

**V24
1981**

Educatie en welzijn

Voorstudies
en achtergronden

L.J. van den Bosch
G. van Enkevort
Ria Jaarsma
D.B.P. Kallen
P.N. Karstanje
K.B. Koster

's-Gravenhage Staatsuitgeverij 1981

INHOUDSOPGAVE

	Pag.
Woord vooraf	7
1. Ontwikkelingen in het Nederlandse onderwijs (D.B.P. Kallen)	9
1.1 Inleiding	11
1.2 Het politiek-bestuurlijke kader van het educatieve beleid	15
1.3 Educatie, economie en arbeidsmarkt	20
1.4 Educatieve ontwikkelingen in Nederland en elders	23
1.5 Rendement in de publieke en de privé-welzijnsfeer	29
1.6 Conclusies	35
2. Onderwijskundige ontwikkelingen in het kleuter-, lager en buitengewoon onderwijs in de periode 1970-1980 (K.B. Koster)	41
2.1 Inleiding	43
2.1.1 De juridisch-administratieve structuur	43
2.1.2 Enkele basiscijfers	44
2.2 Ontwikkelingen in het basisonderwijs 1970-1980	46
2.2.1 Vernieuwingen in het basisonderwijs	46
2.2.1.1 Het Voorontwerp van wet uit 1970	46
2.2.1.2 De denkbeelden van de ICB	47
2.2.2 De gevolgde innovatiestrategie	50
2.2.2.1 De opbouw van een verzorgingsstructuur	50
2.2.2.2 Naar een breedtestrategie	52
2.2.3 Een evaluatie van de vernieuwingen in het onderwijs	53
2.2.3.1 Knelpunten in het vernieuwingsproces	53
2.2.3.2 De inhoudelijke ontwikkelingen	54
2.2.3.3 De wettelijke regelingen	56
2.2.3.4 Enkele projectervaringen en onderzoeksuitkomsten	57
2.2.3.5 Differentiatie in het onderwijs	61
2.2.3.6 Concluderend	64
2.3 Conclusies	65
2.3.1 De balans van de huidige stand van zaken in het innovatieproces	65
2.3.2 Een toekomstperspectief	67
3. Onderwijs en welzijn van de 12- tot 16-jarigen (P.N. Karstanje)	69
3.0 Voorwoord	71
3.1 Inleiding	71
3.2 Kenmerken van het voortgezet onderwijs	73
3.2.1 De wortels van de Wet op het Voortgezet Onderwijs	74
3.2.1.1 Voorgeschiedenis	74
3.2.1.2 Wijzigingen door de WVO	75
3.2.2 Enige kwantitatieve gegevens	76
3.2.3 Toelating tot het voortgezet onderwijs	79
3.2.3.1 Toelatingsregeling	80
3.2.3.2 Premissen van determinatie	80
3.2.4 De brugperiode	81
3.2.5 Schoolvakken en differentiatie	83
3.2.5.1 Schoolvakken	84
3.2.5.2 Intermezzo: modellen van differentiatie	85
3.2.5.3 Vakkenonderwijs	87
3.2.6 Doorlaatbaarheid van het voortgezet onderwijs	87
3.2.7 Examens	92
3.2.7.1 Hoe komen examens tot stand	93

3.3	Ongelijke kansen	94
3.3.1	Twee gezichtspunten	95
3.3.2	Interpretaties van 'gelijke kansen in het voortgezet onderwijs'	96
3.3.3	Sociale achtergronden	98
3.3.3.1	Een vergelijking met gegevens van vóór de Mammoetwet	101
3.3.3.2	Schoolloopbaan en herkomst van leerlingen na een jaar voortgezet onderwijs	102
3.3.4	Sexe en onderwijskansen	104
3.3.4.1	Vakkenpakketkeuze	105
3.3.4.2	Doorstroming	106
3.3.4.3	Sexe- en milieu-ongelijkheid	108
3.3.5	Allochtonen	109
3.3.5.1	Kwantitatieve gegevens	109
3.3.5.2	Blijvende positie van migranten	110
3.3.5.3	Voortgezet onderwijs	111
3.3.5.4	Inpassing in het reguliere onderwijs	113
3.3.6	School en ongelijkheid	113
3.4	Welbevinden van leerlingen in het voortgezet onderwijs	115
3.4.1	Algemene schooloriëntatie	116
3.4.2	Pedagogische functie	118
3.4.3	Pedagogisch eiland	120
3.4.4	Conclusies	121
3.5	Knelpunten en ontwikkelingen	122
3.5.1	Inleiding	122
3.5.2	Selectie versus acceptatie	124
3.5.3	Cultuur-selectie en gelijke kansen	127
3.5.4	Ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs	128
3.5.4.1	Projecten onder verantwoordelijkheid van de Rijks-overheid	129
3.5.4.2	Traditionele vernieuwingscholen	133
3.5.4.3	Overige ontwikkelingen	134
3.5.5	Ontwikkeling naar welzijn?	135
3.5.5.1	Ontwikkelingen in het schoolse circuit	135
3.5.5.2	Ontwikkelingen op het gebied van de welzijnsoriëntatie	137
3.5.5.3	Democratisering	137
4.	Het onderwijs voor 16- tot 18-/19-jarigen (L.J. van den Bosch)	139
4.1	Inleiding en afbakening van het onderwerp	141
4.2	Kenmerken van 16- tot 18-/19-jarigen	143
4.2.1	Werkende jongeren	143
4.2.2	Werkloze jongeren	144
4.2.3	Leerlingen van part-time onderwijs	146
4.2.4	Drop-outs van het volledig dagonderwijs	147
4.2.5	Kwalitatieve kenmerken	147
4.3	Schets van de onderwijsvoorzieningen voor 16- tot 18-/19-jarigen	150
4.3.1	Beroepsbegeleidend onderwijs en leerlingwezen	150
4.3.1.1	Structuur en inrichting	150
4.3.1.2	Knelpunten	151
4.3.1.3	De conjunctuurgevoeligheid van het leerlingwezen	152
4.3.2	Het vormingswerk werkende jongeren	153
4.3.2.1	Structuur en inrichting	153
4.3.2.2	De afbouw van het vormingswerk	155
4.3.3	Nieuw part-time onderwijs/participatie-onderwijs	155
4.3.3.1	Van 1970 tot 1979	156
4.3.3.2	Veranderingen in 1979	157
4.3.4	Het middelbaar beroepsonderwijs	158
4.3.4.1	Inleiding	158
4.3.4.2	Enkele problemen	159

4.4	Het beleid ten aanzien van onderwijs aan 16- tot 18-/19-jarigen	162
4.4.1	De ontwikkeling van nieuw full-time onderwijsvoorzieningen	163
4.4.2	De vernieuwing van het part-time onderwijs	166
4.4.3	Herstructurering en vernieuwing van het (reguliere) MBO	167
	4.4.3.1 Herstructurering van het MHNO/MSPO	167
	4.4.3.2 Ontwikkelingsprojecten participierend leren	168
	4.4.3.3 Scholengemeenschappen	168
	4.4.3.4 Differentiaties in het middelbaar technisch onderwijs	168
4.4.4	Het middelbaar beroepsonderwijs – nieuwe stijl	168
4.4.5	Implementatie van participierend leren	169
4.5	Het beginsel participierend leren	169
4.5.1	Achtergronden	169
4.5.2	Kenmerken van participierend leren	170
4.5.3	Innovatiestrategieën	172
	4.5.3.1 Twee invalshoeken	172
	4.5.3.2 Het maatschappelijk draagvlak	173
	4.5.3.3 Drie plannen, drie strategieën	173
	4.5.3.4 Centralisatie/decentralisatie	175
	4.5.3.5 Leren en werken	176
4.5.4	Zijn er perspectieven voor participierend leren?	177
4.6	Beleidsopties	178
4.6.1	Enkele kenmerken van beleidsstructuur	178
4.6.2	Herstructurering/MBO nieuwe stijl	179
4.6.3	Politieke opties: onderwijs aan 16- tot 18-/19-jarigen en volwassenenonderwijs	179
4.6.4	Onderwijskundige opties	181
5.	Volwasseneneducatie in perspectief (G. van Enckevort)	183
5.1.	Inleiding	185
5.2	Volwasseneneducatie een beleidssector? Begripsbepalingen	185
5.2.1	Algemene omschrijving	185
5.2.2	Educatie	186
5.2.3	Gericht op volwassenen	189
5.2.4	Slotopmerkingen	191
5.3	Volwasseneneducatie in Nederland: een overzicht	191
5.3.1	Algemene gegevens over deelname	191
5.3.2	Financiële gegevens	194
5.3.3	Kwalitatieve kenmerken	197
5.3.4	Nieuwe ontwikkelingen: kwantitatief	199
5.3.5	Kwalitatieve ontwikkelingen	202
5.4	Volwasseneneducatie en het sociale en individuele welzijn	204
5.4.1	Legitimaties en functies	204
5.4.2	Het individuele welzijn	206
5.4.3	Tegengaan van ongelijkheden	208
5.4.4	Uitval	211
5.4.5	Educatie en arbeidsmarkt	212
5.4.6	Educatie en socialisatie	216
5.4.7	Educatie als ondersteuning	219
5.5	Overheidsbeleid en volwasseneneducatie	220
5.5.1	Beleidstradities en keuzen	220
5.5.2	De overheidslegitimaties: leerrecht, permanente educatie, wederkerende educatie	223
5.5.3	Het beleid op middellange termijn	226
	5.5.3.1 Veranderingen in het aanbod: inhoudelijke vernieuwing en een basisaanbod	226
	5.5.3.2 Veranderingen in de structuur: educatieve centra en netwerken	228
	5.5.3.3 Veranderingen in de voorwaarden sfeer	234
5.5.4	Ontwikkelingsbeleid	237
5.5.5	Behoeften aan volwasseneneducatie	240

5.5.6	Advisering, ondersteuning en verzorging	244
5.6	Tot besluit	250
6.	De verzorgingsstructuur (R. Jaarsma)	255
6.1	Inleiding	257
6.2	De verzorgingsstructuur – een korte terugblik	261
6.2.1	Overzicht	261
6.2.2	Ontwikkelingen	264
6.3	De huidige situatie in kaart	268
6.3.1	Ondersteuning van het onderwijs	268
	6.3.1.1 Onderzoek	269
	6.3.1.2 Leerplan- en toetsontwikkeling	270
	6.3.1.3 Begeleiding	273
	6.3.1.4 Planning	276
6.3.2	Recente ontwikkelingen	276
6.3.3	De verzorgingsstructuur en de verschillende onderwijsvelden	279
	6.3.3.1 Onderwijs voor 4- tot 12-jarigen	279
	6.3.3.2 Onderwijs voor 12- tot 16-jarigen	301
	6.3.3.3 Onderwijs voor 16- tot 18-/19-jarigen	309
	6.3.3.4 Volwasseneneducatie	315
6.4	Samenvattende conclusies	324
6.4.1	Verbreding van onderwijsdoelstellingen	324
	6.4.1.1 Inhoudelijke kenmerken en ontwikkelingen	324
	6.4.1.2 Structurele kenmerken	325
	6.4.1.3 Tendenties in het overheidsbeleid	328
6.4.2	Onderwijsinnovatie	329
	6.4.2.1 Inhoudelijke kenmerken en ontwikkelingen	329
	6.4.2.2 Structurele kenmerken	329
	6.4.2.3 Tendenties in het overheidsbeleid	330
6.4.3	Eenheid of verscheidenheid	330
	6.4.3.1 Inhoudelijke kenmerken en ontwikkelingen	330
	6.4.3.2 Structurele kenmerken	331
	6.4.3.3 Tendenties in het overheidsbeleid	332
6.4.4	Vermaatschappelijking van de besluitvorming	333
	6.4.4.1 Inhoudelijke kenmerken en ontwikkelingen	333
	6.4.4.2 Structurele kenmerken	333
	6.4.4.3 Tendenties in het overheidsbeleid	334
6.4.5	Slot	334
	Bijlage 1	335

WOORD VOORAF

Op verzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid hebben enige deskundigen onderdelen van de educatieve sector belicht op hun betekenis voor het welzijn van het individu en voor de samenleving. Deze publikatie is het resultaat van dit verzoek. Prof. D.B.P. Kallen heeft een algemene inleiding op het thema geschreven. Prof. dr. K.B. Koster, drs. P.N. Karstanje, drs. L.J. van den Bosch, drs. G. van Enkevort en mevrouw R. Jaarsma behandelen achtereenvolgens elk een onderdeel van de sector.

Deze publikatie maakt deel uit van de voorbereiding van het rapport over het welzijnsbeleid, dat in het werkprogramma van de Raad is opgenomen. De welzijnssector is voorwerp van tegenstrijdige wensen en kritiek. Nut en doelmatigheid worden in twijfel getrokken en er wordt geklaagd over oncontroleerbare en onbeheersbare kosten. Ook wordt gewezen op tekorten aan welzijnsvoorzieningen, op onvervulde behoeften en op de mogelijkheid om in de niet-commerciële dienstensector zinvol werk te scheppen. Alles bijeen is er aanleiding tot bezinning op uitgangspunten en vormgeving van het welzijnsbeleid. Hiertoe dient het gevoerde beleid te worden getoetst op zijn feitelijke bijdrage aan beoogd individueel welzijn en beoogde maatschappelijke effecten. Het resultaat van deze toetsing kan argumenten opleveren om het gevoerde beleid dan wel de doelstellingen opnieuw in overweging te nemen. Hieraan zal het in 1982 uit te brengen rapport van de Raad zijn gewijd.

De auteurs werd gevraagd om effecten van onderwijsbeleid te bezien

- in de produktiesfeer, te weten de allocatie van arbeid, discrepanties op de arbeidsmarkt, de kwaliteit van de arbeidsplaats, sociale attitudes en vaardigheden in de arbeidssituatie;
- in de privésfeer, te weten overdracht van normen en waarden, kennis en vaardigheden die het privéleven in belangrijke mate vorm geven;
- in de publieke sfeer, te weten mondigheid en verantwoordelijkheid van burgers en cliënten van welzijnsorganisaties.

In het bijzonder is hun gevraagd, aandacht te schenken aan de effecten van educatie op de sociale (on)gelijkheid zoals die bestaat tussen beroepsgroepen, mannen en vrouwen, autochtonen en allochtonen en actieven en niet-actieven in het arbeidsbestel.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de naar het oordeel van de Raad waardevolle, maar op onderdelen zeker niet onomstreden bijdragen ligt uitsluitend bij de auteurs.

Ir. Th. Quené
Voorzitter

juli 1981

1. Ontwikkelingen in het Nederlandse onderwijs

D.B.P. Kallen

1.1 Inleiding

De strekking van deze bijdrage is de grote lijnen aan te geven waarlangs onderwijs en educatie zich in het recente verleden in Nederland hebben ontwikkeld. Daarbij zal ook verwezen worden naar ontwikkelingen in andere hoogontwikkelde landen. In het recente verleden ligt de toekomst voor een belangrijk gedeelte reeds opgesloten. In zoverre bevat deze inleiding ook een — zij het zeer onvoldedige — verkenning van de toekomst.

Het lijkt redelijk te veronderstellen dat deze prospectieve dimensie in de hedendaagse economische en politiek-maatschappelijke situatie een waarschijnlijker karakter zal hebben dan in tijden van expansie en van optimisme omtrent de mogelijkheden van kwantitatieve en kwalitatieve groei. Het zichtbaar worden van de grenzen van de groei beperkt zowel de mogelijkheden als de aspiraties tot maatschappelijke verandering. Beperking van de middelen noopt voort tot afweging van prioriteiten. In tijden van welvaart is alles mogelijk. Vaak heeft dat tot resultaat gehad dat aan het al bestaande steeds meer werd toegevoegd. Beperking kan tot verschraling leiden, maar ook tot uitzuivering. Ze is ook soms een stimulans tot zelf-activiteit. In Nederland met name kan ze leiden tot een herleving van het privé-initiatief dat in de verzorgingsstaat enigszins in het gedrang gekomen was. Buiten het onderwijs zijn daarvan tal van voorbeelden aan te wijzen. Jongeren spelen bij deze initiatieven een dominerende rol. Binnen het onderwijs is voor eigen initiatief weinig ruimte, maar het overbekende voorbeeld van de Moedermavo's toont aan dat die ruimte vergroot kan worden. Op het bredere terrein van de educatie is er meer ruimte maar ook meer ondernemingslust.

De begrippen 'onderwijs' en 'educatie' dienen nader te worden toegelicht. Onder 'onderwijs' worden in de regel verstaan de in scholen en universiteiten georganiseerde mogelijkheden tot leren. In bredere zin valt echter ook het niet-instituutgebonden onderwijs dat verzorgd wordt via radio, televisie en correspondentie-cursussen onder het begrip. Het begrip 'educatie' heeft een wijdere strekking. Het omvat het gehele terrein van het georganiseerd leren en dus ook het buitenschoolse leren in het kader van de volwasseneneducatie. Behalve organisatorisch is het ook in inhoudelijke zin van bredere strekking dan 'onderwijs'. Met name (beroeps)opleiding en vorming vallen er onder. De Commissie Bevordering Plaatselijke Educatieve Netwerken (CBPEN) omschrijft educatie in haar eerste advies als 'het door persoon, groep of samenleving organiseren van mogelijkheden om te leren voor zich zelf en/of voor anderen'.¹ Educatieve activiteiten kunnen het karakter dragen van onderwijs, opleiding of vorming, maar ze kunnen ook plaatsvinden in het kader van primair op therapie, op recreatie, op verzorging of op de produktie gerichte activiteiten. Het lijkt zinvol de discussie omtrent de relatie tussen onderwijs en maatschappelijk en individueel welzijn niet te beperken tot de rol van het onderwijs alleen, maar ze te verruimen tot het bredere begrip educatie. Niet slechts omdat overal ter wereld naast onderwijs educatie een steeds grotere plaats inneemt, maar ook omdat de bestaande vormen van volwasseneneducatie geleidelijk aan worden ingebed in een omvattend educatief beleid waarvan onderwijs en volwasseneneducatie componenten zijn. Als gevolg daarvan is een analyse als hier bedoeld niet volledig als ze zich beperkt tot onderwijs alleen.

Het bredere kader waarin onderwijs en educatie in de onderhavige publikatie geplaatst worden is dat van het welzijnsbeleid. De ontwikkeling van het onderwijs is in dit verband slechts relevant in zover ze de aard en de kwaliteit van het welzijn van de Nederlandse samenleving en van groepen en personen beïnvloedt. Afgezien echter van de haalbaarheid van een adequate weergave van deze effecten — waarop we zo aanstonds nader zullen ingaan — dienen hierbij enkele kanttekeningen gemaakt te worden.

In de eerste plaats is de relatie onderwijs — welzijn geen eenrichtingsverkeer. De ontwikkeling van welzijn en welzijnsbeleid beïnvloeden in sterke mate de

¹ *Problemen en prioriteiten bij de voorbereiding van educatieve netwerken.* 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1976.

ontwikkeling van het onderwijs. Dat betreft niet slechts omvang en aard van de vraag naar onderwijs, maar ook vorm en inhoud daarvan. Wijzigingen in welzijn en welzijnsbeleid zullen waarschijnlijk directer gevolgen hebben voor publieke investeringen in het onderwijs dan voor de privé-investeringen.

Voorts beperkt de interactie welzijn – onderwijs zich niet tot 'inputs' en 'outputs'. Met andere woorden: het gaat niet slechts om inputvariabelen als aantallen studenten en leerlingen, personele en materiële middelen en om outputvariabelen als aantallen afgestudeerden en verworven professionele deskundigheid, maar ook om institutionele en procesvariabelen zoals daar zijn beleids- en beheersstructuren, toelatings- en doorstromingsgegevens, instrumenten voor evaluatie en voorzieningen voor onderzoek, advisering, verzorging en vernieuwing.

De interne zowel als de externe effecten van het onderwijs strekken zich uit tot de publieke en de privé-welzijnssfeer. Op het eerste gezicht is de rol van het onderwijs in de vormgeving van het individueel welzijn groter geworden naargelang andere socialiserende instituten aan invloed hebben ingeboet en naarmate de duur van het verblijf in het onderwijs is toegenomen. Daar staat echter tegenover dat de school in de loop van de tijd een groot gedeelte van haar opvoedende en socialiserende functies heeft afgestoten. Ze is, om in de termen van James Coleman te spreken, een instituut geworden dat 'information-rich but action-poor' is. Van andere zijde wordt haar weer verweten dat ze functies op zich heeft genomen waarvoor ze niet voldoende is geëquipeerd: de 'custodial' function, de rol van buffer voor de arbeidsmarkt, die van oefenplaats voor politieke activiteit en voor beoefening van inspraak in een als kunstmatig gebrandmerkt kader. Soms wordt ook gesteld dat de school er verkeerd aan heeft gedaan, zich de functie van beroepsopleiding te laten opdringen – of ze aan zich te trekken – terwijl ze niet in staat is die functie naar behoren te vervullen. Uitspraken omtrent toename of afname van de invloed van de school – laat staan omtrent de wijze waarop ze zich van haar taak kwijt – zijn op weinig feitenmateriaal gebaseerd. Ze zijn tevens controversieel omdat ze, veelal onuitgesproken, berusten op opvattingen omtrent wat de school wel en niet behoort te doen.

Verder dient men te bedenken dat zowel de interne als de externe welzijnsbeïnvloeding door educatie zich over een steeds langere periode uitstrekt, de eerste als gevolg van de toenemende duur van het onderwijs. In enkele generaties is de gemiddelde onderwijsduur verdubbeld. Tussen de bevolking van boven de 55 jaar en de jongeren beneden de 24 constateert men in de ontwikkelde landen voor wat betreft de duur van het genoten onderwijs overwegend een verhouding van 1:3.² Daarnaast is de omvang van na-schoolse vorming, opleiding en onderwijs sterk toegenomen. Zo zullen in Frankrijk, als gevolg van de wet op de Formation Continue van 1971, binnen een generatie alle werkende volwassenen tenminste eenmaal aan volwassenen-educatie hebben deelgenomen en een meerderheid zelfs verscheidene malen. Al betreft het voor de overgrote meerderheid korte cursussen, rekening moet toch gehouden worden met een cumulatief effect op het welzijn.

Ook dient rekening gehouden te worden met een verbreding van het educatieve werkingsvlak. De boven aangeduide brede definitie van educatieve activiteiten beantwoordt aan een opzienbarende toename van educatieve elementen in tal van sectoren van maatschappelijke activiteit. Behalve de reeds genoemde betreft dit ook buurt- en opbouwwerk, bibliotheekwezen en voorlichting. Het behoeft nauwelijks betoog dat de evaluatie van de maatschappelijke effecten moeilijker wordt naarmate men zich verder verwijderd van in strikt organisatorisch verband georganiseerde educatieve activiteiten. Een bijkomend probleem is dat veel van de educatie in bredere zin georganiseerd wordt door

² In 1976 was het tussen 3 en 24 jaar genoten aantal jaren onderwijs in Nederland opgelopen tot 14,5, in België tot 15,6, in Frankrijk 15,5, in de Bondsrepubliek Duitsland 11,5, in Zweden 14,1 en in de Verenigde Staten 16,7. Bron: *Educational Statistics in OECD-Countries*. Paris, Organization for Economic Cooperation and Development, 1981; table 6.

instellingen die ook andere activiteiten op de terreinen van arbeid, recreatie, gezondheidszorg, voorlichting etcetera verzorgen. Als gevolg daarvan is scheiding van educatieve en niet-educatieve activiteiten naar organiserende instelling zowel als naar doelgroep vaak moeilijk te maken.

De haalbaarheid van een adequate weergave van de effecten van het onderwijs op het welzijn hangt af van de beschikbaarheid van de nodige evaluatieve gegevens. Onze huidige kennis vertoont wat dit betreft grote lacunes. Zo zijn goede gegevens beschikbaar omtrent het 'eindproduct' van het onderwijs, dat wil zeggen aantallen en soorten schoolverlaters en gediplomeerden, maar is weinig bekend omtrent de bekwaamheden, attitudes en verwachtingen die hun gedrag en hun prestaties in publieke en privé sfeer bepalen. Het onderwijs-effect wordt voorts nagenoeg uitsluitend gemeten naar zijn cognitieve resultaten, terwijl in onderwijsbeleid en onderwijsdiscussie grote ophef wordt gemaakt van zijn niet-cognitieve doelstellingen: persoonlijkheidsontwikkeling, creativiteit, weerbaarheid en wat dies meer zij.

Een andere beperking vloeit voort uit het feit dat vrijwel alle studies omtrent de invloed van onderwijs momentopnamen zijn: gemeten wordt het verband tussen genoten opleiding en eerste baan en niet het effect op de gehele beroeps carrière. Zelden of nooit wordt voorts rekening gehouden met de na- en buitenschoolse opleiding en educatie. Aldus wordt geen inzicht verkregen in de blijvende effecten van het onderwijs, noch in het effect van educatie in de bredere zin. Longitudinale studies die zich uitstrekken over enkele tientallen jaren, te beginnen met de schoolperiode en lopend tot tenminste een tiental jaren na het verlaten van school of universiteit zijn het enige betrouwbare middel om de educatieve effecten in hun volle breedte en diepte te kunnen meten.

Dit alles neemt niet weg dat omtrent de effecten van onderwijs op wezenlijke constituerende kenmerken van de samenleving zoals daar zijn sociale stratificatie en inkomensverdeling veel bekend is, al moeten ook bij deze gegevens tal van methodologische vraagtekens worden gezet.³

Bovenstaande overwegingen beperken in ernstige mate de haalbaarheid van een evaluatie van de effecten van het onderwijs op de samenleving en met name van zijn interactie met het welzijn. Een meer bescheiden opzet is mogelijk, een opzet die wellicht vooraf dient te gaan aan een eigenlijke evaluatie. De interactie tussen onderwijs en samenleving wordt in hoge mate bepaald door het organisatorische — structurele en inhoudelijke — kader waarover het onderwijs beschikt. Dit kader kan op de interactie met de samenleving belemmerend of bevorderend werken. Beleidsmaatregelen in het recente verleden waren vaak bedoeld om betere condities te scheppen voor deze interactie. In dit verband kunnen genoemd worden de stichting van 'open' scholen en universiteiten, het opnemen van vertegenwoordigers van gemeenschap en maatschappij in de besturen van de instellingen, het aanhalen van de banden tussen industrie en beroepsgericht onderwijs, 'éducation en alternance' als beoogd in Frankrijk en als voorgestaan in projecten van de Europese Commissie.

Men dient zich af te vragen of de ontwikkeling van de institutionele, structurele en inhoudelijke kaders waarbinnen het Nederlandse onderwijs opereert c.q. de creatie van nieuwe kaders, faciliterend of belemmerend werk ten aanzien van de interactie tussen het onderwijs en de Nederlandse samenleving. Ofschoon erkend wordt dat 'er ... altijd sprake (zal) zijn van enige spanning tussen institutionalisering en maatschappelijke ontwikkeling'⁴ moet toch de vraag gesteld worden of de gaande institutionele en organisatorische ontwikkelingen deze spanning nog vergroten of tot aanvaardbare proporties terugbrengen.

Termen als 'interactie' en 'spanning' zijn voor meerdere duidingen vatbaar en zijn waardebeladen. Hetzelfde geldt voor een begrip als 'adaptatie' dat in deze samenhang eveneens vaak verschijnt. In de dialectiek tussen onderwijs en

³ Zie hiervoor met name hoofdstuk 5 van WRR: *Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1976. Rapporten aan de Regering 10.

⁴ *Ibid*, blz. 42.

samenleving zijn spanning en wellicht zelfs conflict onontbeerlijk, maar in de interactie tussen onderwijs en samenleving is adaptatie eveneens wenselijk. In het hedendaagse Nederlandse politieke klimaat wordt soms aan een zekere graad van spanning, vaak ook van conflict, een meer positieve rol toegekend dan in het verleden. Nieuw is ook dat in de relatie onderwijs — samenleving de wenselijkheid van tweerichting-verkeer wordt benadrukt in plaats van het principe van de eenrichting-adaptatie onderwijs versus samenleving dat in het verleden de meeste aanhang vond. In dit kader past het pleidooi voor een 'actief arbeidsmarktbeleid', het aanpassen van het aanbod aan aantallen en vooral soorten arbeidsplaatsen aan de uit het onderwijs voortkomende behoefte, maar ook het inrichten van arbeidsvoorwaarden die aan de mede in het onderwijs gewekte aspiraties voldoen.

Verwezen kan in dit verband ook worden naar het begrippenpaar aanpassing-anticipatie: in de Contourennota wordt aan het onderwijs naast een aanpassen-de een anticiperende rol (ten aanzien van toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen) toegekend. Ook al wordt deze laatste functie niet verder uitgewerkt (zoals in het WRR-commentaar wordt opgemerkt⁵), de opvatting dat het onderwijs een dergelijke anticiperende functie vervult dan wel behoort te vervullen vindt steeds meer aanhang. Aan het weinig zeggende begrip 'interactie' wordt aldus een concrete, maar tevens waardebepaalde inhoud gegeven.

Het ligt niet in de lijn van deze bijdrage op eigen gezag stelling te nemen ten aanzien van de wenselijkheid voor het onderwijs om een spanningsrelatie met de maatschappij te onderhouden, een conflictrelatie op te bouwen of anticiperend op te treden ten aanzien van maatschappelijke ontwikkelingen. Uitgegaan wordt van de in het recente Nederlandse beleid aan het onderwijs toegekende functies ten aanzien van de maatschappij en gezien wordt in principe slechts, in hoeverre de recente ontwikkeling van de institutionele en organisatorische kaders het vervullen van deze maatschappelijke functies bevordert.

Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat de Nederlandse samenleving pluriform is en dat dientengevolge uiteenlopende opvattingen omtrent de maatschappelijke functies van het onderwijs gehuldigd worden. Er zijn aanwijzingen voor een verder uiteengroeien van deze opvattingen, zowel in Nederland als in andere Europese landen, en dientengevolge voor een geringere consensus dan in het verleden het geval was. Het beleid reflecteert in het algemeen deze pluriformiteit, zoniet dit gebrek aan eensgezindheid. Vaak slaat dit zich neer in ongewilde of gedwongen onduidelijkheid van beleidsopties. Uiteraard wordt daardoor het waarden van de kwaliteit van de interactie tussen onderwijs en samenleving sterk bemoeilijkt.

In het educatieve beleid manifesteert dit gemis aan consensus zich in het naast elkaar voortbestaan van ontwikkelingen die met elkaar in conflict of in competitie treden. Zo wordt bijvoorbeeld de middenschool ingevoerd onder voortbestaan van selectief voortgezet onderwijs, leiden innovatieprojecten en 'pilot schools' hun eigen bestaan naast het 'fungerende' onderwijs, worden leerlingen een tijd lang geconfronteerd met moderne wiskunde om vervolgens weer het vertrouwde programma te volgen, wordt in de eerste cyclus van het voortgezet onderwijs interdisciplinariteit beoefend om hogerop weer plaats te maken voor strikte scheiding tussen disciplines.

Op het terrein van de volwasseneneducatie is, als gevolg van de diversiteit van belangengroepen en de spreiding van besluitvorming en beheer over vele instanties, de diversiteit aan ontwikkelingen en beleidlijnen nog groter. Een van de gevolgen daarvan is dat kaderwetten worden uitgewerkt in een met de oorspronkelijke bedoeling op gespannen voet staand perspectief.

Redenen te over dus om bescheidenheid te betrachten bij de inschatting van de welzijnseffecten van onderwijs en educatie.

⁵ *Ibid*, blz. 70.

1.2 Het politiek-bestuurlijke kader van het educatieve beleid

Het educatieve gebeuren wordt voor een belangrijk gedeelte gestuurd door gerichte beleids- en beheersmaatregelen. In de recente Nederlandse onderwijs-discussie is vaak de stelling naar voren gebracht dat de politiek-bestuurlijke greep van de Rijksoverheid op onderwijs en educatie toeneemt. Soms wordt versterkte overheidsbemoeienis positief gewaardeerd, bijvoorbeeld in het kader van de discussie omtrent een 'constructief' in plaats van een 'distributief' onderwijsbeleid of als het gaat om beleid ten gunste van achtergestelde groepen. Soms wordt het aan de kaak gesteld, bijvoorbeeld als het gezien wordt als aantasting van de grondwettelijk vastgelegde vrijheid van onderwijs of als versterking van de macht van de centrale overheid ten koste van die van lagere overheden.

Er zijn aanwijzingen ter staving van de stelling van een toenemende politiek-bestuurlijke greep van de rijksoverheid op het educatieve gebeuren. Een van de belangrijkste wegen waarlangs die greep wordt versterkt is die van financiering en subsidiëring, beide in de regel gebonden aan beperkende voorwaarden die vormgeving en inhoud van onderwijs en educatie mede bepalen. Op het terrein van het onderwijs kan ook verwezen worden naar het innovatiebeleid en naar het beleid ten gunste van achterstandsgroepen en achterstandsgebieden. Maar ook op het gebied van scholenplanning en scholenbouw en -inrichting heeft de rijksoverheid geleidelijk aan een instrumentarium opgebouwd dat het haar mogelijk maakt vergaande controle uit te oefenen.

Op het terrein van de educatieve activiteiten, met name van het vormings- en ontwikkelingswerk, heeft de toename van de macht van de overheid zich vooral voltrokken via het subsidiebeleid. Recente bijstellingen van het beleids- en beheersinstrumentarium zoals de Rijksbijdrageregeling sociaal-cultureel werk zijn, gezien in het licht van deze ontwikkeling op langere termijn, niet meer dan lichte koerswijzigingen.

Anderzijds echter moet in het oog gehouden worden dat zelfs het best georganiseerde en best functionerende beleids- en beheerskader de ontwikkeling van onderwijs en educatie slechts voor een gedeelte bepalen. Historisch gezien: 'educational systems ... emerged within complex social structures and cultures and this context conditioned the conception and conducts of action of those seeking educational development. ... Once a given form of education exists it exerts an influence on future educational change'.⁶ Deze algemene constatering dient voor wat betreft Nederland verbijzonderd te worden onder verwijzing naar de historische en sociaal-culturele achtergrond van het grondwettelijk vastgestelde beginsel van vrijheid van onderwijs en van de politiek-bestuurlijke neerslag die dit beginsel gevonden heeft in de verzuiling. Politiek-bestuurlijk gezien is de verzuiling een van de consequenties van de 'wealth of regional, religious and cultural differences (which) has turned the accrued legacy of ancient bitterness into a source of communal strength'.⁷

Zoals bekend zijn vormgeving en reikwijdte van het educatieve beleid in Nederland in veel sterkere mate dan de meeste andere beleidssectoren bepaald door deze historische achtergrond. Op het terrein van de volwasseneneducatie en het vormingswerk heeft deze pluriforme erfenis geleid tot een overheersen van privé-initiatief en vrijwilligerswerk en tot geestelijke verwantschap met een nog bredere scala van religieuze, levensbeschouwelijke en cultureel-maatschappelijke groeperingen dan in het onderwijs.

Een verdere beperking van de greep van het politiek-bestuurlijke kader op onderwijs en educatie vloeit voort uit de complexe bestuurs- en beheersstructuur waarbinnen onderwijs en educatie functioneren. Daar is vooreerst de gelaagdheid van de bestuurs- en beheersniveaus: Rijk, provincie, gemeente en instelling, met daarnaast een schaduwstructuur in de vorm van de onderwijs-

⁶ Margaret S. Archer: *Social Origins of Educational Systems*. London etc., Sage, 1979, blz. 3.

⁷ Stuart MacLure: *A Comment on the Dutch Catholic School Council's Discussion-note 'Developing an Autonomous School'*; Expert-paper. The Hague, 1979.

koepels, een schaduwstructuur die echter een zeer invloedrijke machtsfactor vertegenwoordigt. Daar zijn voorts de diverse groepen van direct betrokkenen: leerlingen, ouders en leerkrachten, maar ook de indirect betrokkenen zoals organisaties van werkgevers en werknemers, politieke partijen, pressiegroepen etcetera. Zij allen hebben een reële invloed op onderwijs en educatie en in toenemende mate worden zij ook direct betrokken bij beleid en beheer. De toenemende betrokkenheid van maatschappelijke groeperingen en van belangengroepen bij de vaststelling en de uitvoering van het educatieve beleid is overigens een van de meest significante recente ontwikkelingen. Bestandsopname van het huidige beleids- en beheersinstrumentarium van onderwijs en educatie in Nederland is een ingewikkelde onderneming en het opstellen van een desbetreffend organigram een quasi-onmogelijkheid.

In termen van organisatieleer kan men stellen dat 'het onderwijsstelsel' bestaat uit een complexe set van substelsels die over uiteenlopende graden van autonomie beschikken. Er is derhalve niet één onderwijsbeleid maar een veelheid van niveaus en varianten van onderwijsbeleid met elk hun eigen beleids- en beheersstructuur. De constatering in de bespreking door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) van de Contourennota dat 'The Dutch education system is one of considerable complexity'⁸ geldt voor de beleids- en beheersstructuur meer dan voor elk ander aspect van de educatie in Nederland. En sinds 1975 is die complexiteit eerder groter dan kleiner geworden.

Had de OESO het educatieve beleid in de bredere zin in haar expertise betrokken, dan was overigens de juist geciteerde uitspraak nog een euphemisme geweest. Gesteld dient echter te worden dat deze complexiteit enerzijds de getrouwe reflectie is van de 'wealth of regional, religious and cultural differences' in de Nederlandse samenleving, terwijl ze anderzijds twee andere kenmerken van het Nederlandse sociaal-politieke kader reflecteert. Ten eerste is er de diepgewortelde behoefte aan consensus, aan een, tenminste in schijn, overbruggen van tegengestelde opvattingen. Ten tweede is er de zin voor het compromis, voor het geven en nemen. Een consequentie van een en ander is dat het Nederlandse educatieve politiek-bestuurlijke kader niet gerangschikt kan worden in de simpele dichotomie centralistisch-gedecentraliseerd. Het vertoont kenmerken van beide.

In de *Structuurnota* van 1974 wordt gesteld dat 'de veranderingen in het onderwijs naar inhoud, structuur en organisatie ... alleen tot stand (kunnen) komen in samenwerking met alle betrokkenen, het pluriforme onderwijsveld, de overheid en deskundigen.'⁹ De regering wil met deze nota een beleids-perspectief bieden waarbinnen prioriteiten kunnen worden bepaald, ontwikkelingen op elkaar kunnen worden afgestemd en tevens vernieuwingsactiviteiten beter kunnen worden gepland en gecoördineerd. Ze biedt daartoe voorstellen aan ter verbetering van het ontwikkelings- en vernieuwingsproces in het primaire en secundaire onderwijs. Voor wat het hoger onderwijs aangaat is een dergelijke structuur voor ontwikkeling en vernieuwing in de afgelopen vijftien jaren stapsgewijze ontwikkeld. De Contourennota zet voor wat betreft de organisatie van beleidsvoorbereiding en beleidsvoering in het Nederlandse onderwijs de lijn van de Structuurnota voort. De Regering legt daarin grote nadruk op de directe participatie van alle betrokkenen bij de vernieuwing, de beleidsformulering en het beheer van het onderwijs. Aan deze bereidheid tot gedeelde verantwoordelijkheid lag zonder twijfel de overtuiging ten grondslag dat beleid in overleg met alle betrokkenen tot stand dient te komen. Daarnaast vloeide ze echter ook voort uit de erkenning van de noodzaak tot instemming en medewerking van het onderwijsveld — en met name van het bijzonder onderwijs — wilden de voorstellen tot diepgaande vernieuwingen kans op slagen maken. In de Nederlandse situatie kan de overheid slechts een educatief

⁸ *Review of Educational Policy in the Netherlands; Contours of a Future Education System*. Paris, OECD, 1976.

⁹ *Naar een structuur voor de ontwikkeling en vernieuwing van het primair en secundair onderwijs; Discussienota*. Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 432, nr. 2.

beleid voeren als ze het accommodatiemodel laat domineren boven het politiek-administratieve model.¹⁰ In dit model tracht ze de diverse belangengroepen te 'accomoderen'. Besluiten komen noodgedwongen pas tot stand na een lange periode van overleg en onderhandeling en dragen vaak het karakter van compromissen. Dat komt vaak de duidelijkheid niet ten goede, maar het garandeert wel de medewerking van de betrokken belangengroepen bij de uitwerking. Niet te ontkennen valt dat met grote voortvarendheid een nieuwe structuur voor overleg, verzorging en advisering in het leven is geroepen. Daarbij zijn onduidelijkheden en mogelijke bronnen van competentieconflicten niet altijd vermeden. In de Structuurnota zelf wordt reeds gewezen op het gevaar van overlappingsen tussen de adviserende taak van de Onderwijsraad en de nieuwe overlegstructuur die met name vorm zou moeten krijgen door het instellen van sectorraden naast de Centrale Commissie voor Onderwijs Overleg (CCOO), het betrekken van grote maatschappelijke organisaties bij het onderwijsoverleg en de vergroting van de openbaarheid met betrekking tot het onderwijsoverleg.¹¹ De bewindslieden deden echter geen concrete voorstellen ter vermindering van het gesignaleerde risico. De praktijk heeft uitgewezen dat het niet geheel denkbeeldig was.

De nieuwe aspecten van de overlegstructuur zijn overigens pas zeer geleidelijk en na veel touwtrekken tot stand gekomen. Ze zijn ook slechts mondjesmaat gerealiseerd. Van een reële osmose tussen onderwijs en maatschappij is voor wat betreft de overlegstructuren geen sprake. Dat is niet slechts te wijten aan traagheid en aarzeling van overheidszijde. Ook in het onderwijsveld is er weinig bereidheid invloed en macht te delen met vertegenwoordigers van maatschappelijke groeperingen. Toegegeven moet ook worden dat zelfs als die bereidheid er wel is, het identificeren van de meest 'rechthebbende' gesprekspartners en het administratief vormgeven aan hun betrokkenheid geen eenvoudige zaak is. Zo is op het niveau van de school het op gang brengen van ouderparticipatie een moeizame zaak. De verzuiling van het onderwijs compliceert dikwijls het bij de schoolzaken betrekken van de belanghebbenden op het plaatselijke niveau.

Aan de overlegstructuur zoals die zich nu heeft ontwikkeld kleven overigens diverse bezwaren. In de eerste plaats dient men zich af te vragen welke invloed ze heeft op de parlementaire besluitvorming. Is er niet het risico dat het Parlement buiten spel wordt gezet? Of dat het aan handen en voeten gebonden wordt?¹² Analyse van het functioneren van de overlegstructuur in dit licht is nog niet verricht. De onderwijsorganisaties onderhouden nauwe contacten met de Kamer (de levensbeschouwelijk georganiseerde met name met 'hun' Kamerleden) en met de Directies van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (de op belangenbasis georganiseerde onderwijsorganisaties met name). De vraag moet gesteld worden of deze contacten niet soms het overleg doorkruisen, zo niet oneigenlijke elementen van pressie en beïnvloeding introduceren en of ze niet de parlementaire besluitvorming nog verder aan banden leggen.

In de tweede plaats dient geconstateerd te worden dat aan de term 'betrokkenen' bij het onderwijsoverleg een interpretatie is gegeven die aan de partners in het georganiseerde onderwijsoverleg een quasi-monopolie verleent. Er is in het voorgaande reeds op gewezen dat deze organisaties ofwel op belangenbasis ofwel op levensbeschouwelijke grondslag zijn geconstitueerd. De indringende vraag dient gesteld te worden of ze de belangen van alle bij onderwijs en educatie betrokkenen naar behoren vertegenwoordigen. De zwakke representatie van ouders en de afwezigheid van de leerlingen in de overlegstructuur valt op. Meer algemeen dient men zich af te vragen in hoeverre het georganiseerde

¹⁰ Zie voor een discussie van deze modellen A. Peper: 'Ruïl en politisering'. In: *Economisch-Statistische Berichten*, 7 november 1979, jrg. 64, nr. 3229, blz. 1156 e.v.; zie ook A.D. Berends en A.M.L. van Wieringen: 'Onderwijsbeleidsvoering in Nederland'. In: *Losbladig Onderwijskundig Lexicon*. Alphen aan den Rijn, Samsom, 1981 (nog te verschijnen bijdrage).

¹¹ *Structuurnota*, blz. 9.

¹² Zie hiervoor J.M.G. Leune: 'Besluitvorming in het onderwijsbestel'. In: *Onderwijs: Bestel en beleid*. Onder red. van J.A. van Kemenade. Groningen, Wolters-Noordhoff, 1981, blz. 447 e.v..

overleg in Nederland en dan met name in onderwijs en educatie de belangen van het 'veld' vertegenwoordigt.

Het onderzoeksmateriaal om op deze vragen een antwoord te kunnen geven ontbreekt. Bij een negatief antwoord zou het vinden van alternatieven overigens een moeilijke opgave zijn. Het is immers geen eenvoudige zaak gebleken 'het veld' of 'de basis' bij beleidsvoorbereiding en overleg te betrekken. Zo kwamen de — toegegeven massale — reacties op de toch zeer wijd verspreide Contourrennota niet van de gewone burger maar van het tussenniveau van organisaties, besturen, belangengroepen etcetera.¹³ De uiteindelijke vraag is die naar de mogelijkheid van een werkelijke 'participatory democracy' ter vervanging van de representatieve democratie, maar waarbij de nadelen van een corporatieve besluitvorming vermeden worden.

In de derde plaats dient geconstateerd te worden dat het onderwijsoverleg grosso modo toch een onderwijs-onderonsje is gebleven. Het betrekken van enkele vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties in de CCOO en het eerdere opnemen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in een van de koepeldelegaties betekent wat dit betreft slechts een lichte koerswijziging.

Het bovenstaande geldt mutatis mutandis ook voor de andere instanties die de overheid in het leven heeft geroepen ten behoeve van haar beleidsvoorbereiding en -uitvoering: de onderzoeks- en ontwikkelingssector (Stichting Voor Onderzoek van onderwijs (SVO), Centraal Instituut voor Toets Ontwikkeling (CITO)), de adviesorganen voor beleidsvoorbereiding en voor finaal advies en de onderwijsverzorgingsinstellingen (Landelijke Pedagogische Centra (LPC), Stichting voor de Leerplanontwikkeling (SLO) en Schoolbegeleidingsdiensten (SBD'en)).

Het is niet zo dat er geen pogingen zijn ondernomen om de beslotenheid van het onderwijs te doorbreken. Vaak echter zijn ze beperkt gebleven tot nominale vertegenwoordiging van maatschappelijke instanties in de besturen. Zelden is op het operationele vlak, dat wil zeggen in de personeelsbezetting en in de opzet van projecten, de beslotenheid van de sociale wetenschappen doorbroken. Opvallend is met name de afwezigheid van verbindingen — in de twee zoiest aangeduide betekenissen — naar de wereld van de arbeid en naar de wetenschappelijke disciplines die zich met de wereld van de arbeid bezighouden zoals de economie en de bedrijfskunde. Een nootire uitzondering vormen de adviescommissies op het terrein van de volwasseneneducatie en van het onderwijs voor 16- tot 19-jarigen.

Een van de gevolgen van het besloten karakter van de overleg-, advies- en verzorgingsstructuren ter ontwikkeling en vernieuwing van het onderwijs is dat in het dagonderwijs zaken als buitenschoolse werkvormen, de rol van andere educatieve media dan de school, de deprofessionalisering van de school via een nauwere betrokkenheid van niet beroepshalve onderwijzenden bij de processen van onderwijs en educatie niet of nauwelijks aan de orde komen. Een ander gevolg is een betrekkelijk geringe belangstelling voor de relatie tussen onderwijs en educatie enerzijds, economie en arbeidsmarkt anderzijds. Voor zover er analyse is vindt deze plaats in het kader van instituten waarmee het onderwijs slechts losse en 'unverbindliche' contacten onderhoudt: Centraal Plan Bureau (CPB), Sociaal-Cultureel Planbureau (SCP), WRR.

De twee voornaamste *informatie-organen* in dienst van onderwijsbeleidsvoorbereiding en -bepaling, SVO en CITO, bestonden reeds, maar hebben in de zeventiger jaren een grotere vlucht genomen en een duidelijker functie in de beleidsvoorbereiding gekregen. Een derde geplande instantie, het Onderwijs Plan Bureau, is niet van de grond gekomen.¹⁴ De discussies betreffende deze instituten zowel in de onderwijswereld zelf als op het bredere politieke vlak (m.n. in het Parlement) hebben geleidelijk aan grotere duidelijkheid gebracht

¹³ Zie D. Kallen: *The Future of Education in The Netherlands*. Amsterdam, European Cultural Foundation, 1980, blz. 7.

¹⁴ Een vierde informatieverstrekende instantie is het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en met name zijn hoofdafdeling Statistiek van Onderwijs en Wetenschappen.

ten aanzien van hun functie. In principe hebben ze een dubbele taak en dienen ze twee meesters: ze dienen in de eerste plaats de (rijks)overheid te voorzien van de nodige analytische gegevens, ingaande op rechtstreekse verzoeken of, in mindere mate, op eigen initiatief. In de tweede plaats hebben ze een informatieve en in feite ook vaak ondersteunende functie naar het onderwijs toe. In hun beleid en werkwijze hebben ze een zekere mate van autonomie, terwijl in de besturen van met name SVO en CITO enerzijds de dubbele verantwoordelijkheid naar overheid en onderwijsveld toe belichaamd is, anderzijds de relatieve vrijheid tot het voeren van een eigen beleid gegarandeerd is. Terzijde dient opgemerkt dat de stichtingsvorm die in Nederland in de regel gekozen is voor de talloze instituten die overheid en veld dienen, in Europa een unicum is wiens merites om nadere analyse vragen.

Het aantal *adviesorganen* is het sterkst uitgebreid. Nieuw zijn met name de innovatiecommissies Basisschool, Middenschool, Participatie-onderwijs, Open Universiteit en de adviescommissies Bevordering Plaatselijke Educatieve Netwerken, Open School en Betaald Educatief Verlof die in samenwerking met andere departementen of op een andere voet zijn opgezet. Een aantal van deze commissies heeft haar eindadvies inmiddels uitgebracht en is als zodanig opgeheven. De Structuurnota voorzag een 'Adviescommissie voor de Programmering' (ACP) om de werkzaamheden van de adviescommissies op deelaspecten van het beleid te coördineren, aanbevelingen te doen omtrent de opzet, begeleiding en evaluatie van vernieuwingsactiviteiten, voorstellen aan de minister te doen inzake de verdere uitbouw van de verzorgings- en adviesstructuur en zonodig adviezen in meer algemene zin uit te brengen omtrent de programmering van het beleid inzake de ontwikkeling en vernieuwing van het primair en secundair onderwijs. Deze ACP was uitdrukkelijk bedoeld als een commissie van deskundigen, waarin overigens de voorzitters van de deeladviescommissies zitting zouden hebben. Het voorstel van de Structuurnota is niet uitgevoerd. De vraag lijkt gerechtvaardigd of de voorziene taken door andere instanties zijn overgenomen of niet zijn uitgevoerd. Bij gebrek aan evaluatie van het ontwikkelings- en vernieuwingsbeleid kan men slechts naar het antwoord gissen.

Wellicht echter is, afgezien van conjunctureel-politieke redenen voor het niet-instellen van de ACP, de behoefte met de tijd minder evident geworden, met name als gevolg van het feit dat aan nog verdere uitbouw van de verzorgings- en adviesstructuur en aan een meer uitgewerkte overheidsvisie omtrent de ontwikkeling en vernieuwing van primair en secundair onderwijs weinig behoefte bestond. Dat neemt niet weg dat wellicht de coördinatie van het werk van de bestaande adviescommissies en hun opvolgers tekort geschoten is ondanks pogingen om via geregeld onderling overleg, wederzijdse vertegenwoordiging etcetera een minimum aan coördinatie te garanderen.

Op het terrein van de *verzorgingsstructuur* is met name de SLO aan het bestaande arsenaal toegevoegd. Daarnaast is het aantal SBD'en gestaag gegroeid en heeft het CITO, zijnde het samenwerkingsorgaan tussen de LPC en de SBD'en, geleidelijk aan een duidelijker functie gekregen. Voorts is aan de LPC een sleutelfunctie toegekend in de begeleiding van de in het kader van de onderwijsvernieuwing opgezette experimenten.

De uitbouw van de instituten in de verzorgingsstructuur en de geleidelijke verduidelijking van hun taakstelling en van hun onderlinge taakverdeling evenals die van hun relatie tot de advies- en overleginstanties, is gepaard gegaan met veel moeilijkheden en soms met conflicten. Vaak hebben deze verduidelijkend gewerkt ten aanzien van de taakverdeling tussen overheid en onderwijsveld. Vaak ook hebben ze geleid tot verduidelijking van de respectieve rol van de overheid enerzijds, van het particulier initiatief anderzijds. Ze hebben ook aangetoond dat in de praktijk van de beleidsvoorbereiding en -uitvoering ten aanzien van onderwijs en educatie niet volstaan kan worden met het normatief-reëducatieve model dat in de Contourennota de voorkeur had. Elementen van het rationeel-empirische en van het politiek-administratieve model zijn onontbeerlijk voor een goed verloop van de processen. Het heeft overigens nooit in de bedoeling gelegen, in het Nederlandse onderwijsbeleid uitsluitend de normatief-reëducatieve strategie te hanteren. Wel kan men stellen dat de

ontwikkelings- en vernieuwingsstructuur die geleidelijk is opgezet meer geënt is op dit model dan op de twee andere. Voorts waarschuwt men reeds in de Contourennota ervoor dat met dit model weinig ervaring is opgedaan.

De eerste vraag die gesteld moet worden is of de bestuursstructuur van het Nederlandse onderwijs ruimte biedt voor de invoering van een dergelijk model van inspraak, besluitvorming en beheer. In wezen kent het Nederlandse onderwijs twee bestuursniveaus: de rijksoverheid en de gemeenten. Regio's en provincies spelen nagenoeg geen rol. Scholen hebben een zeer beperkte mate van autonomie. Van de mogelijkheden die de bestaande regelingen wel bieden wordt overigens door de overgrote meerderheid van de scholen weinig of geen gebruik gemaakt. Dat het anders kan — met andere woorden, dat er toch wel een aanzienlijke ruimte voor eigen initiatief is — bewijzen sinds jaar en dag de zogenaamde traditionele vernieuwingscholen. Gesteld werd reeds dat de rijksoverheid in de afgelopen jaren haar greep op de lagere overheden en op de scholen heeft versterkt. De Contourennota bevatte een hoofdstuk 'Regionalisering van het onderwijsbeleid'. Het is significant dat dit thema in de Vervolnota niet aan de orde komt. Van regionalisering van het beleid als in de eerste nota voorgesteld is weinig of niets terecht gekomen.

Is dan wellicht via de uitbouw van de advies-, overleg- en verzorgingsstructuur inhoud gegeven aan de 'normatief-reëducatieve' strategie? In opzet wel, met name in de overlegstructuur. Op twee manieren echter zijn aan het functioneren van de overlegstructuur als spreekbuis voor de behoeften en wensen van de direct betrokkenen beperkingen opgelegd. In de eerste plaats passeren op het landelijke niveau verlangens en wensen van de direct betrokkenen verscheidene tussenstations aler ze, eventueel, op het topniveau arriveren. De overheid komt overigens licht in de verleiding rechtstreeks zaken te doen met de scholen als ze weerstand ontmoet op het landelijk overlegniveau. In de tweede plaats is aan de definitie van de 'direct betrokkenen' een beperkte inhoud gegeven. Zoals reeds gesteld fungeren de onderwijsgeevenden — via hun organisaties — als vrijwel de enige woordvoerders van het onderwijsveld.

Een tweede vraag is of de sterke uitbouw van een toch primair in dienst van de rijksoverheid staand apparaat van informatie en van advisering niet op gespannen voet staat met de overleg- en inspraakintentie. Al is het niet uitgesloten dat de overlegpartners een beroep doen op met name de informatie-instituten (CPB, SVO, CITO), zij beschikken toch, evenmin als de volksvertegenwoordiging, over de overvloed aan informatie waarover de overheid kan beschikken. De overlegpartners die als gevolg hiervan door de vertegenwoordigers van de overheid schaakmat gezet worden, komen dan licht in de verleiding hun allianties op het politieke vlak te gebruiken om aan hun standpunt kracht bij te zetten.

Nadere bestudering van de recente geschiedenis van het Nederlandse onderwijsbeleid zou op dit soort vragen een antwoord kunnen geven. Momenteel beschikken we slechts over incidentele gegevens die er op wijzen dat spanningen als zojuist bedoeld inderdaad optreden en dat het normatief-reëducatieve model nogal eens in het gedrang komt.

Een andere vraag die gesteld moet worden is in welke mate onderwijs en educatie rationele, beheersbare en planbare processen zijn. De euphorie ten dezen van de zestiger jaren heeft plaats gemaakt voor een meer genuanceerde positie. Een evenwicht is echter nog niet bereikt. Het lijkt aannemelijk de voorlopige conclusie te trekken dat de diverse ontwikkelings- en vernieuwingsmodellen momenteel nog in een concurrentiepositie naast elkaar bestaan.

1.3 Educatie, economie en arbeidsmarkt

De relatie onderwijs-arbeidsmarkt staat sinds lange tijd in het centrum van de belangstelling van externe onderzoekers van het onderwijs. Binnen het onderwijs is er vanouds veel minder belangstelling voor. De onderwijswereld heeft altijd betrekkelijk onverschillig gestaan tegenover op de behoeften van economie en arbeidsmarkt gerichte onderwijsplanning. Bij de onverschilligheid en

onwetendheid ten aanzien van deze problematiek is in de zeventiger jaren in kringen van het onderwijs directe afwijzing gekomen. Met nadruk werd vaak gesteld dat de kwantitatieve ontwikkeling en de kwalitatieve vormgeving van het onderwijs niet ondergeschikt gemaakt moesten worden aan de behoeften van economie en arbeidsmarkt. Daarnaast heeft zich, zoals reeds gesteld, een meer genuanceerde opvatting aangemeld. Mede onder de invloed van in OESO-kader ontwikkelde opvattingen heeft de overtuiging postgevat dat de relatie onderwijs-arbeidsmarkt tweerichtingsverkeer hoort te zijn, dat wil zeggen dat in de economische planning en met name bij de creatie van arbeidsplaatsen en bij de vormgeving van werk en arbeidssituatie rekening gehouden moet worden met de in het onderwijs verworven competenties, attitudes en verwachtingen. Een en ander liep parallel met een fundamentele discussie omtrent de sleutel-macht van de school om maatschappelijke doelstellingen te bereiken en met name van haar invloed op werk en inkomen. Behalve aan de school externe variabelen werd een nogal groot gewicht gehecht aan na- en buitenschoolse vorming in het bereiken van de maatschappelijke doeleinden van het onderwijs. Ook in Nederland groeide de belangstelling voor het beleidsconcept van wederkerend onderwijs en werden bestaande en nieuwe vormen van volwassenen-educatie mede betrokken in beleidsdenken en beleidsvoorbereiding.

Aldus scheen zich een nieuw beleidsperspectief te openen voor de relatie educatie-arbeidsmarkt, maar nu geplaatst in het bredere verband van het algemene welzijnsbeleid. De economische crisis echter heeft deze nieuwe perspectieven vaak weer afgegrensd. Zo is de discussie omtrent verdeling van de beschikbare arbeid via arbeidstijdverkorting, work-sharing en dergelijke vaak stukgelopen op geringe bereidheid van de werkgevers om de nodige organisatorische stappen te ondernemen, van de werknemers om verworven posities ter discussie te stellen en vaak ook van de sociale verzekeringsinstanties om hun procedures aan de nieuwe situatie aan te passen.

Wat echter gebleven is, is een meer genuanceerde visie, het besef dat de interactie educatie-werk-welzijn een niet afdoende benadering kan worden. Gebleven is ook de overtuiging dat de leermogelijkheden buiten en na de school in het arbeidsmarkt- en het welzijnsbeleid betrokken moeten worden. Geconstateerd moet ook worden dat, in het algemeen gesteld, het verworvene niet ter discussie wordt gesteld, dit in tegenstelling tot wat gebeurt in bijvoorbeeld Engeland en ook hier en daar in de Duitse Bondsrepubliek. Er is in Nederland weinig aanhang voor ideeën als verlaging van de (vergelijkenderwijs toch zeer hoge) onderwijsuitgaven, verlaging van de leerplicht, strakke beperking van de toelating tot het hoger onderwijs, het afstoten van het beroepsonderwijs naar het bedrijfsleven. Slogans als 'Mut zur Erziehung' en 'back to basics'¹⁵ vinden in Nederland vooralsnog weinig aanhang. Het principe van het verstrekken van educatie aan een ieder die er om vraagt en van dat soort educatie waarom hij of zij vraagt, is in zijn algemeenheid niet aangetast en overwegingen van economische rentabiliteit van onderwijs en educatie in de beperkte zin spelen in beleid en openbare discussie in Nederland nauwelijks een rol.

Dit neemt niet weg dat er ongerustheid bestaat omtrent de spanning tussen de nog steeds toenemende vraag naar meer educatie en de stagnatie van de vraag naar hoger en middelbaar geschoolden. In deze beperkte zin is ook in Nederland sprake van een groeiend besef van overscholing van de beroepsbevolking, dat wil zeggen van een hogere scholingsgraad dan overeenkomt met de bestaande of zich op korte termijn op de arbeidsmarkt voordoende mogelijkheden.

Meer kritiek hoort men op de wijze waarop het onderwijs zijn beroepsvoorbereidende taak vervult. Zeer specifiek is deze kritiek echter veelal niet. Ook stelt men zelden ter discussie de wijze waarop het onderwijs de jongeren voorbereidt – of niet voorbereidt – op het dragen van verantwoordelijkheid, hun attitude-

¹⁵ In de Duitse Bondsrepubliek heeft in het midden van de zeventiger jaren door een aantal bekende persoonlijkheden gepubliceerd rapport onder de titel 'Mut zur Erziehung' tot heftige reacties van pedagogische zijde geleid. In Engeland spreekt men van een 'back to basics' beweging die pleit voor een in ere herstellen van de traditionele cognitieve vakken in het curriculum van lager en voortgezet onderwijs.

vorming ten aanzien van het werk, hun bekwaamheid en hun verwachtingen ten aanzien van participatie en inspraak.

Ramingen en prognoses van de behoeften aan geschoolde mankracht op de Nederlandse arbeidsmarkt zijn in betrekkelijke overvloed voorhanden. In het algemeen wijzen ze op een groeiend overschot aan middelbaar en hoger geschoolden en een tekort aan lager geschoolden. Er dient echter aan herinnerd te worden dat deze theoretische overschotten niet resulteren in equivalente aantallen niet-opgevulde weinig gekwalificeerde arbeidsplaatsen c.q. werkloze hoger geschoolden: als gevolg van toenemende substitutie nemen de overschietende hoger geschoolden in toenemende mate tijdelijk genoeg met lager gewaardeerd en vaak ook lager betaald werk. Er is echter ook herhaaldelijk geconstateerd dat de arbeidsmarkt niet eindeloos elastisch is. Substitutie is aan inherente beperkingen onderhevig en de arbeidsbevolking is slechts beperkt mobiel.

Nog slechts enkele jaren geleden nam men, met name op gezag van de OESO, vrij algemeen aan dat het tekort aan arbeidsplaatsen van voorbijgaande aard was en vermocht men niet in te zien hoe het onderwijs zich op de lange termijn anders zou kunnen ontwikkelen dan in een perspectief van volledige werkgelegenheid.¹⁶ Als voornaamste probleem werd gesignaleerd de moeilijke overgang van school naar werk, vooral van de jongeren met een onvoldoende beroepsopleiding. Aanbevolen werd er voor te zorgen dat alle schoolverlaters een beroepsopleiding zouden krijgen. Al werd in het genoemde OESO-rapport erkend dat sommige jongeren met een goede opleiding van ontevredenheid en ongerustheid blijk gaven ten aanzien van de geboden arbeidsmogelijkheden, en dat een groeiend aantal jonge academici op korte termijn moeite had werk te vinden, gesteld werd toch dat schoolverlaters met 'goede kwalificaties' voldoende keuzemogelijkheden hadden en dat de mogelijkheden een bevredigende baan te vinden evenredig toenamen met de genoten opleiding.

Dit optimisme doet inmiddels geen opgeld meer. Waren in 1975 in de negen landen van de Europese Gemeenschap 10,1% van de actieve 14-19 jarigen en 7,0% van de 20-24 jarigen werkloos¹⁷ en inmiddels zijn deze percentages verder opgelopen.¹⁸

Daarnaast vragen twee andere recente ontwikkelingen de aandacht. De ene betreft de segmentering van de arbeidsmarkt. Naast de primaire arbeidsmarkt zijn een aantal 'parallele' markten ontstaan die minder garanties bieden dan de primaire arbeidsmarkt. De nieuwkomers, waarvan de schoolverlaters het leeuwedeel vormen, zijn op deze secundaire of parallele arbeidsmarkten aangewezen, des te meer overigens naarmate hun opleidingsniveau lager is. Een tweede, met het eerste verbonden verschijnsel is dat van de wijziging in aard en duur van de intrede op de arbeidsmarkt. Niet alleen hebben schoolverlaters grote moeilijkheden met het vinden van een eerste baan, ze doorlopen ook veelal een lange periode van 'trial and error' aler ze een relatief vaste plaats op de arbeidsmarkt gevonden hebben. De overgang van school naar werk is niet langer een punctueel gebeuren, maar een langdurig proces vol wisselvalligheden. In toenemende aantallen bemannen schoolverlaters en werkzoekenden — onder de laatsten vooral weinig geschoolde vrouwen die de arbeidsmarkt, gedwongen of vrijwillig, voor enige tijd verlaten hebben — de arbeidsplaatsen op deze parallele arbeidsmarkten. De uitzendbureaus zijn hiervan overigens slechts het meest zichtbare uitgroei. Een andere belangrijke groep wordt bijvoorbeeld in Italië vertegenwoordigd door de 'thuiswerksters', die met name voor de textielindustrie opereren.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld: *Educational Trends and Policies*. Paris, OECD, 1977, blz. 36.

¹⁷ Vergeleken met een globaal werkloosheidspercentage van 3,7% en met uitschieters naar boven van 16,0% van 14-19 jarigen in Italië en 21,6% in Ierland, vergeleken met slechts 6,9% in Nederland.

¹⁸ In 1980 beliepen de werkloosheidspercentages voor de bevolking van 15 tot 24 volgens OESO-gegevens: 4,75% in de Duitse Bondsrepubliek, 15 in Frankrijk, 10,75 in Engeland, 16 in de Verenigde Staten. Zie *Le Monde*, 12 juillet 1980.

Een van de consequenties van deze structurele veranderingen op de arbeidsmarkt is dat geen duidelijke identificatie meer mogelijk is van de diverse categorieën deelnemers aan het arbeidsgebeuren: grote groepen jongeren en vrouwen navigeren gedurende lange perioden tussen werk, werk zoeken, werkloosheid en vrijwillige niet-activiteit. Eveneens kan geen duidelijke grens meer getrokken worden tussen vrijwillige en gedwongen niet-deelname aan het arbeidsproces en uiteindelijk komt de scheiding tussen actieve en niet-actieve bevolking zelf in het geding. Het onderwijs is in zijn algemeenheid niet op deze fluctuerende situatie ingesteld. In het kader van de bestrijding van de jeugdwerkloosheid zijn in de meeste Europese landen tal van ad-hoc opleidingsprogramma's, in de regel buiten het schoolstelsel, opgezet. Hun succes is zeer wisselend. Gegevens omtrent hun resultaten zijn overigens nog schaars. De hulpprogramma's betreffen in de regel jongeren die (nog) buiten het arbeidsproces staan en niet de grote groep die weliswaar in het arbeidsproces is opgenomen maar die op grond van zijn onvoldoende opleiding en van zijn wankele positie (met name op de bovenvermelde parallele arbeidsmarkten) als 'risicogroep' (dat wil zeggen als potentiële werklozen) beschouwd moet worden. Italiaanse gegevens wijzen in de richting van een vergroot risico voor de leden van deze groepering wanneer ze de twintig gepasseerd zijn. Ze zijn dan voor de werkgevers niet meer aantrekkelijk als jonge, laagbetaalde werknemers en evenmin als 'opleidbare', aanpasbare schoolverlaters.

Voor wat onderwijs en educatie betreft gaan de suggesties voor het aanpakken van deze problematiek in de richting van een soepeler inrichting van het voortgezette onderwijs en met name in de richting van overgangsstructuren tussen school en werk, die als scharnieren kunnen functioneren. Ze moeten niet slechts combinatie van (part-time) studie met (part-time) werk mogelijk maken, maar ook alterneren tussen opleiding en werk. Ook wordt wel gepleit voor een beter benutten van de mogelijkheden tot her- en bijscholing van de bedreigde categorieën die volwassenenonderwijs biedt. Het is bekend dat deze mogelijkheden in de eerste plaats benut worden door de werknemers die reeds een stabiele positie op de arbeidsmarkt gevonden hebben en door de beter opgeleiden. Aanpassing van de regelingen voor educatief verlof, studiefinanciering etcetera zal nodig zijn om ook de 'marginale' deelnemers aan het arbeidsproces reële kansen tot benutting van de mogelijkheden te bieden.

De school is op weg haar monopolie in de allocatie ten aanzien van inkomen en beroep te verliezen. De werkelijke selectie vindt steeds meer plaats in de overgangsfase tussen onderwijs en werk. Educatie kan in dat proces een belangrijke rol blijven spelen mits ze geboden wordt in nauwe wisselwerking met dit overgangsproces.

1.4 Educatieve ontwikkelingen in Nederland en elders

In het volgende worden enkele aspecten van de ontwikkelingen in onderwijs en educatie in Nederland en elders summier gepresenteerd. Bij voorkeur zijn die ontwikkelingen gekozen waarvan aangenomen wordt dat ze de welzijnsfunctie van onderwijs en educatie beïnvloeden. 'Elders' betekent in dit kader in eerste instantie de ontwikkelde West-Europese en Noord-Amerikaanse landen.

De eerste dimensie van deze ontwikkelingen betreft de omvang van het educatieve gebeuren. Het volgende tabelletje geeft voor de OESO-landen een globaal beeld van de ontwikkeling van de betrokken aantallen leerlingen en studenten:

Tabel 1.1 Aantallen leerlingen en studenten in de OESO-landen (1960-1975) (in miljoenen)

	1960	1965	1970	1975
Lager	70,2	72,4	77,0	75,1
Voortgezet	45,6	56,3	64,8	72,2
Hoger	6,3	9,7	14,4	17,0
Totaal	122,1	138,4	156,2	164,3

Bron: *Educational Trends: Analytical Report*. Paris OECD, 1978 (Ed/Min (78), 2 (Restricted report)).

Overgenomen uit: *Educational Statistics in OECD Member Countries*, (ED/WP 1, 77,2).

Tegenover een beginnende teruggang in aantallen in het lager onderwijs staat een nog voortdurende toename in voortgezet en hoger onderwijs. Verhoudingsgewijs is de groei in het hoger onderwijs verreweg het grootst geweest, maar het voortgezet onderwijs heeft het grootste deel van de absolute toename van aantallen leerlingen en studenten sinds 1960 (26,6 miljoen van 42,2 miljoen) voor zijn rekening genomen.

De deelnamepercentages per leeftijdsgroep ontwikkelden zich als volgt:

Tabel 1.2 Deelnamepercentage per leeftijdsgroep (1960-1975) in de OESO-landen

	1960	1970	1975
5-14	84	92	93
15-19	39	53	57
20-24	7	12	14

Bron: overgenomen uit: *Full-time School Enrolment 1960-1980*.

Corrigendum to ED/WP 1 (77) 1, 1st. Revision. Restricted OECD-paper.

Opvallend is een betrekkelijke stagnatie van de groei in deelname van de 20-24 jarigen na 1970. Confrontering van tabellen 1.1 en 1.2 is instructief: voor wat betreft het lager onderwijs nemen sinds 1970 de aantallen leerlingen af, ondanks een lichte groei in deelname-percentages. Voor het voortgezet onderwijs constateert men over dezelfde periode een sterkere groei in aantallen (90%) dan verwacht kan worden op grond van de groeiende deelname alleen en is er dus nog een positief demografisch saldo. In het hoger onderwijs verschilt de groei in aantallen (18,1%) niet wezenlijk van die in deelname-percentages (16,7%), als gevolg van het feit dat in het hoger onderwijs de geboortegolf van voor 1965 nog niet haar volle effect had bereikt.

Uiteraard gaan achter deze gemiddelden grote verschillen schuil tussen afzonderlijke landen, maar zoals tabel 1.3 aangeeft, zijn sinds 1960 de discrepanties in deelnamepercentages tussen de belangrijkste OESO-landen voor wat betreft de groep 15-19 sterk afgenomen.

Tabel 1.3 Deelnamenpercentages 15-19 en 20-24 van 1960 tot 1975

	NL	Be	DBR	F	It	Zwe	UK	USA	Variatie	
15-19	1960	30,6	37,9	34,7	32,5	18,7	36,9	16,6	64,1	16,6 : 64,1
	1975	57,5	61,3	51,3	51,3	40,8	57,1	43,9	72,0	40,8 : 72,0
20-24	1960	5,8	6,0	6,9	7,3	4,9	15,5	4,9	12,1	4,9 : 15,5
	1975	12,3	11,1	11,1	9,9	10,8	14,4	7,5	21,6	7,5 : 21,6

Bron: *Educational Trends: Analytical Report*, table 8, blz. 65.

Voor beide leeftijdsgroepen zijn met name voor de Europese landen de discrepanties in deelnamepercentages sinds 1960 sterk verminderd. Voor wat betreft de 15-19 jarigen constateert men sinds 1970 stagnatie c.q. lichte daling in Zweden en de Verenigde Staten, terwijl in de andere vermelde landen de deelname nog toeneemt. Voor wat betreft de 20-24 jarigen vertonen Nederland en België over dezelfde periode nog een zeer sterke groei in deelname. In Zweden daalt het percentage echter van 15,5 tot 14,4. In de andere landen is er nog groei, maar in veel geringere mate dan in de twee eerstgenoemde. Zoals bekend overheerst de opvatting dat de daling van de geboortecijfers zich niet zal voortzetten. De meeste OESO-landen verwachten tussen 1980 en 1990 stagnatie (wat in feite echter betekent een voortzetting van het lage in 1980 bereikte niveau) of een lichte toename. Tabel 1.4 illustreert een en ander.

Tabel 1.4 Aantallen geboorten in 1980 en 1990 in enkele OESO-landen (in duizenden)

	NL	Be	Fr	DBR	It	Zwe	UK	USA
1980	159	nd	889	584	842	108	828	3654
1990	169	nd	864	640	935	108	971	3972

Bron: *Educational Trends: Analytical Report*, table 13, blz. 71.

Het merkwaardige gevolg is dat enkele landen weer het hoge geboorteniveau van de zestiger of begin zeventiger jaren zullen bereiken. Vaak was in 1980 het dieptepunt al gepasseerd. Nederland is samen met de Duitse Bondsrepubliek en in mindere mate Zweden een nootore uitzondering: in deze landen zal het geboortecijfer van 1990 nog ver beneden die van 1965 en 1970 liggen. Voor Nederland is derhalve in de komende jaren verdere daling van de aantallen leerlingen in het kleuter- en lager onderwijs en een inzetten van daling in het voortgezet onderwijs te verwachten. Als gevolg van de demografische ontwikkelingen zal het aandeel van de jongeren aan de totale bevolking in de meeste ontwikkelde landen sterk afnemen. Tabel 1.5 illustreert een en ander:

Tabel 1.5 Aandeel van de leeftijdsgroepen 0-14, 15-64 en plus 65 in de totale bevolking, 1950, 1970 en 1990, in enkele OESO-landen

	0-14			15-64			plus 65		
	1950	1970	1990	1950	1970	1990	1950	1970	1990
NL	29,3	27,3	17,2	62,9	62,5	70,0	7,7	10,2	12,8
Be	20,9	23,5	19,7	68,1	63,0	66,9	11,0	13,4	13,3
Fr	22,7	24,8	22,6	65,9	62,4	64,4	11,4	12,9	13,2
DBR	23,5	23,2	16,0	67,1	63,6	69,5	9,3	13,2	14,4
Zwe	23,4	20,8	19,1	66,3	65,5	63,4	10,2	13,7	17,5
UK	22,3	24,1	21,6	66,9	62,9	63,9	10,7	13,0	14,5
USA	26,9	28,2	22,7	65,0	61,9	65,1	8,1	9,8	12,2

Bron: *Educational Trends: Analytical Report*, table 20.

In 1950 was Nederland vergeleken met alle andere hierboven vermelde landen een 'jong' land het had het hoogste percentage 0-14 jarigen en het laagste 65-plussers. In 1990 zal het een betrekkelijk 'oud' land zijn, met minder 0-14 jarigen dan de andere landen met uitzondering van de Duitse Bondsrepubliek en met een nog betrekkelijk laag percentage 65-plussers, maar een percentage dat in tegenstelling tot sommige andere landen sinds 1950 dramatisch is toegenomen.

De demografische ontwikkeling zal ook consequenties hebben voor de arbeidsmarkt. De afnemende vraag naar arbeid van schoolverlaters kan tot vermindering van de jeugdwerkloosheid en later tot die van de algehele werkloosheid leiden en derhalve tot vermindering van de druk op de sociale voorzieningen. Andere ontwikkelingen, zoals grotere vraag van vrouwen naar arbeid, kunnen dit effect echter weer ongedaan maken.

In dit verband dient ook vermeld te worden dat het percentage actieven in Nederland een van de laagste in Europa is, vooral als gevolg van een geringe deelname van vrouwen aan het arbeidsproces. In de afgelopen twintig jaren is de arbeidsdeelname van de 15-19 jarigen voor de mannen teruggelopen van 63,1% tot 30,9%, die van de vrouwen van 59,2% tot 37,2%. De teruggang komt voor deze leeftijdsgroep vrijwel geheel voor rekening van de hogere deelname aan het onderwijs. Voor de 20-24 jarigen constateert men voor de mannen een lichte teruggang in arbeidsdeelname (van 91,2% in 1960 tot 79,2% in 1975), voor de vrouwen daarentegen toename (van 52,8% tot 60,8%). Daar staat tegenover een vrijwel equivalente verhoging van de deelname aan onderwijs van de mannen, maar een veel geringere groei van de onderwijsdeelname van de vrouwen in deze leeftijdsgroep. Bijna een op twee vrouwen tussen 20 en 24 was in 1975 noch deel van de actieve bevolking, noch ingeschreven in het onderwijs. Tabel 1.6 geeft de deelname aan het arbeidsproces van de 15-19 en de 20-24 jarigen in enkele Europese landen weer.

Tabel 1.6 Deelname aan het arbeidsproces van de 15-19 en de 20-24 jarigen

	15-19 jarigen				20-24 jarigen			
	1960		1975		1960		1975	
	Mannen	Vrouwen	Mannen	Vrouwen	Mannen	Vrouwen	Mannen	Vrouwen
Be	51,3	40,6	34,3	33,2	87,4	51,3	81,0	64,4
Fr	61,1	45,6	27,7	21,2	90,9	58,6	81,5	65,9
DBR	77,1	75,7	46,1	41,2	91,1	75,7	78,0	69,1
It	64,7	38,8	37,4	27,4	88,5	40,9	72,1	45,3
NL	63,1	59,2	30,9	37,2	91,2	52,8	79,2	60,0
Zwe	52,8	46,6	47,3	45,2	74,9	57,3	82,7	73,7
UK	76,3	72,0	57,6	56,7	97,0	60,4	87,7	65,4

Bron: *Emploi et Chomage en Europe*. Ed. par J-P. Jallade. Paris, Economica 1981. Tableaux 3 et 5.

Het ligt niet in de bedoeling van deze inleiding in te gaan op de gevolgen van deze ontwikkelingen. Genoteerd zij slechts dat deelname aan het arbeidsproces steeds meer pas plaatsvindt in het begin van de twintiger jaren.

Nog enkele andere kwantitatieve ontwikkelingen verdienen korte vermelding. Nederland behoort tot de landen met een zeer hoge deelname aan het kleuter-onderwijs, samen met Frankrijk en België. Vergeleken daarmee is de deelname in andere hoogontwikkelde landen als Engeland, de Duitse Bondsrepubliek en Zweden laag tot zeer laag.

Voor wat betreft deelname aan onderwijs van 15-19 jarigen lagen in 1975 België en Nederland in West-Europa samen met de Scandinavische landen aan de kop; voor wat betreft de deelname van 20-24 jarigen geldt dezelfde constatering, maar de lange gemiddelde studieduur heeft tot gevolg dat het deelnamepercentage berekend over de leeftijdsgroepen 20-24 een vertekend beeld geeft van de werkelijke deelname.

Nederland behoort voorts samen met de Scandinavische landen tot de landen

die het hoogste aandeel van hun bruto nationaal produkt aan onderwijs besteden. De oorzaken van de vertraagde groei van het onderwijs liggen niet alleen in de teruggang van de geboortecijfers. In sommige gevallen heeft de ongunstige economische situatie geleid tot een verminderde belangstelling voor voortgezet en hoger onderwijs.¹⁹ De ongunstige vooruitzichten op de arbeidsmarkt leiden ertoe dat veel jongeren een korte opleiding of het voortijdig verlaten van langere opleidingen prefereren. Er zijn dus (aldus de OESO) goede gronden om aan te nemen dat in het bijzonder jongeren uit de minst bedeelde sociale klasse hun keuze in deze zin hebben gewijzigd.

Voorgenomen maatregelen ten gunste van benadeelde groepen zijn vaak afgeremd of niet ten uitvoer gebracht, ten dele om financiële redenen, ten dele om politieke redenen, ten dele ook als gevolg van reële of vermeende povere resultaten van het tot dan toe gevoerd beleid. Zo is in de Verenigde Staten de desegregatie praktisch tot stilstand gekomen. Beleidsmaatregelen ten gunste van gastarbeiderskinderen zijn vaak verzand bij gebrek aan voldoende politieke pressie. Structurele hervormingsplannen die mede ten doel hadden de doorstroming te bevorderen en aldus meer gelijke kansen te waarborgen zijn in de afgelopen jaren in de Bondsrepubliek en in Zwitserland op weerstand gestoten. In andere landen, met name in Engeland en Frankrijk, is een verandering van het politieke klimaat ten aanzien van deze reeds vrijwel algemeen ingevoerde structurele hervormingen te bemerken. Zo hebben zich in Frankrijk recentelijk twee politiek tot tegengestelde richtingen behorende lerarenorganisaties uitgesproken tegen de 'middenschool' (het 'College d'Enseignement Secondaire') en is zojuist een rapport verschenen dat de 'orientation scolaire' die er op dit niveau het voornaamste instrument van is, negatief evalueert.

In dit beeld van stagnatie past ook de impasse waarin onderwijsvernieuwingen en ontwikkelingsprojecten in veel gevallen zijn geraakt. In de Bondsrepubliek spreekt men van 'Reformmüdigkeit' die de 'Reformfreudigkeit' van de zeventiger jaren heeft vervangen. In Frankrijk en Engeland is vermindering van ontwikkelings- en vernieuwingswerk te constateren, ten dele veroorzaakt door het gebrek aan financiën, maar voor een belangrijk gedeelte ook door een verminderde bereidheid van overheid en onderwijsveld om in onderzoek en ontwikkelingswerk te investeren. De tijd van de ingrijpende hervormingen, zo oordeelt men vrij algemeen, is voorbij. Voortaan is het zaak om stap voor stap verbeteringen en wijzigingen aan te brengen.

Een ander in met name de Angelsaksische wereld opvallend verschijnsel is de vraag naar 'accountability' van het onderwijs, van rekenschap afleggen van zijn doen en laten niet slechts tegenover de overheid, maar ook ten aanzien van het grotere publiek. In Engeland moet de instelling van de 'Assessment Performance Unit' gezien worden als een antwoord op deze vraag. Het doel is niet meting van de schoolresultaten van kinderen maar evaluatie van de doeltreffendheid in het bereiken van de systeemdoelstellingen. De vraag naar 'accountability' past in het bredere kader van de massale kritiek op de school die sinds jaren in veel landen geuit wordt. Men denke aan het rapport van de school van Barbiana ('die rotschool ...'), het rapport Joxe in Frankrijk, een lange serie van rapporten in de Verenigde Staten, het Newsom-rapport en Callaghan's speech in het Ruskin College in Oxford in Engeland. In de meeste gevallen richt de kritiek zich vooral op het voortgezet onderwijs en concentreert ze zich op het onvermogen van de school de leerlingen een aangepaste voorbereiding te geven op hun latere (beroeps)leven.

Een tweede soort kritiek richt zich op de school als leermilieu en haar geringe bereidheid tot differentiatie van de leerplaatsen.²⁰ Coleman heeft de formule

¹⁹ *Educational Trends and Policies*, Paris, OECD, 1977, blz. 9.

²⁰ De Duitse 'Lernorte'. Bedoeld wordt dat leren ook in andere plaatsen dan de school kan plaatsvinden: het bedrijf, de jeugdgroep, het buurthuis, de sportclub etc.. Het onderwijsbeleid zou ernaar moeten streven mogelijkheden tot leren te organiseren daar waar de beste kansen op goede motivatie en goede resultaten bestaan. Zie bijvoorbeeld *Lernen im Jugendalter; Ergebnisse, Fragestellungen und Probleme sozialwissenschaftlicher Forschung*. Von W. Hornstein, W. Schefold, G. Schmeiser e.a.. Stuttgart, Klett, 1975. Deutscher Bildungsrat; Gutachten und Studien der Bildungskommission, Bd 54.

gelanceerd van de high school als een instelling die 'information-rich' maar 'action-poor' is. Vooral in de Verenigde Staten wordt de logheid van de high school en haar geringe inzet voor nieuwe werkvormen met name geweten aan de toenemende omvang van de high schools en aan hun vervreemdheid van de gemeenschap.

De voorstellen tot verbetering gaan alle in de richting van een beter beantwoorden van de school aan de diversiteit van de schoolbevolking en met name aan de behoeften van de minder op het academische programma en meer op 'doen' en op het verwerven van sociale en technische vaardigheden ingestelde leerlingen. De meest radicale voorstellen zijn die tot verlaging van de leerplichtige leeftijd en het invoeren van voucher-stelsels, vanaf ongeveer 14 jaar. Algemeen bepleit wordt het versterken van de banden met de (plaatselijke) gemeenschap, maar over de wijze waarop dit zou moeten gebeuren en over de instellingen of groepen waarmee samengewerkt zou moeten worden, lopen de meningen uiteen.

Uiteraard worden de ouders overal het eerst genoemd. Men is echter vaak huiverig, de ouders teveel zeggenschap te geven over de school. Samenwerking met de 'wereld van het werk' wordt vrij algemeen bepleit, maar de concrete vormen moeten in de regel nog gevonden worden, behalve wanneer het gaat om beroepsopleiding van leerlingen die voor een technische opleiding gekozen hebben. Dat neemt niet weg dat in diverse landen het creëren van een 'brug-functie' tussen school en werk, ofwel van intermediaire instituties tussen beide, hoge prioriteit heeft in de beleidsdiscussies en soms ook in het in feite gevoerde beleid. In de Verenigde Staten is met 'career education' wisselend succes opgedaan. In Frankrijk is met 'education en alternance' een bescheiden begin gemaakt. In de Bondsrepubliek is het creëren van alternatieve 'Lernorte' in de 'zweite Sekundarstufe' sinds enkele jaren deel van de educatieve rethoriek, maar de aanzetten tot realisering zijn er nog schaars.

Een minder vaak voorkomend voorstel is dat tot het doorbreken van het isolement van de jeugd binnen haar eigen leeftijdsgroep, de 'age-segregation', door middel van het openstellen van het voortgezet onderwijs voor volwassenen. Met name in enkele Scandinavische landen (Noorwegen en Zweden) wordt in het kader van recurrent education daarmee ernst gemaakt.

Een thema dat hoog genoteerd staat op de lijst van beleidsprioriteiten is dat van de diverse sociale groeperingen die ondanks de toegenomen deelname aan educatie nog steeds in een achterstandssituatie verkeren. De kanselijkheid van meisjes en vrouwen is in veel landen redelijk wel verzekerd voor wat betreft (totale) onderwijsdeelname, maar niet voor wat betreft deelname aan de verscheidene soorten van onderwijs. Toegang van meisjes tot technische opleidingen die tot nu toe in feite voor hen ontoegankelijk waren, is bijvoorbeeld in de Bondsrepubliek een van de voortdurende herhaalde thema's in de politieke discussie. Daarnaast vragen tal van andere groepen om speciale aandacht en eventueel speciale maatregelen: gastarbeiders, kinderen uit de grote stedelijke centrale of uit de stedelijke randgebieden, etnische en/of linguïstische minderheidsgroepen, hoogbegaafden en, last but not least, kinderen met geestelijke of lichamelijke handicaps en met speciale leermoeilijkheden.

De vraag naar onderwijs is aldus op weg een vraag te worden naar specifieke, aan de behoeften van specifieke groepen aangepaste diensten. Het beleid komt onder toenemende druk te staan om aan de behoeften van steeds nieuwe doelgroepen te beantwoorden door voor hen eigen, aangepaste voorzieningen te creëren. Deze ontwikkeling staat op gespannen voet met de tendens tot afremming van groei, beheersing van uitgaven en inkrimping van het educatieve dienstenpakket. Ze staat ook haaks op de toenemende twijfel aan het vermogen van educatie om bredere maatschappelijke doelen te bereiken. Of aan dit soort specifieke vraag voldaan wordt, hangt vaak af van de incidentele en momentane factoren. Pressie ten gunste van speciale voorzieningen voor gastarbeiderskinderen heeft in het verleden wel enig resultaat opgeleverd, maar heeft in de huidige situatie van afremming van immigratie weinig effect. De vraag naar specifiek onderwijs voor culturele minderheden in bijvoorbeeld Frankrijk maakt op het ogenblik weinig kans terwijl ze in Engeland en in Spanje geprofi-

teerd heeft van een gunstig politiek klimaat.

Het algemene beeld is niet eenduidig en bevat vaak paradoxale aspecten. Zo is er bijvoorbeeld in Engeland veel kritiek op de Local Educational Authorities, maar vragen de critici zowel om versterking van de invloed van de plaatselijke gemeenschap op het educatieve beleid als om grotere bevoegdheid voor het centrale beleid. In de Duitse Bondsrepubliek is het federale onderwijsbeleid duidelijk op zijn retour ten gunste van de machtspositie van de Länder. In Frankrijk constateert men een versterking van de positie van het bijzonder onderwijs; in Zweden afstoten van de bevoegdheden van de centrale overheid naar de lagere organen, met name de gemeenten.

Het is moeilijk te voorspellen hoe dit soort ontwikkelingen op de langere duur zullen uitpakken. Waarschijnlijk moeten vele ervan gezien worden als reacties op onzekerheid. Afstoten van bevoegdheden is vaak meer gebaseerd op weerzin de verantwoordelijkheid voor bezuinigingen en onpopulaire prioriteitsstelling op zich te nemen dan op reële bereidheid verantwoordelijkheid te delen.

1.5 Rendement in de publieke en de privé-welzijnsfeer

Het rendement van educatie in de publieke en privé-welzijnsfeer kan slechts bij grove benadering worden aangeduid. Daaraan is niet enkel debet het ontbreken van onderzoeksgegevens. Onderwijs en educatie zijn complexe processen waarvan de werking alle dimensies van publiek en privé-welzijn bestrijkt. Naast hun onmiddellijke werking is er een blijvend effect. Uitgedrukt in onderzoekstermen is het vrijwel onmogelijk onafhankelijke, afhankelijke en tussenvariabelen te onderscheiden. Educatieve doelstellingen zijn vaak te globaal geformuleerd om eenduidig richting te kunnen geven aan het educatieve handelen. De acteurs in het educatieve gebeuren hanteren elk hun eigen scala van doelstellingen en hun motivaties en verwachtingen zijn dientengevolge verschillend. Naar gelang de gehanteerde vormen wordt eenzelfde effect positief of negatief gewaardeerd.

De lijst van relativerende reflecties aangaande de draagwijdte van gegevens omtrent de effecten van educatie in de welzijnsfeer kan nog worden uitgebreid. Men hoeft slechts de veelduidigheid van het begrip 'welzijn' en het grensoverschrijdende karakter van het welzijnsbeleid in gedachten te houden om het thema 'de bijdrage van educatie tot het welzijn' met de grootst mogelijke reserve te benaderen. Ook moet in het oog gehouden worden dat educatie als zodanig een steeds belangrijkere sector van welzijn is. De omvang, de aard en de kwaliteit van de educatieve voorzieningen enerzijds en de aard en de kwaliteit van het welzijn van de deelnemers aan het educatieve proces anderzijds behoren tot de publieke respectievelijk de privé-welzijns effecten van educatie. Dit 'interne' welzijns effect neemt in belangrijkheid toe naar gelang de educatieve sector een grotere plaats inneemt in de maatschappij en naar gelang in het leven van de staatsburger educatie een belangrijker rol speelt. Enkele gegevens mogen die toenemende omvang in de publieke en de privé-sfeer illustreren.

In het begin van de zestiger jaren besteedden de OESO-landen gemiddeld 3,3% van hun BNP aan onderwijs, begin zeventiger jaren 4,6%. Nederland behoorde op beide momenten tot de koplopers maar lag begin zeventiger jaren veel verder voor op het gemiddelde dan begin zestiger jaren. Het aandeel van de onderwijsuitgaven in de totale overheidsuitgaven is naar verhouding toegenomen. In de OESO-landen met de hoogste onderwijsuitgaven — waaronder Nederland — bedraagt het meer dan een kwart van alle overheidsuitgaven. De deelname aan onderwijs groeit nog steeds. Waarschijnlijk stimuleert de ongunstige arbeidsmarktsituatie het langer op school blijven. Toelatingsbeperkingen hebben geen effect op de totale deelname. Ze leiden slechts tot verschuiving naar andere studierichtingen.

Men kan zich afvragen wat het effect van de dalende geboortecijfers zal zijn op de deelname aan onderwijs. Op het eerste gezicht zal het vinden van werk voor

jonge schoolverlaters relatief gemakkelijker worden en derhalve de deelname aan onderwijs negatief worden beïnvloed. Maar andere factoren zouden dat effect weleens ongedaan kunnen maken. Lagere geboortecijfers betekenen ook minder kinderen per gezin. Het kleine gezin zal eerder grote waarde hechten aan zoveel mogelijk onderwijs dan het grotere. Het is ook beter in staat ervoor te betalen. De Nederlander brengt momenteel gemiddeld bijna eenvierde van zijn leven door in onderwijs en educatie.

Het aantal schoolgaanden is nog steeds belangrijk lager dan het aantal actieven in de Nederlandse bevolking, maar de verhouding wijzigt zich langzaam maar zeker ten gunste van de schoolgaanden als gevolg van de afnemende deelname aan het arbeidsproces aan de 'basis', dat wil zeggen bij de 15-24 jarigen en aan de 'top', dat wil zeggen bij de 55-64 jarigen.

Er zijn in onderwijsdeelname nog steeds grote en persistente verschillen te constateren naar sociale herkomst en sexe. De gemiddelde op school doorgebrachte tijd is voor de jeugdigen uit het hogere sociale milieu aanmerkelijk langer dan voor de middelbare en lagere milieus en voor jongens langer dan voor meisjes. De uitstroomgegevens opgesplitst naar sexe en sociale herkomst spreken wat dit betreft duidelijke taal. In 1974 hadden aan het einde van de hogere trap van het onderwijs op het tweede niveau een totaal van 77,7% van de jongens en 88,6% van de meisjes het onderwijs — met of zonder diploma — verlaten. Was aan het eind van de eerste trap de verhouding nog lichtelijk ten gunste van de meisjes (48,5% tegenover 51,4%), aan het eind van de tweede trap van onder waren de rollen omgekeerd. In 1978²¹ hadden met 18 jaar ruim de helft van de jongens en bijna tweederde van de meisjes het onderwijs verlaten. Op grond van de verdeling naar sociale herkomst over de verschillende soorten van voortgezet onderwijs kan men aannemen dat de overgrote meerderheid van de jeugdigen uit de lagere milieus het onderwijs voor of tijdens het zestiende levensjaar verlaat en dat een meerderheid van de jeugdigen uit de hogere sociale milieus tot in het begin van de twintiger jaren op school blijft. De verschillen tussen jongens en meisjes, ten gunste van een langere onderwijsduur voor de jongens, nemen toe met de leeftijd.

De socialisatie via de school vindt voorts in grote lijnen voor elk van de sociale milieus nog steeds plaats in verschillende schooltypen. De schoolkeuze in het voortgezet onderwijs wordt zoals bekend is sterk beïnvloed door het sociaal milieu. Voor de keuze van vakkenpakketten, opties, streams etcetera, binnen het kader van interne differentiatie, geldt naar men mag aannemen hetzelfde, getuige met name het reeds genoemde Franse rapport over de 'orientation scolaire'.

Weinig of geen aandacht hebben de verschillen tussen scholen binnen eenzelfde categorie tot nu toe gekregen. Het lijkt aannemelijk dat met name op het niveau van kleuter- en basisonderwijs vergaande sociale segregatie optreedt parallel aan grote verschillen in het interne functioneren van de school die in een Engels onderzoek²² aangeduid worden met 'schoolprocessen'. Omtrent de effecten van deze verschillen tussen scholen op schoolresultaten, motivatie en attitudes van leerlingen en leerkrachten is weinig bekend. Rosenthal's *Pygmalion in the Classroom*²³ heeft echter overtuigend aangetoond welke vergaande consequenties met name het verwachtingspatroon van de leerkrachten heeft ten aanzien van de prestaties en toekomstmogelijkheden van de leerlingen.

In dit kader dient ook aandacht geschonken te worden aan de werking van buitenschoolse socialisatie-instituten op jongeren terwijl ze nog op school zijn. De meeste aandacht hebben verschillen in opvoeding tussen gezinnen naar sociaal milieu gekregen. Veel minder onderzoek is verricht naar de differentiële invloed van buurt, 'peer'-groep, sport- en vrijetijdsmilieu en dergelijke. Het is waarschijnlijk dat jongeren uit de lagere milieus op veel jeugdiger leeftijd

²¹ Zie het hoofdstuk van P.N. Karstanje in deze bundel, met name de gegevens uit paragraaf 3.3.3.

²² *Fifteen Thousand Hours; Secondary Schools and Their Effects on Children*. By M. Rutter, B. Maughan, P. Mortimore e.a.. London, Open Books, 1979.

²³ R. Rosenthal and L. Jacobson: *Pygmalion in the Classroom*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1968.

kennis maken met de wereld van de volwassenen dan jongeren uit de middelbare en hogere milieus. In veel gevallen omvat deze kennismaking ook de wereld van het werk, met name voor de grote groep die aan parttime-onderwijs deelneemt.

In veel landen hebben grote aantallen leerlingen in het voortgezet onderwijs bijverdiensten uit bijbaantjes. Daarnaast heeft het verstrekken van zakgeld het karakter gekregen van een geregelde subsidie waarop de jeugdige rechten claimt en waarover hij of zij vrijelijk wenst te beschikken. Ook hier verschillen frequentie en praktijken waarschijnlijk naar gelang sociale herkomst en treden ook binnen de sociale milieus grote verschillen op tussen stad en land, gehuldigde morele en pedagogische principes enzovoort. Gegevens ontbreken echter nagenoeg totaal.

Voor wat betreft het welzijn van de schoolbevolking tijdens haar verblijf in het onderwijs beschikken we slechts over incidentele en grotendeels afgeleide gegevens. Statistisch materiaal omtrent zaken als zelfmoord, criminaliteit, alcoholisme, druggebruik en vandalisme onder scholieren geeft wellicht een aanwijzing omtrent de kwaliteit van het subjectieve welzijn op school. De oppervlakkige indruk die men uit de — veelal populaire — literatuur krijgt is die van een onrustbarende toename van al deze verschijnselen in de ontwikkelde zowel als in de ontwikkelingslanden. Bij de interpretatie van de gegevens is echter de grootst mogelijke voorzichtigheid geboden. Veelal ontbreken vergelijkende gegevens omtrent het verleden. Met de toename van de schoolbevolking is vaak geen rekening gehouden, evenmin met een mogelijke afname van de 'Dunkelziffer' (dergelijke zaken werden vroeger waarschijnlijk zoveel mogelijk in de doofpot gestopt).

Even voorzichtig moet men omgaan met aanwijzingen omtrent algemene ontevredenheid van de leerlingen met hun lot. Het Franse rapport Joxe van 1968 maakte gewag van algemene malaise in het voortgezet onderwijs, maar te bedenken valt dat tot dan toe niemand de leerlingen naar hun welbevinden gevraagd had. Een recent Frans rapport velt een vernietigend oordeel over de spil van het Franse schoolsysteem, de 'orientation scolaire' in het 'Collège unique'. Naar alle waarschijnlijkheid is de frequentie waarmee leerlingen verwezen worden naar schooltypes (met name de Lycées d'Enseignement Professionnel) waarvoor noch zijzelf noch hun ouders geopteerd hebben het grootst bij leerlingen uit de lagere milieus. Er is voorts een hoge correlatie geconstateerd tussen het halen van de eindstreep en het volgen van het schooltype waarvoor de leerling zélf gekozen heeft.

Een Engels onderzoek legt verband tussen enerzijds de schoolresultaten, onderverdeeld in drie categorieën, attendance, behaviour en attainments en anderzijds de 'schoolprocessen'.²⁴ De laatste bevatten: 'academic emphasis', 'teacher action in lessons', 'rewards and punishments', 'pupil conditions' (waaronder het gemak waarmee de leerkrachten gecontacteerd kunnen worden en in feite ook worden), 'responsibilities and participation', 'stability of teaching and friendship groups', 'staff organization', 'skills of teachers' en ten slotte een restgroep 'overall school process effect'. Hoge scores op deze variabelen correleren positief met hoge resultaten op de genoemde drie terreinen. Geen significante correlatie werd daarentegen gevonden tussen schoolresultaten (in de genoemde zin) en statische schoolorganisatievariabelen: jongens-, meisjes- of gemengde school, omvang van de school, 'leeftijd' van de school, klassegrootte en leerlingenschaal. Het lijkt er dus op dat de kwaliteit van het onderwijs niet beïnvloed wordt door de betrekkelijk grove variabelen die in de regel in onderzoek betrokken worden maar wel door de fijnere procesvariabelen die het functioneren van elke schoolgemeenschap kenmerken.

Het is derhalve niet te verbazen dat onderzoek naar het welbevinden van leerlingen betrekkelijk weinig oplevert als het zich beperkt tot de statische variabelen van schooltype en schoolorganisatie. Daarentegen lijkt het waarschijnlijk dat binnen hetzelfde schooltype en tussen scholen met soortgelijke organisatiekenmerken significante verschillen in welbevinden (en in schoolre-

²⁴ *Fifteen Thousand Hours.*

sultaten) bestaan, afhankelijk van subtiele verschillen in het functioneren van het schoolgebeuren. De in hoofdstuk 3 van deze bundel door P. Karstanje vermelde Nederlandse onderzoekgegevens lijken deze stelling te bevestigen. In hun algemeenheid wijzen deze gegevens erop dat de school 'does make a difference' en dat haar afhankelijkheid van het sociaal milieu minder groot is dan vroeger Amerikaans onderzoek, met name door Jencks, deed vermoeden. Naar gelang meer jongeren langer in het onderwijs blijven, overvleugelt het doorstromingseffect in steeds belangrijker mate het uitstroomeffect. De doorstroming moet dan ook in deze beschouwingen betrokken worden.

Zoals bekend heeft met name in het voortgezet onderwijs externe differentiatie meer en meer plaats gemaakt voor interne differentiatie, als gevolg met name van de trend tot 'comprehensiveness' in de eerste cyclus en van de minder vergaande brugklasstrategie in landen als Nederland. De vraag moet gesteld worden of deze structurele veranderingen inderdaad de kwaliteit van de doorstroming hebben bevorderd en de definitieve keuze van vormen van onderwijs hebben uitgesteld. Tal van gegevens wijzen erop dat wellicht enige verbetering is opgetreden in de eerste cyclus van het voortgezet onderwijs maar dat nieuwe keuzemomenten in de tweede cyclus vaak de kwaliteit van het doorstromingsproces weer negatief hebben beïnvloed.

Over de invloed van het lager onderwijs op de doorstroming naar het voortgezet onderwijs is bekend dat doubleerders sterk in het nadeel zijn vergeleken met niet-doubleerders. In verscheidene landen, met name in Scandinavië, is dan ook het volledige afschaffen van het zittenblijven een van de belangrijkste maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van het lager onderwijs geweest.

In het voortgezet onderwijs zijn de genoemde structurele veranderingen gepaard gegaan met een meer verfijnde vertakking van de keuzemogelijkheden.

Zweden en Frankrijk zijn voorbeelden van deze ontwikkeling: na een betrekkelijk ongedeelde eerste cyclus heeft de leerling in de tweede cyclus de keuze tussen een groot aantal opties. In het Zweedse geval heeft deze keuze betrekkelijk geringe implicaties voor de verdere studieloopbaan, maar in Frankrijk is ze in hoge mate beslissend voor verdere studie en beroep. Eenzelfde constatering geldt voor de Engelse Sixth Form: aantal en keuze van de A-level subjects bepaalt in hoge mate de kansen tot het volgen van verder onderwijs. In Nederland vervullen de vakkenpakketten een soortgelijke functie. Hun keuze is in steeds grotere mate beslissend geworden voor de kansen op verdere studie. De vrijheid van keuze tussen opties, vakkenpakketten, A-levels etcetera is echter zeer beperkt. Ze wordt met name sterk bepaald door de voorafgaande schoolresultaten in enkele kernvakken. Wiskunde neemt hier een steeds belangrijker plaats in. Ze wordt daarom weleens gebrandmerkt als het 'nieuwe Latijn': wie kans wil maken op toelating tot prestigefaculteiten in het hoger onderwijs dient op grond van goede wiskundecijfers eerst de met wiskunde overladen opties, secties, A-levels en dergelijke in de tweede cyclus van het voortgezet onderwijs gevolgd te hebben. Zo is bijvoorbeeld in Frankrijk vastgesteld dat de overgrote meerderheid van de tot de Ecole Normale Supérieure van de rue d'Ulm (een van de meest prestigieuze Grandes Ecoles) toegelaten leerlingen de gevorderde wiskunde-opties C2 in het lycée gevolgd hadden. Het verband met wat officieel nog steeds een opleiding voor leerkrachten is, is ver te zoeken. De selectieve functie van wiskunde — en in mindere mate van de exacte vakken — in de doorstroming in het onderwijs is echter minder sterk sociaal bepaald dan die van de humanistische vakken. Tot zekere hoogte heeft de toenemende waardering voor de exacte vakken de meritocratische selectie sterker bevorderd dan de sociale. Voorts dient vermeld te worden dat het percentage meisjes in de B-vakken in Nederland sinds 1960 aanmerkelijk is toegenomen (in 1964 waren 26% van de B-examinandi meisjes, in 1977 37%. Voor HBS-B was het percentage voor 1964 15%, voor het Atheneum-eindexamen in 1977 25%). In de technische opleidingen daarentegen is in de uiterst geringe kansen van meisjes nauwelijks enige verbetering opgetreden. De B-vakken blijven overwegend

jongensvakken en in de technische opleidingen hebben jongens nog steeds nagenoeg het monopolie.²⁵

Sociale herkomst is nog steeds de belangrijkste variabele bij de keuze van niveau en soort van verder onderwijs. Härnqvist heeft indertijd voor Zweden overtuigend aangetoond dat het aspiratieniveau gemeten aan de voorkeur voor 'academische' boven 'niet-academische' programma's in het voortgezet onderwijs hoger is in de comprehensive school (de Grundskola) dan in het parallelle schoolsysteem, en dat deze keuze in het eerste schooltype ook minder wordt beïnvloed door sociale herkomst.²⁶

Voor wat betreft de externe effecten van het onderwijs heeft men zich in onderzoek vrijwel uitsluitend beperkt tot de interactie tussen school enerzijds, beroep en inkomen anderzijds en meer in het bijzonder tot intergeneratiemobiliteit. De economie van het onderwijs heeft een indrukwekkend bewijsmateriaal verzameld ter staving van de stelling dat genoten onderwijs hoog correleert met positie in beroep en inkomen. In later onderzoek echter, met name van Amerikaanse en Britse zijde (Coleman, Jencks, Halsey en Floud), is de stelling gestaafd dat het onderwijs slechts een bemiddelende rol vervult tussen sociale herkomst enerzijds en beroep en inkomen anderzijds. Zeer algemeen gesteld luidde het antwoord op de vraag 'Does school make a difference': 'nee'. Wil men aan de analytische gegevens recht doen, dan dient het antwoord echter niet te luiden 'nee', maar: 'voor wat betreft de in de analyse betrokken variabelen, dat wil zeggen positie in inkomen en beroep en, tot zekere hoogte, verworven kennis gemeten in behaalde diploma's, heeft het genoten onderwijs minder effect op de verdeling dan het geheel van buitenschoolse variabelen'. Onder de laatste neemt dan sociale herkomst een overwegende plaats in. Voorts dient men te bedenken dat de in de regel in het onderzoek betrokken variabelen voor wat betreft het genoten onderwijs zowel als voor wat betreft de schoolresultaten tot enkele grove kenmerken beperkt zijn. Procesvariabelen zijn zelden of nooit in het analyseschema opgenomen, schoolresultaten worden slechts uitgedrukt in behaalde cognitieve resultaten.

Een uitputtende discussie omtrent de kwaliteit van de gegevens en omtrent de relatie tussen onderwijs en beroep of inkomen is hier niet op zijn plaats. Gewezen moet echter worden op enkele ontwikkelingen en overwegingen die de betreffende discussie in een nieuw perspectief plaatsen.

Vermeld is reeds de neiging in onderzoek meer aandacht te besteden aan verschillen tussen scholen en met name aan procesvariabelen.

Voorts is massale kritiek geuit op de voor het meten van de schoolresultaten aangelegde criteria.²⁷ Naast cognitieve resultaten heeft de persoonlijkheidsontwikkeling en het verwerven van sociale en creatieve vaardigheden aandacht gekregen. Diverse critici van Jencks hebben er reeds op gewezen dat scholen een breed scala van doelstellingen nastreven waaronder het te verwerven diploma en de op grond daarvan verworven latere status en inkomen niet per se het hoogst gewaardeerd worden. Bovendien verschilt de waardering voor de verscheiden nagestreefde doeleinden van schooltype tot schooltype en van school tot school.

Kritiek is ook geuit op de in de meeste analyses gebruikte naschoolse outputvariabelen. Concentratie op de totale variantie in de inkomensverdeling gaat voorbij aan de verschillen binnen groepen met eenzelfde genoten onderwijs en sociale achtergrond. Jencks analyse had betrekking op inkomen (inclusief inkomen uit sociale transfers: sociale verzekeringen en dergelijke) en niet op

²⁵ Zie voor verdere gegevens *Ad Hoc Conference on Society and the Study of Science, Mathematics and Technology, Strasbourg, 7-9 November 1978; Issues Paper, prepared by D. Kallen, Strasbourg, Council of Europe, 1978.*

²⁶ Zie hiervoor Torsten Husén: *Sociale factoren in het onderwijs*. Groningen, Wolters Noordhoff, 1978; blz. 134.

²⁷ Zie bijvoorbeeld 'The Sensitivity of Measures of School Effectiveness'. By George F. Madaus, Thomas, Kellaghan, Ernest A. Rakow e.a.. In: *Harvard Educational Review*, May 1979; jrg. 49, nr. 2, blz. 207-230. Zie ook 'Perspectives on Inequality; A Reassessment on the effect of Family and Schooling in America'. In: *Harvard Educational Review*, February 1973; jrg. 43, nr. 1, blz. 37-166.

loon. Waarschijnlijk verklaart genoten onderwijs een groter deel van de variatie in loon dan in inkomen. De gebruikte beroeps categorieën zijn te grof. Indien meer verfijnde categorieën waren gebruikt of indien gegevens over vermogen en gezinsinkomen in plaats van gegevens over individueel loon in de analyse waren opgenomen, indien de gegevens omtrent het door vader en zoon genoten onderwijs meer had omvat dan het aantal jaren dat ze op school hebben doorgebracht, dan was men wellicht tot de conclusie gekomen dat onderwijs en gezinsachtergrond een groter deel van de verschillen in inkomen verklaren dan op grond van de nu beschikbare gegevens blijkt. Er wordt ook op gewezen dat factoren als leeftijd, sexe, ras, intelligentie, uiterlijke verschijning, evenals het nationale economische beleid en de door Jencks als verklarende aangevoerde 'kansen' (de Engelse term is 'luck') zaken zijn waarmee de jeugdige in elk geval al is opgescheept en waaraan hij weinig kan veranderen. Wat zijn vader nog kan doen – en hij heeft gelijk – is hem duidelijk maken dat de enige manier waarop hij zelf nog zijn toekomstige inkomen kan vergroten is, een betere opleiding te krijgen.²⁸

En ten slotte zijn er aanwijzingen dat de waardering voor arbeid en inkomen geleidelijk aan verandert en wel in de eerste plaats bij de jongere generatie. Niet echter slechts bij de jongeren. Arbeidsklimaat en werkbevredesting verschijnen steeds meer naast looneisen in het eisenpakket van de vakbonden. Recht op bij- en herscholing en op betaald educatief verlof is in veel landen een onderdeel van de arbeidsvoorwaardendiscussie gaan uitmaken.

In de discussies over jeugdwerkloosheid wordt de werkwilgheid van de jonge werkzoekenden nogal eens in twijfel getrokken. Maar ook externe factoren leiden tot verandering van de wijze van intrede in en benadering van de arbeidsmarkt bij de schoolverlaters. Op de parallelle arbeidsmarkt waarop uitzendbureaus een centrale functie vervullen recruteert men in de eerste plaats jongeren en vrouwen. Jonge vrouwelijke schoolverlaters komen het eerst in aanmerking voor plaatsing in een marginale positie met weinig uitzicht op intrede in de primaire arbeidsmarkt. Mannelijke schoolverlaters gebruiken de marginale arbeidsmarkt waarschijnlijk vooral als wachtkamer.

Een en ander heeft tot gevolg dat de overgang van school naar werk voor een toenemend aantal schoolverlaters een proces van 'trial and error' is geworden dat zich over een aantal jaren uitstrekt. Met dit proces gaat voor sommige jongeren een wijziging in de waardering van arbeid gepaard. Alternatieve produktiemethoden, vrijwillig werk en 'workshoring' zijn nog nieuwe en in omvang bescheiden fenomenen, maar alles duidt erop dat ze blijvende verschijnselen zijn en niet slechts ad hoc reacties op de huidige economische crisis. Het is een open vraag of deze ontwikkelingen – afgezien nog van de vraag of ze inderdaad typerend zijn voor grotere groepen schoolverlaters – ook het gedrag van jeugdigen op andere levensterreinen beïnvloeden. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat hun instelling ten aanzien van geld en hun consumptiepatroon zich wijzigt, dat hun waardering van afwijkend gedrag en meer in het algemeen van aanvaardbare normen en waarden verandert, dat hun houding ten aanzien van huwelijk en gezin beïnvloed wordt, dat hun betrokkenheid bij het sociaal, maatschappelijk en politiek gebeuren verandert. Onderzoek omtrent jeugdige werklozen kan op sommige van deze vragen wellicht een antwoord geven. In het algemeen is echter vrijwel geen kennis voorhanden omtrent de externe effecten van het onderwijs buiten de sfeer van beroep en inkomen.

Wat geldt voor onderwijs, geldt in nog sterkere mate voor educatie in de bredere zin en voor volwasseneneducatie in het bijzonder. Het wisselende lot van tal van schema's van her- en bijscholing en vergemakkelijking van intrede in het arbeidsproces van jeugdige werklozen duidt erop dat hun opvattingen ten aanzien van de relatie tussen opleiding en beroep veranderd zijn. Geconstateerd is dat jonge werklozen vaak geboden scholingskansen opgeven ter wille van relatief goed betaald werk op de parallelle arbeidsmarkt. Gemis aan zicht op het eigen toekomstperspectief, mede veroorzaakt door het ontbreken van

²⁸ Zie: Alice M. Rivlin: 'Forensic Social Science'. In: 'Perspectives on Inequality', *op. cit.*, blz. 61-75.

voeling met buitenschoolse werkelijkheid en met name die van werk en beroep, is daaraan waarschijnlijk mede debet.

In het bovenstaande is geen sluitend antwoord gegeven op de vraag naar de effecten van onderwijs en educatie in de publieke en de privésfeer. Zo is het bijvoorbeeld niet mogelijk de vraag of educatie de kwaliteit van de arbeid ten gunste of ten ongunste beïnvloedt te beantwoorden. Het is niet uitgesloten dat de zich aarzelend anmeldende wijziging van attitudes en verwachtingen van veel jongeren ten aanzien van inkomen, beroep en werk zal leiden tot verbetering van de kwaliteit van de arbeid. Men moet zich dan echter wel afvragen ten aanzien waarvan en voor welke groepen die verbetering geldt. Ze kan leiden tot een betere verdeling van de (schaarse) beschikbare arbeid als gevolg van een grotere bereidheid deeltijdwerk te aanvaarden en tot work-sharing over te gaan. Ze leidt wellicht ook tot meer inspraak en betrokkenheid bij de organisatie van de arbeid, als gevolg van de wens van jongere werknemers deel te nemen in de besluitvorming. Maar de kans is groot dat het hier niet gaat om dezelfde jongeren. De bereidheid — vaak gaat het overigens om een afgedwongen bereidheid — om deeltijdwerk te aanvaarden en work-sharing te accepteren is het duidelijkst waarneembaar bij jonge werknemers op de parallele arbeidsmarkt en bij geëmancipeerde jongeren in betrekkelijk geprivilegieerde situaties. Ze is voorts nog zeer gering bij de werknemers op de primaire arbeidsmarkt al is daar wel de vraag naar kwalitatieve veranderingen in de organisatie van de arbeid en naar grotere betrokkenheid bij de besluitvorming te constateren. Die vraag naar grotere betrokkenheid echter is er bij de eerstgenoemde groep niet. Integendeel, zij kiezen juist voor een zo gering mogelijke betrokkenheid.

1.6 Conclusies

In het voorgaande is reeds gewezen op de paradoxale verwachtingen ten aanzien van de effecten van onderwijs en educatie. Enerzijds is er het hooggespannen optimisme van het Final Report van de Carnegie Commission: meer (hoger) onderwijs leidt tot grotere welvaart, meer levensgeluk, betere huwelijken, beter geïnformeerde consumenten, tot volwaardige deelname in het openbare leven.²⁹ Een soortgelijk optimisme klinkt uit Unesco's 'Leren om te leven', maar nu gebaseerd op de verwachte effecten van permanente educatie. Daartegenover staan de reeds vermelde negatieve geluiden van het Coleman Report en van Jencks. Maar ook van Europese zijde is twijfel uitgesproken omtrent het vermogen van onderwijs bij te dragen tot een nieuwe sociale en economische orde.³⁰ Blaug heeft ten aanzien van de verwachtingen van wederkerend onderwijs een domper gezet op de hoge verwachtingen.³¹ Stoikov had al eerder een zeer kritische analyse gepubliceerd ten aanzien van de te verwachten economische effecten van wederkerend onderwijs.³²

De pessimistische geluiden zijn voor het merendeel van betrekkelijk recente datum. Ze zijn voorts het eerst geuit in de Verenigde Staten waar de investering in onderwijs en educatie het grootst was. Ze schijnen samen te hangen met teleurstelling (gebaseerd op empirische gegevens, al is enige twijfel ten aanzien van de validiteit van de analyse wel geboden) over de geringe resultaten in vergelijking met de enorme investering in materiële en morele middelen. Op te merken valt ook dat ze in de tijd gezien onmiddellijk volgen op het optimisme van de post-Sputnik periode, van de jacht op het onuitputtelijk geachte reservoir van talent, van optimale kansengelijkheid en van onbegrensd geloof in het 'nurture' argument: de school is in staat ongelijke aangeboren begaafdheid

²⁹ *Priorities for Action; Final Report of the Carnegie Commission on Higher Education*. New York, McGraw Hill, 1973.

³⁰ Louis Emmery: *Can the School Build a New Social Order?* Amsterdam, Elsevier, 1974.

³¹ M. Blaug and J. Mace: 'Recurrent Education — The New Jerusalem'. In: *Higher Education*, August 1977; jrg. 6, nr. 3.

³² Vladimir Stoikov: *The Economics of Recurrent Education and Training*. Geneva, International Labour Organization, 1975.

schaakmat te zetten en aan iedereen gelijke kansen te bieden. Ze is de 'great equaliser', haar sleutelmacht is vrijwel onbegrensd.

Was het optimisme gefundeerd in een solide traditie, met name in de Verenigde Staten waar het credo van Dewey nog steeds grote invloed had, de pessimistische school is van meer recente datum. Sinds de Verlichting hebben de zich ontwikkelende naties de school beschouwd als het voornaamste middel tot het aankweken van burgerschapsdeugden en economische bekwaamheid. De rol van de Amerikaanse Highschool in de eenwording van de Amerikaanse natie is overbekend. Maar ook in Europa — Rusland, Pruisen, het Oostenrijks-Hongaarse Keizerrijk, het verenigd Duitsland van Bismarck, Frankrijk — kenmerken de achttiende en de negentiende eeuw zich door hoge verwachtingen van het effect van de school op de eenwording en versterking van de natie en op de welvaart en het welzijn van de burgers. Het hoeft nauwelijks toegevoegd te worden dat het daarbij ging om een school die de bestaande orde respecteerde of in elk geval niet verstoorde; niet alleen voor zover het ging om het verspreiden van hervormingsgezinde ideeën, maar ook voor wat betreft de indeling in rangen en standen.

Het ideaal van de school als instrument tot opheffing van sociale ongelijkheid — niet in de vroegere betekenis van samensmelting van immigranten van verscheidene etnische en linguïstische oorsprong, maar van gelijke kansen onafhankelijk van sociale herkomst — is van latere datum. In Europa begint het pas in het kielzog van de sterke expansie van het onderwijs in de jaren na de oorlog een belangrijke rol in de onderwijsdiscussie te spelen. Lieten de eerste maatregelen tot bevordering van kansengelijkheid de school als institutie ongerept, steeds meer ging men inzien dat, wilde men blijvende resultaten boeken, het wezen van het schoolwezen zelf en met name van het voortgezet onderwijs herzien moest worden. Of dat betekende dat de structuur zelf van het schoolwezen veranderd moest worden of dat volstaan kon worden met minder vergaande maatregelen, daarover zijn, zoals bekend, de meningen nog steeds verdeeld. Massale kritiek op de school is met name in de Verenigde Staten van oude datum. Ze stamt uit de tijd rond de eeuwwisseling toen het bezoeken van de Highschool zich gaandeweg uitbreidde tot de hele jeugdgroep. Tal van commissies hebben zich sinds eind vorige eeuw gebogen over de Highschool, massale kritiek geuit op haar functioneren, talloze tekortkomingen gesignaleerd op alle terreinen, van lezen en rekenen tot het aanleren van de burgerschapsdeugden. De rond de eeuwwisseling geformuleerde kritiek als de suggesties voor een betere Highschool zijn in wezen niet verschillend van die van bijvoorbeeld de Kettering Commission in de zeventiger jaren.

De Europese equivalenten van de Highschool, de Lycées, Gymnasien, grammar schools, Mittelschulen en wat dies meer zij, zijn lange tijd van dit soort kritiek verschoond gebleven. Ze werden beschouwd als waarborgen voor de vorming van de intellectuele en politieke — en tot grote hoogte ook van de economische — elite, als behoeders van de liberale orde en van de gevestigde waarden en normen. Voor de nieuwe industriële behoeften en voor die van de zich snel uitbreidende overheidsdiensten werden nieuwe schooltypen gecreëerd die de positie van de elite niet aantasten. Deze nieuwe scholen — en met name de algemeen-vormende van het type MULO, Hauptschule, secondary modern school, collège d'enseignement secondaire — zijn in Europa het meest aan kritiek onderhevig geweest. Kennelijk was de Achilleshiel van de schoolstelsels gelegen in de scholen die algemene vorming aan de massa moesten verstrekken. Andere kritiek richtte zich op specifieke functies van de school: het wiskunde-onderwijs, het onderwijs in de moedertaal, in de moderne talen. Pas in de laatste decennia is in Europa meer fundamentele kritiek op de school als institutie geuit, op haar isolement van de gemeenschap, haar vervreemdend effect op de kinderen uit het arbeidersmilieu, haar onvermogen — of onwil — andere dan cognitieve doelstellingen te realiseren. Maar deze radicale kritiek vond toch betrekkelijk weinig aanhang en heeft het beleid van de scholen slechts marginaal beïnvloed.

Wellicht verklaart het geringere geloof in de almacht van de school in Europa een minder heftige desillusie dan in de Verenigde Staten. Een zekere scepsis ten

aanzien van de macht van de school, een zeker conservatisme ten aanzien van de maatschappelijke functie die zij hoort te vervullen, de overtuiging dat het leven van de enkeling, het gedrag van de massa, het lot van het land uiteindelijk door andere, machtiger factoren bepaald worden dan door onderwijs, dat de school uiteindelijk toch slechts een instrument is in de handen van de economische en politieke machten, een simpel mechanisme in het ingewikkelde maatschappelijke raderwerk, dit soort meer sobere opvattingen hebben in Europa altijd gedomineerd.

De overtuiging dat onderwijs bijdraagt zowel tot het verwerven van een hoger inkomen en een hogere beroepsstatus als tot de economische groei houdt nog stand, al is ze sinds enige tijd meer en meer aangevochten.

Er is gewezen op de onherroepelijkheid van een afname van de correlatie tussen genoten onderwijs en latere beroeps- en inkomensniveau. Maar er is ook, vooral van Amerikaanse kant, betoogd dat andere privileges de genoemde compenseren: meer onderwijs garandeert meer interessant werk, werk met een grotere beslissingsbevoegdheid en meer keuzemogelijkheden. Ook geven de werkloosheidscijfers voor zover ze informatie bevatten over genoten opleiding weinig aanleiding het nut van meer onderwijs in twijfel te trekken. Aan de hogere opleiding beantwoordt grosso modo nog steeds een lagere kans op werkloosheid. Wel hebben schoolverlaters uit het voortgezet onderwijs met uitsluitend een algemene opleiding slechtere kansen op de arbeidsmarkt dan hun soortgenoten met een beroepsopleiding. Maar daar staat tegenover dat een geringe aan de algemene vorming toegevoegde meerwaarde — in de vorm van een korte technische opleiding in of buiten schoolverband — de kansen doet omslaan ten gunste van de algemeen gevormden. Sommige gegevens wijzen er ook op dat zij gemiddeld meer verdienen dan hun collega's met een technische opleiding. Over de bijdrage van de school tot het verwerven van kennis als zodanig is veel bekend in zoverre deze kennis gemeten wordt in examens en leidt tot het verwerven van diploma's. Het is echter niet helemaal overbodig eraan te herinneren dat aldus slechts een gedeelte van de verworven kennis wordt gewaardeerd. Vakken die geen examenvakken zijn tellen niet mee. Dat is van bijzonder belang als men te weten wil komen wat het effect is van nieuwe vakken als milieukunde, maatschappijleer, interdisciplinaire benaderingen etcetera. Over het effect ten aanzien van de kennisverwerving van nagenoeg alle inhoudelijke en methodologische innovaties die de school in de afgelopen decennia hebben gekenmerkt weten we weinig of niets.

Weinig is ook bekend omtrent het blijvende effect van de school tot het verwerven en beheersen van kennis. In de Verenigde Staten is enige secundaire analyse verricht naar de 'enduring effects of education'³³ op enkele oppervlakkige terreinen van kennis ('academic knowledge', 'knowledge of popular culture', 'knowledge of vocabulary', 'knowledge of tools of occupations' etc.) en naar consumptiegedrag met name ten aanzien van media en naar politiek gedrag. De resultaten zijn uiteraard niet eenduidig. Op veel terreinen is het gemiddelde kennisniveau van de Amerikaanse bevolking tussen begin vijftiger en eind zestiger jaren toegenomen. Daarmee gaat gepaard een grotere belangstelling voor nationale en internationale ontwikkelingen. Er zijn goede redenen om aan te nemen dat er verband bestaat tussen deze toename in kennis en belangstelling enerzijds en het genoten onderwijs anderzijds. Met het niveau van de afgesloten scholing nemen deze kennis en belangstelling immers toe. Voor wat de ontwikkeling over de tijd betreft constateert men dat toegenomen kennis en belangstelling hand in hand gaan met de groei in 'educational attainment' van de Amerikaanse bevolking. Tussen 1960 en 1974 is het percentage Amerikanen boven de 25 jaar dat Highschool education genoten heeft, toegenomen van ruim 40% tot ruim 50%. Voor wat de 25-29 jarigen aangaat, liep het percentage op van 60% tot 70%.

Het is echter onmogelijk het effect van jeugdonderwijs te isoleren van dat van op grond van latere belangstelling en educatie opgedane kennis. Het is bekend

³³ Herbert H. Hyman, Charles R. Wright and John Shelton Reed: *The Enduring Effects of Education*. Chicago etc., University of Chicago Press, 1975.

dat belangstelling voor volwasseneneducatie en voor cultuurconsumptie (in eerste instantie kranten, films, boeken en tijdschriften, niet zozeer radio en televisie) toeneemt naar gelang men meer onderwijs heeft genoten.

Veel minder weten we omtrent persoonlijkheidsvorming, attitudes en gedragsdisposities. Een recent onderzoek in opdracht van *Le Monde* bevat interessante gegevens omtrent de relatie tussen school en politiek-maatschappelijk gedrag. Zo blijken de jongeren onder de twintig veel minder liberaal te zijn in hun opvattingen over seksuele en politieke vrijheid en in hun politieke opvattingen dan hun soortgenoten tussen 25 en 40. Boven de veertig echter neemt het conservatisme op beide terreinen zeer snel toe. Voorts blijkt 'progressief' of 'liberaal' nauw samen te hangen met het niveau van het genoten onderwijs en vindt men de meest liberale opvattingen bij onderwijzenden en intellectuelen. Ook wordt geconstateerd dat in enkele jaren tijds de opvattingen veel ruimer zijn geworden.³⁴

Voor wat betreft de houding tegenover en de opvattingen over werk is reeds gewezen op de, overigens door weinig of geen onderzoek gestaafde, mening die hier en daar post vat dat bij de jongere generatie werk en de ermee gepaard gaande zaken als arbeidsvoldoening, sociale zekerheid en maatschappelijk prestige een minder centrale plaats innemen dan bij de voorgaande generatie. Het is niet bekend of dit ook samenhangt met het niveau van genoten onderwijs. Het is mogelijk dat de op de parallelle en/of secundaire arbeidsmarkt opgedane ervaring, met name de relatieve bewegingsvrijheid die dit met zich meebrengt, een dergelijke wijziging in attitudes en waardering bevordert. Dat zou betekenen dat een en ander meer bevordert wordt door een betrekkelijk vroegtijdig afbreken van de onderwijservaring dan door een langer verblijf in het onderwijsstelsel.

Een kernvraag die men zich in dit verband moet stellen, is of meer onderwijs en educatie leiden tot een wijziging van opvattingen over welvaart en welzijn en met name tot grotere waardering van het laatste ten koste van het eerste. Enkele gegevens zijn bekend omtrent de houding ten aanzien van werk tijdverkorting met inlevering van een stukje welvaart (gemeten in inkomen) en ten aanzien van zaken als work-sharing en dergelijke. De bereidheid daartoe blijkt samen te hangen met de reële positie van de ondervraagden op de arbeidsmarkt: hoe meer men deel uitmaakt van de primaire, fulltime en 'zekere' arbeidsmarkt, des te minder is men bereid genoeg te nemen met minder welvaart ten gunste van meer algemeen en gedeeld welzijn. Men kan het ook anders stellen: wie noodgedwongen of uit vrije keuze al genoeg genomen heeft met minder werk, sociale onzekerheid en geringer prestige is eerder bereid op deze weg voort te gaan dan wie dit soort ervaringen niet heeft opgedaan. De bereidheid is uiteraard groter bij jongeren dan bij ouderen en groter bij vrouwen en jonge werklozen dan bij mannen en niet-werklozen.

Het is verleidelijk deze impressies — want veel meer zijn het niet — door te trekken naar het educatieve beleid: wie meer nadruk wil op welzijn dan op welvaart doet er goed aan te bevorderen dat jongeren niet al te lang in het onderwijs blijven, op vrij jeugdige leeftijd maatschappelijke (niet noodzakelijk werk-)ervaring opdoen en dan bij voorkeur op de secundaire arbeidsmarkt, in parttime werk, uitzendwerk, vrijwilligerswerk etcetera.

Deze conclusie staat echter haaks op de eerder vermelde optimistische opvattingen — met name van Amerikaanse origine — over de gunstige uitwerking van meer (en met name hoger) onderwijs in de persoonlijke en publieke sfeer. Bedacht moet echter worden dat de daar genoemde attitudes en gedragingen in hoge mate conformistisch zijn en geenszins betrekking hebben op een nieuwe maatschappelijke orde waarin privé- en publiek welzijn als zodanig hoger gewaardeerd worden.

Discussie omtrent het effect van onderwijs en educatie op privé- en publiek welzijn is niet mogelijk zonder het ter discussie stellen van het welzijnsconcept als zodanig. Dat is wellicht de belangrijkste les die te leren valt uit de verbrokkelde gegevens die hieromtrent momenteel ter beschikking staan.

³⁴ *Le Monde Dimanche*, 22 Février 1981, blz. III-V.

Over het welzijnsinterne effect van onderwijs en educatie is de maat van onze onwetendheid zo mogelijk nog groter. Vermeld werden enkele indicaties van sociale gedragingen die misschien wijzen op een toenemen van gevoelens van 'onwelzijn' op school: vandalisme, criminaliteit, zelfmoord, drank- en druggebruik. Ook maken enkele rapporten — en tal van op indrukken gebaseerde publicaties — gewag van morositeit, doelloosheid, verveling. Het gaat bijna altijd om leerlingen in het secundair onderwijs, dat wil zeggen op een leeftijd waarop de biologische en psychologische ontwikkeling als zodanig dit soort gevoelens en stemmingen en de eerder vermelde heftige reacties mede helpt tot stand te komen.

Voorts lijken deze verschijnselen vaker voor te komen op niet-academische en algemeen-vormende scholen die, zoals reeds vermeld, ook het meest aan kritiek onderhevig zijn: het MAVO, de Hauptschule, de secondary modern school. Er is wellicht een oorzakelijk verband tussen de duidelijkheid in doelgerichtheid van het schooltype en het welzijn van de leerlingen. De nogal eens gesignaleerde malaise van de leerkrachten in het voortgezet onderwijs schijnt eveneens op dit type scholen het meest voor te komen. Uiteraard is een oorzakelijk verband tussen de verwachtingen en de gemoedstoestanden van de leerkrachten en de welzijnservaringen van de leerlingen geenszins uit te sluiten. De oorzaak-effect relatie is echter niet evident. Woonmilieu en sociaal milieu, behoren tot een minderheidsgroep, aanwezigheid van mogelijkheden tot uitgaan, recreatie en sportbeoefening vertonen eveneens een vrij hoge correlatie met de genoemde verschijnselen. Daarbij komt dat vergelijkend onderzoek met niet-schoolgaande jeugd in dezelfde leeftijdsgroep steeds moeilijker wordt naarmate het schoolbezoek toeneemt.

Een merkwaardig verschijnsel is dat jonge volwassenen — blijkens gegevens in het *Sociaal en Cultureel Rapport 1980* — hun voorbije schooltijd positief waarderen. Dat contrasteert met de algemene indruk van wijdverspreide gevoelens van onlust van leerlingen op school.³⁵

Ondanks al deze onzekerheden en contradicties moet de vraag naar het welzijn op school en de invloed van onderwijs en educatie op het buitenschoolse welzijn niet lichthartig worden afgedaan. Dat geldt niet alleen vanwege de duur van de op school en universiteit doorgebrachte tijd, maar ook vanwege de invloed die van de mate van welzijn van de miljoenen leerlingen, leerkrachten en de talloze andere bij onderwijs en educatie betrokkenen uitgaat op het algemene welzijn.

Een laatste vraag waarop we het antwoord voor een groot gedeelte schuldig moeten blijven, is die naar de mogelijke invloed van de beheers- en bestuursstructuur (gemakshalve vatten we daaronder ook de advies- en overlegstructuren) op het interne en externe welzijn van de bij onderwijs en educatie betrokkenen. In het voorgaande is geconstateerd dat gesproken kan worden van een toenemende betrokkenheid van maatschappelijke belangengroepen bij de voorbereiding en de uitvoering van het educatieve beleid, maar dat de modaliteiten van deze betrokkenheid in dit verband twee schaduwkanten vertonen. In de eerste plaats gaat het overwegend om een 'getrapte' en dus indirecte betrokkenheid, om vertegenwoordigers van groeperingen en niet om de direct betrokkenen zelf. In de tweede plaats is geconstateerd dat met name voor wat betreft het onderwijs inspraak en overleg een 'onderwijszonderonsje' zijn gebleven.

Op het nationale vlak kan het wellicht ook niet anders. Directe betrokkenheid van de of van alle belanghebbenden en verbreding naar de wereld buiten de school kan misschien alleen maar op een vele kleinere schaal tot stand gebracht worden, namelijk dat van de instelling en dat van de gemeenschap. Als dat zo is, dan is de geringe voortgang die gemaakt is met de bestuurlijke reorganisatie van het schoolwezen in de zin van een herverdeling van bevoegdheden en dus ook van beleidsvoorbereiding en -uitvoering ten gunste van provincies, gewesten, gemeenten en instellingen een beslissend structureel obstakel voor een versterking van de welzijnsbevorderende capaciteit van het onderwijs. Bedacht moet uiteraard worden dat de verzuiling in dit opzicht een complicerende factor is.

³⁵ SCP: *Sociaal en Cultureel Rapport 1980*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

In dit licht zijn de ontwikkelingen op het terrein van de volwasseneducatie en met name de voorstellen van de voormalige Commissie Bevordering Plaatselijke Educatieve Netwerken en eveneens die van de Commissie Open School toe te juichen. De kansen voor directe betrokkenheid van de belanghebbenden en voor de verbreding van het draagvlak van de voorbereiding en uitvoering van het beleid liggen op dit terrein veel gunstiger dan op dat van het onderwijs. In deze inleiding is vooral gewezen op de resultaten van in het buitenland uitgevoerd onderzoek. In Nederland is naar de welzijnseffecten van onderwijs en educatie nagenoeg geen onderzoek verricht. Voor wat betreft de volwasseneducatie is dat gezien zijn recente geschiedenis begrijpelijk. Voor wat betreft het onderwijs is dit een grote lacune in de oriëntatie van het onderzoeksbeleid. Ter verklaring kan men aanvoeren dat wat dit betreft het onderzoeksbeleid getrouw de in zich zelf gekeerdheid reflecteert van het onderwijs en van zijn beleids- en beheersstructuur.

**2. Onderwijskundige ontwikkelingen in
het kleuter-, lager en buitengewoon
onderwijs in de periode 1970-1980**

K.B. Koster

2.1 Inleiding

2.1.1 De juridisch-administratieve structuur

De juridische basis voor het onderwijs aan 4- tot 12-jarigen wordt gevormd door twee wetten en één algemene maatregel van bestuur, namelijk de Lager Onderwijswet van 1920, de Wet op het Kleuteronderwijs van 1955 en het Besluit Buitengewoon Onderwijs van 1967. De lager onderwijswet van 1920 regelt de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs. Deze wet heeft destijds geleid tot het beëindigen van de schoolstrijd. In de Lager onderwijswet wordt het in 1917 vastgestelde onderwijsartikel uit de Grondwet (art. 208) in wettelijke regelingen gespecificeerd. Centraal staat daarbinnen de kwestie van de vrijheid van stichting van (bijzondere) scholen. Het betreffende artikel 208 wordt soms ook aangeduid als het pacificatie-artikel omdat het als een compromis in de schoolstrijd is ontstaan. Hoewel de Nederlandse overheid tot taak kreeg de 'deugdelijkheid' van het onderwijs te toetsen is deze taak altijd op gespannen voet blijven staan met de 'vrijheid van richting' die ook in de Grondwet is verankerd. Het heeft ertoe geleid dat de overheid zich terughoudend heeft opgesteld ten aanzien van de kwaliteitscontrole en de inhoudelijke aspecten van het onderwijs. Het gewoon lager onderwijs bestrijkt de leeftijdsgroep van kinderen van ongeveer zes tot ongeveer twaalf jaar. De leerplicht vangt aan op 1 augustus van het jaar waarin een kind de leeftijd van zes jaar en acht maanden bereikt. Tot het lager onderwijs mag een kind per 1 augustus van een bepaald jaar worden toegelaten wanneer het vóór 1 oktober daaraanvolgend de leeftijd van zes jaren bereikt.

De Kleuteronderwijswet van 1955 regelt het uit de openbare kassen te bekostigen kleuteronderwijs. Het kleuteronderwijs is niet verplicht, maar niettemin is de deelname aan het kleuteronderwijs zeer hoog (ruim 90% van de kinderen in de groep van 4- tot 6-jarigen bezoekt een kleuterschool). Tot een kleuterschool mogen kinderen worden toegelaten zodra ze vier jaar zijn geworden. Bij het begin van een schooljaar per 1 augustus mogen ook de kleuters die voor 1 oktober daaropvolgend vier jaar worden, worden toegelaten. In de praktijk worden door kleuterscholen verschillende toelatingsprocedures gehanteerd. In sommige gevallen laat men een kind toe op het moment dat het vier jaar is geworden, ongeacht het tijdstip in het schooljaar. In andere gevallen worden op een aantal vaste tijdstippen in het schooljaar nieuwe kleuters tot de school toegelaten (bijvoorbeeld één keer per kwartaal). De wettelijke regeling voor het kleuteronderwijs van 1955 regelde ook de bevoegdheidseisen die aan kleuterleidsters werden gesteld.

Het 'Besluit Buitengewoon Onderwijs 1967' regelt op basis van een artikel uit de Lager onderwijswet van 1920 het onderwijs aan leerlingen met lichamelijke en/of geestelijke handicaps in scholen voor buitengewoon onderwijs. Omdat in de Mammoetwet geen regelingen waren getroffen voor het voortgezet buitengewoon onderwijs, heeft het Besluit Buitengewoon onderwijs ook op het voortgezet buitengewoon onderwijs betrekking. Het buitengewoon onderwijs telt in totaal twintig verschillende schooltypen. Drie van deze schooltypen (nl. voor schipperskinderen, woonwagenkinderen en kinderen van kermisexploitanten) zijn gericht op het onderwijs aan kinderen uit de 'trekkende bevolkingsgroepen' de overige zeventien schooltypen zijn gericht op het onderwijs aan kinderen die lichamelijk, geestelijk of dubbel gehandicapt zijn. Zo zijn er scholen voor dove, voor blinde, voor moeilijk lerende kinderen en voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden. Verwijzing en toelating van kinderen in het buitengewoon onderwijs vindt pas plaats na een onderzoek door een wettelijk verplichte toelatingscommissie bestaande uit een psycholoog, een arts en het hoofd van de school. Deze commissie moet ook na twee jaar een herhalingsonderzoek uitvoeren om vast te stellen of de plaatsing op een school voor buitengewoon onderwijs moet worden gehandhaafd.

Voorstellen tot een herziening van de wettelijke structuur van het onderwijs aan 4- tot 6-jarigen zijn al van oudere datum. In de periode 1970-1980 hebben het 'Voorontwerp voor een wet op het basisonderwijs' van 1970, het Wetsont-

werp van Van Kemenade van 1977 en de Nota van wijzigingen op dit ontwerp van Hermes-Pais in 1979 de belangrijkste markeringspunten gevormd op de weg naar een nieuwe wettelijke regeling voor het basisonderwijs. Begin april 1981 heeft de Tweede Kamer de nieuwe wet op het basisonderwijs aanvaard. Daarin wordt de gescheiden wetgeving voor kleuter- en lager onderwijs opgeheven. Intussen is eveneens besloten voor het buitengewoon onderwijs een afzonderlijke wettelijke regeling te treffen. Daarbinnen zal het totale buitengewoon onderwijs voor de groep van circa 3- tot circa 20-jarigen worden geregeld. De overgang van het huidige wettelijke bestel naar een nieuwe wet voor het basisonderwijs en voor het speciaal onderwijs (de nieuwe naam voor het buitengewoon onderwijs) zal in de vorm van overgangswetgeving moeten worden geregeld. Vermoedelijk zal de nieuwe wettelijke situatie per 1 augustus 1984 of 1 augustus 1985 van kracht worden. Voor de opleidingscholen voor kleuterleidsters en voor onderwijsgeevenden in het lager onderwijs betekent de wijziging van de wettelijke structuur van het kleuter- en lager onderwijs dat hun opleidingen zullen integreren. De eerste stappen daartoe zijn inmiddels gezet. Zo is besloten het aantal nieuwe Pedagogische Academies tot ongeveer zestig instituten te beperken. Door fusie en sluiting van de thans bestaande afzonderlijke opleidingsinstituten zal dit aantal worden bereikt. De toelatingseis tot de nieuwe opleidingsinstituten zal het bezit van een HAVO-diploma zijn. Integratie van de Pedagogische Academies voor het Basisonderwijs (PABO's) in het geheel van de wettelijke regelingen voor het hoger beroepsonderwijs/wetenschappelijk onderwijs is een beleidsvoornemen dat nog op een nadere concretisering wacht.

2.1.2 Enkele basiscijfers

In de periode 1970-1980 heeft de teruggang van het geboortecijfer zijn invloed gehad op de deelname aan het kleuter- en lager onderwijs. Het aantal leerlingen in het kleuteronderwijs is in de afgelopen jaren gedaald met ongeveer 20.000 tot 30.000 per jaar. Het aantal kleuterscholen en het aantal lagere scholen is evenwel vrijwel niet verminderd omdat de dalende deelnamecijfers grotendeels doorwerken in een lagere leerling/personeelsverhouding als gevolg van een lagere groepsomvang en het toekennen van extra formatieplaatsen. In de periode 1974-1979 daalde de gemiddelde groepsomvang in het kleuteronderwijs van 29 naar 23 en in het lager onderwijs van 28 naar 25. Ritzen¹ raamt de terugloop bij de werkgelegenheid in het kleuter-, lager en het buitengewoon onderwijs bij gelijkblijvende personeels/leerlingverhoudingen op 22.000 manjaren in de periode 1980-1990, namelijk van 85.500 tot 63.800. Het aantal leerlingen, onderwijsgeevenden en scholen is weergegeven in tabel 2.1.

Uit deze tabel blijkt dat ongeveer 70% van het kleuter-, lager en buitengewoon onderwijs behoort tot het bijzonder onderwijs; daarvan is ongeveer 33,5% katholiek, 30,5% protestant-christelijk en 6% algemeen bijzonder onderwijs. Tot deze laatste categorie behoren vooral de scholen met een specifieke onderwijskundige inrichting, zoals Vrije Scholen, Montessorischolen, Jenaplanscholen en dergelijke.

Ramingen van de leerlingenaantallen in de periode 1980-1990 gaan uit van een daling van het totale leerlingenbestand tot ongeveer 140.000.² Daarbinnen wordt een teruggang van leerlingenaantallen in het buitengewoon onderwijs geraamd van 83.000 in 1976 tot 56.000 in 1990.

Verschillen tussen jongens en meisjes in de onderwijsdeelname blijken vooral in het buitengewoon onderwijs. Vooral in het onderwijs aan kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden en in het onderwijs aan zeer moeilijk opvoedbare kinderen zijn de jongens sterk oververtegenwoordigd (zie tabel 1.1).

¹ J.M.M. Ritzen: 'Onderwijs en economie'. In: *Onderwijs: Bestel en beleid*. Onder red. van J.A. van Kemenade. Groningen, Wolters-Noordhoff, 1981, blz. 324.

² H. de Groot: *Ontwikkelingslijnen leerlingen en onderwijzend personeel tot 2000*. Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1978. SCP-cahier no. 2 (herziene versie).

Tabel 2.1 Aantallen leerlingen, onderwijsgeevenden en scholen

Kleuteronderwijs 1978

	totaal	open- baar	prot.- chr.	rooms- kath.	overig bijzonder
Scholen	7898	2351	2409	2649	489
Leerlingen					
jongens	224703	66866	63630	82320	11887
meisjes	213485	63119	60377	78893	11096
totaal	438188	129985	124007	161213	22983
Leidsters	19018	5663	5416	6903	1031

Gewoon lager onderwijs 1978

	totaal	open- baar	prot.- chr.	rooms- kath.	overig bijzonder
Scholen	8690	2995	2706	2779	210
Leerlingen					
jongens	716869	224075	201066	274305	17423
meisjes	696198	215213	196436	267988	16561
totaal	1413067	439288	397502	542293	33984
Onderwijzers					
mannen	29848	9273	8570	11361	644
vrouwen	23664	7655	6422	8917	670
totaal	53512	16928	14992	20278	1314

Buitengewoon onderwijs 1978

	scholen	leerlingen jongens	meisjes	onderwijzers mannen	vrouwen
Scholen voor (verbonden aan): zwakzinnigen	407	25132	15792	1781	1404
kinderen van de bevolking zonder vaste woonplaats	67			156	151
kinderen met leer- en opvoedings- moeilijkheden	263	22775	5748	1510	715
doven	13	759	646	153	118
slachthorenden	14	852	558	103	65
slachthorenden en ernstig spraakgebr.	17	1271	580	84	105
ernstig spraakgebr. blinden	1	117	54	7	10
blinden	6	294	139	32	30
slachthorenden slechtzienden	5	274	216	32	29
lich. gebrekkigen	36	2438	1591	246	237
langdurig zieken in herstellingsoorden	22	815	494	88	61
ziekelijke kinderen	18	1031	508	68	46
kinderen die aan toevallen lijden	3	151	134	16	17
zeer moeilijk opvoedbare kinderen	56	3255	702	338	121
inrichting voor kinderbescherming	2	49	20	4	3
pedologische inst.	9	603	137	46	38
Totaal	939	59816	27319	4664	3150

Bron: *Op weg; Het innovatieproces Basisschool in Nederland*. Door de Interdepartementale Innovatieprojectgroep Basisschool en de Innovatiecommissie Basisschool. Den Haag enz., Onderwijscentrum, 1980, blz. 49.

Landelijke cijfers over het aantal zittenblijvers per leerjaar ontbreken. Wel is duidelijk dat jongens een veel grotere kans lopen om te blijven zitten dan meisjes. Uit de beschikbare cijfers kan worden geschat dat in de zesde klas van het lager onderwijs ongeveer 4% van de jongens en 2,5% van de meisjes blijft zitten (CBS-gegevens van de heer Schoonheim).

Ongeveer 25% van de Nederlandse scholen valt onder de categorie stimulerings-scholen. Dat zijn scholen die enige extra faciliteiten ontvangen om het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties te verbeteren.

2.2 Ontwikkelingen in het basisonderwijs 1970-1980

2.2.1 *De vernieuwingen in het basisonderwijs*

2.2.1.1 *Het Voorontwerp van wet uit 1970*

In de Memorie van Toelichting op het ontwerp van wet op het basisonderwijs³ worden de discussies over het voorontwerp van de wet van 1970 van Grosheide als een belangrijk argument gehanteerd voor het ontwerpen van een nieuwe wet op het basisonderwijs.

Van de kant van onderwijsvakorganisaties, ouderverenigingen, de vereniging voor openbaar onderwijs, koepelorganisaties en door de onderwijsraad is in 1970 sterk aangedrongen op een samenhangende regeling voor het kleuter- en lager onderwijs. Integratie van kleuter- en lager onderwijs werd in 1970 beschouwd als een belangrijke voorwaarde om een ononderbroken leer- en vormingsproces voor kinderen te kunnen garanderen. Daarover bestonden toen vrijwel geen meningsverschillen. Het pleidooi voor een herziening van de wetgeving voor het onderwijs aan 4- tot 12-jarigen is in twee etappes verlopen. In de jaren zestig hebben vooral de nadelige effecten van het gebruikelijke leerstofjaarklassensysteem in het lager onderwijs geleid tot herzieningsvoorstellen. Daarbij kwam naar voren dat het sterk in vakken gesplitste onderwijs in de lagere school, het systeem van zittenblijven en het gebrek aan differentiatie en individualisering belemmeringen opriepen voor een grote groep leerlingen. Vooral voor leerlingen uit maatschappelijke achterstandssituaties werden compensatie-, activerings- of verrijkingsprogramma's noodzakelijk geacht. Inhoudelijke vernieuwing van de leerstof en de werkwijzen in het traditionele rekenonderwijs en in het geheel van de zaakvakken⁴ was een ander onderwerp dat de aandacht trok. Een herziening van de lager onderwijswetgeving werd in dit verband noodzakelijk geacht, omdat daarin te veel werd uitgegaan van in vakken gesplitst onderwijs en van een verdeling van de leerstof over jaarklassen. Andere argumenten voor een herziening van de Lager onderwijswet van 1920 waren ten eerste dat door de verlenging van de leerplicht het lager onderwijs geen eindonderwijs meer was en ten tweede dat het uitgebreid lager onderwijs (ULO) en het voortgezet lager onderwijs (VGLO) niet langer onder de werking van de Lager onderwijswet vielen.

In de periode 1970-1975 werden de integratie van kleuter- en lager onderwijs en de verbetering van de relatie tussen kleuter-, lager en buitengewoon onderwijs ook in de uitwerking van een nieuwe wettelijke regeling opgenomen. De in 1973 ingestelde Innovatiecommissie Basisschool (ICB) kreeg tot taak om te adviseren over de manier waarop in Nederland nieuw basisonderwijs zou kunnen worden ontwikkeld. In de periode 1973-1980 heeft deze commissie een groot aantal voorstellen gedaan over de activiteiten die in het kader van het vernieuwingsproces basisschool zouden moeten plaatsvinden. Veel van deze voorstellen hebben geleid tot een scala van activiteiten in scholen en onderwijsbegeleidingsdiensten en overige onderwijsverzorgingsinstituten. Aanvankelijk richtten deze activiteiten zich op de uitvoering van een beperkt aantal 'experimenten', waarin de globaal omschreven doelstellingen en uitgangspunten voor nieuw basisonderwijs dienden te worden geconcretiseerd.

³ Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14 428, nr. 3.

⁴ Daaronder verstaat men doorgaans de vakken aardrijkskunde, geschiedenis, biologie, natuurkunde. Deze vakken wilde men in een vorm van 'wereldoriëntatie' integreren.

2.2.1.2 De denkbeelden van de ICB

Vanaf 1977 zijn grote aantallen scholen in het landelijke innovatieproces basisschool opgenomen. De in het Innovatieplan basisonderwijs⁵ gegeven planning van activiteiten is in de periode 1978-1980 in grote lijnen uitgevoerd. In paragraaf 2.2.2 kom ik daarop terug.

Het innovatieproces basisschool is destijds gestart op grond van twee algemene doelstellingen van het onderwijs en zes uitgangspunten. Deze doelstellingen en uitgangspunten vormen een kader waarbinnen de verschillende activiteiten passen. In het onderwijs zijn de uitgangspunten bekend geworden als de ICB-uitgangspunten voor het innovatieproces. Ze luiden als volgt.

Doelstellingen:

- a. Rekening houdend met elke ontwikkelingsfase kinderen en jongeren bij hun ontwikkeling in de meest ruime zin van het woord te begeleiden overeenkomstig alle eisen van de volwassen vrijheid waarop zij zich voorbereiden (individuele eigenschappen).
- b. Bereikt dient te worden dat de jonge mens zicht krijgt op een zinvolle plaats in de maatschappij en de toerusting verwerft waarmee hij zelf aan de verdere opbouw van die maatschappij kan meewerken (sociale eigenschappen).

Uitgangspunten:

1. Het plan van leerdoelen, de onderwijsleerinhouden, de didactische werkvormen en de interne schoolorganisatie dienen de continue ontwikkeling van de individuele leerling te honoreren en een 'goed' sociaal gedrag te bevorderen.
2. Individualisering en differentiatie dienen te worden bewerkstelligd.
3. Rekening dient te worden gehouden met de eigen identiteit van de kleuter en met die van de leerling.
4. Ontwikkeling van de geestelijke, sociale, verbale en manuele creativiteit.
5. Verbetering van de diagnostiserende en remediërende functies van het onderwijs.
6. Opheffing van educatieve achterstanden van leerlingen uit sociaal achtergestelde milieus.

Een concretisering van deze uitgangspunten heeft in enkele ICB-adviezen plaatsgevonden. Er is evenwel geen set met algemene richtlijnen en criteria voor het basisonderwijs opgesteld. Wel laat zich uit deze adviezen afleiden welke aspecten in het huidige onderwijssysteem als knelpunten worden aangeduid en in welke richting naar een oplossing moet worden gezocht. Zo is in het zesde en tiende ICB-advies⁶ uitvoerig ingegaan op het uitgangspunt 'verbetering van de diagnostiserende en remediërende functies van het onderwijs' en op het thema 'individualisering en differentiatie'. In het zesde advies wordt erop gewezen dat de knelpunten die zich voordoen in het beter afstemmen van het onderwijs op de mogelijkheden van leerlingen, samenhangen met een aantal systeemkenmerken van het onderwijs. Deze kenmerken worden als volgt omschreven.

a. Eenzijdigheden:

- Het onderwijs is nog steeds sterk gericht op cognitieve en te reproduceren leerstof; het opzettelijk en instruerend leren overheerst het ontdekkend en creatief leren; er wordt te weinig ingespeeld op het spontane leren.
- Het aan leerstof gebonden jaarklassensysteem is erop gericht de verschillen tussen leerlingen zoveel mogelijk te effenen en hen naar dezelfde prestaties te brengen.
- De leerlingen worden gevolgd en beoordeeld naar het niveau van de geleverde eindprestaties en dan nog voornamelijk kwantitatief; het criterium ligt in de leerstof en in de gebruikte methode.
- Wanneer er moeilijkheden zijn in de afstemming van het onderwijs op de

⁵ *Innovatieplan basisonderwijs; Advies van de Innovatiecommissie Basisschool aan de Minister van Onderwijs en Wetenschappen.* 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1978.

⁶ - *De zorg voor leerlingen in het onderwijs.* 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1978.
- *Zesde advies van de Innovatiecommissie Basisonderwijs.*
- *School en scholing.* 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980. Innovatiecommissie Basisonderwijs, advies no. 10.

- leerling wordt de oorzaak daarvan eerder gezocht bij de leerling dan bij de aard van het onderwijs.
- Het onderwijs is nog veelal ingesteld op de gemiddeld goede leerling; daarom zijn de leerlingen er minder op hun plaats naarmate zij meer van het gemiddelde afwijken.
 - Het 'afwijken' van leerlingen is nauwelijks een reden om het onderwijsproces te veranderen: de leerling moet dan van klas of school veranderen.
 - Het gewoon onderwijs heeft de neiging de verantwoordelijkheid voor de hulp aan kinderen die van het gemiddelde afwijken over te dragen aan deskundigen voor extra of speciale externe hulp: er is remedial teaching of buitengewoon onderwijs voor beschikbaar.
 - Het buitengewoon onderwijs neemt veel leerlingen over van het gewoon onderwijs maar brengt ze zelden terug; het buitengewoon onderwijs functioneert daartoe mede als externe oplossing van de structurele problemen in het gewoon onderwijs.
- b. Werken met 'soorten' kinderen:
- Bij het verdelen van de leerlingen in klassen wordt in het gewoon onderwijs als indelingsprincipe meestal het jaarklassensysteem gehanteerd; dit onttaardt echter bijna steeds in een niveau-indeling op basis van geleverde prestaties; het selectieve waarderingsysteem in het onderwijs levert leerlingengroepen op die in te delen zijn van goed naar slecht.
 - Van 'gewone' leerlingen bestaat er maar één soort: zij die positief op het gegeven onderwijs reageren. Van andere kinderen bestaan er vele soorten: als hun reactie op het onderwijs niet zo gunstig is, moet er met hun iets 'mis' zijn.
 - 'Andere' kinderen worden verdeeld in belemmerende, gestoorde en gehandicapte leerlingen, leerlingen die achter-zijn en leerlingen die niet meekunnen; ze worden als 'moeilijke kinderen' gekwalificeerd.
- c. Externe plaats van de individuele hulp:
- De noodzakelijke voorzieningen met betrekking tot deskundigheid en middelen zijn zeer ongelijk over de diverse vormen van onderwijs verdeeld.
 - Het gewoon lager onderwijs is karig bedeeld met middelen die een geïntensiveerde zorg voor de leerlingen mogelijk maken; remedial teaching functioneert dikwijls als een noodgreep om de tekorten van het gegeven onderwijs te bedekken; remedial teaching is iets apart, dat door aparte mensen voor aparte kinderen wordt gedaan.
 - In de onderwijsplanning van de school is het geven van individuele hulp aan leerlingen of groepen leerlingen meestal een zaak van improvisatie van elke onderwijsgevende.
 - Middelen tot het geven van speciale hulp, zowel de technische en praktische voorzieningen als de pedagogisch-didactische handelingsmodellen, behoren niet tot de gewone uitrusting van het bestaande kleuter- en gewoon lager onderwijs.
 - In geval van nood wordt de leerling 'doorgegeven' aan externe helpers en gebracht naar externe voorzieningen: de kinderen worden naar de middelen gebracht in plaats van de middelen naar de kinderen.
- d. Verbrokkelde zorg:
- De zorg voor de leerlingen (goed omgaan met leerlingen, het hanteren van hun verschillende gedragingen, het beoordelen van hun verschillende behoeften en eventuele problemen) moet in de praktijk via een soort proefondervindelijke methode worden geleerd; een 'moeilijke' leerling is vooral een probleem voor de individuele groepsleerkracht en wordt te weinig gezien als een opdracht voor het gehele schoolteam.
 - Het signaleren van moeilijkheden en spanningen bij kinderen gebeurt meestal pas wanneer de school het kind als een probleem gaat ervaren; pas achteraf wordt onderzocht hoelang de leerling al is vastgelopen en waardoor.
 - Hulp voor de individuele leerling is een extra belasting: er moet tijd en gelegenheid voor zijn; wanneer de school niet zelf in staat is de leerling te

helpen moet vaak lang gewacht worden op de steun van externe deskundigen: wachtlijsten voor onderzoek gelden vaak als een verontschuldiging van de school tegenover leerlingen en hun ouders om voorlopig geen verandering in de situatie aan te brengen.

- De ingewikkelde structuur van het buitengewoon onderwijs en de ondoorzichtigheid van de verschillende toelatingsprocedures zijn voor het gewone onderwijs een gerede aanleiding om het verwijzen van leerlingen en de begeleiding van de ouders daarbij aan deskundigen over te laten.
- De dienstverlening van allerlei instanties die voor het welzijn van gezin, leerling en school werken, is vaak alleen voor insiders begrijpelijk.
- Dienstverleners werken vaak langs elkaar heen, laten taken voor anderen liggen en kunnen onvoldoende duidelijk maken waar zij ten behoeve van het kind mee bezig zijn.
- Meestal is het onduidelijk door wie – naast de ouders – verantwoordelijkheid gedragen wordt voor allerlei maatregelen met betrekking tot het kind.

Ter relativering voegt de ICB er wel aan toe, dat de genoemde knelpunten niet overal in gelijke sterkte aanwezig zijn. Het gaat om een algemeen beeld. Veranderingen in het onderwijs moeten zich naar het oordeel van de ICB richten op een viertal gebieden:

- het systeem van onderwijzen
- het handelen van de onderwijsgeevenden en hun begeleiders
- de verhouding kleuter-/lager en buitengewoon onderwijs
- netwerk van dienstverlening rondom de school.

Voor ieder van deze gebieden volgt een lange lijst met aandachtspunten. Ter illustratie worden de veranderingsvoorwaarden ten aanzien van het handelen van de onderwijsgeevenden en hun begeleiders hier opgenomen. Het gaat om:

- Verbetering van de initiële en de andere opleidingen, gericht op:
 - de juiste vorming van leerkrachten met betrekking tot hun vaardigheid om met kinderen om te gaan op basis van de acceptatie van de principes van gelijkwaardigheid en verscheidenheid;
 - het aanbrengen van pedagogische en didactische handelingsbekwaamheid om leerlingen die stagnaties in hun ontwikkeling ondervinden, te helpen;
 - het aanbrengen van inzicht in ontwikkelingswijzen van kinderen en daarbij voorkomende moeilijkheden;
 - het aanbrengen van vaardigheid in pedagogisch observeren en rapporteren.
- Het doorvoeren van stafdifferentiatie in schoolteams naar taken en deskundigheden:
 - mogelijkheden voor de onderwijsgeevenden om zich te specialiseren;
 - het ontwikkelen van vormen van team-teaching;
 - meer en georganiseerd samenwerken in schoolteams.
- Het ontwikkelen en ter beschikking stellen van het onderwijs van technieken en instrumenten voor pedagogische observatie, signalering en rapportage:
 - het ontwikkelen van technieken en instrumenten voor het geven van speciale hulp;
 - het treffen van materiële en technische voorzieningen ten behoeve van scholen en ten dienste van de hulpverlening aan leerlingen.
- Vergroting van de deskundigheid in schoolbegeleidingsdiensten:
 - begeleiding meer afstemmen op de hulp aan onderwijsgeevenden;
 - het aanbrengen van samenhang in de procedures ter behartiging van de belangen van ouders en kinderen via de school;
 - beëindiging van het systeem van afzonderlijke remedial teaching.

In *School en scholing* gaat de ICB in op de vraag wat de voorgenomen veranderingen in het onderwijs voor 4- tot 12-jarigen voor gevolgen heeft voor de opleiding en nascholing van onderwijsgeevenden. In 1976 is een start gemaakt met het ontwikkelen van een her- en bijscholingsprogramma voor onderwijsgeevenden, terwijl in 1977 een programma voor de zogenaamde applicatie van niet volledig bevoegde onderwijsgeevenden is opgesteld. Dit applicatieprogramma is erop gericht om alle reeds werkzame onderwijsgeevenden in het kleuter- en

lager onderwijs de mogelijkheid te bieden om een bevoegdheid te behalen voor benoeming in het toekomstig basisonderwijs. In 1979 is een begin gemaakt met een integratievoorbereidend bijscholingsprogramma dat op vrijwillige basis door onderwijsgeevenden kan worden gevolgd. Het proces van herziening van het onderwijsprogramma in opleidingscholen voor onderwijsgeevenden is lange tijd op de achtergrond gebleven omdat de kwestie van de herschikking van de vestigingsplaatsen van de nieuwe instituten en de fusie tussen opleidingscholen voor kleuter- en voor gewoon lager onderwijs een stempel heeft gedrukt op de scholen.

Begin 1981 is in vervolg op eerdere advisering door de Innovatie Commissie Opleidingen een rapport uitgebracht met inhoudelijke voorstellen over de eindtermen van een nieuwe opleiding voor onderwijsgeevenden in het basisonderwijs.⁷

Samenvattend kan worden gesteld dat in de periode 1970-1980, door het formuleren van een aantal uitgangspunten voor het basisonderwijs door de rijksoverheid, de richting is aangegeven waarin het kleuter-, lager en buitengewoon onderwijs zich diende te ontwikkelen. Gaandeweg is de voorbereiding op de invoering van een nieuwe structuur voor het basisonderwijs (één schooltype voor alle ongeveer 4- tot 12-jarigen) een belangrijk element geworden in het onderwijsbeleid. De oorsprong van de gedachten over één basisschool met een vernieuwd curriculum gaat terug tot vernieuwingsbewegingen in het onderwijs van vroegere datum zoals het Montessori-onderwijs en tot vernieuwingsideeën uit de jaren zestig. Vooral de gedachte dat het onderwijs een ononderbroken leerweg (afschaffen van het zittenblijven) voor de leerlingen mogelijk moest maken, heeft geleid tot het idee dat de breuklijnen in het onderwijssysteem (scheiding kleuter- en lager onderwijs) moesten worden opgeheven.

2.2.2 De gevolgde innovatiestrategie

2.2.2.1 De opbouw van een verzorgingsstructuur

In de periode 1970-1980 is aanvankelijk een strategie van onderwijsvernieuwing gevolgd op basis van het uitvoeren van zogenaamde onderwijsexperimenten. Deze strategie ging uit van de gedachte dat experimenten in schoolsituaties vooraf moesten gaan aan een herziening van de wetgeving voor het onderwijs. Vanaf het midden van de jaren zeventig is evenwel de voorbereiding van een nieuwe wet op het basisonderwijs ontkoppeld van het voortgangstempo van deze experimenten. Terzelfdertijd is het innovatieproces uitgebreid naar een veel grotere groep van scholen. Door middel van diverse nota's, beleidsnotities bij ICB-adviezen en circulaire's is een stroom van activiteiten in scholen en in begeleidings- en ondersteuningsinstellingen op gang gebracht.

In het begin van de jaren zeventig heeft het accent in de vernieuwingsstrategie gelegen op de opbouw van een onderwijsverzorgingsstructuur. Er ontstonden tal van nieuwe instituten en bestaande instellingen werden uitgebreid. Een landelijk gespreid netwerk van schoolbegeleidingsdiensten (SBD'en) en instituten als het Centraal instituut voor toetsontwikkeling (CITO), en de Stichting voor leerplanontwikkeling (SLO) kwamen van de grond, naast reeds langer bestaande instellingen als de Landelijke pedagogische centra (LPC) en de Stichting voor onderzoek van het onderwijs (SVO). De Structuurnota van 1974 en de Nota Schoolbegeleiding van 1975⁸ geven een overzicht van de taakverdeling en doelstellingen van de instituten in de landelijke en regionale onderwijsverzorgingsstructuur. Voor de vernieuwingen in het basisonderwijs zijn vooral de activiteiten van de nu volgende groeperingen van belang.

— SBD'en

Op plaatselijk of regionaal niveau functioneren thans in Nederland ruim

⁷ Eindtermencommissie: *Advies over een aantal wettelijke voorzieningen, in het bijzonder over de eindtermen, ten behoeve van de lerarenopleiding basisonderwijs*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

⁸ — *Naar een structuur voor de ontwikkeling en vernieuwing van het primair en secundair onderwijs; Discussienota*. Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 432, nr. 2.
— *Schoolbegeleiding; Discussienota*. Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 388, nr. 2.

zestig schoolbegeleidingsdiensten. Deze diensten hebben in de regel een privaatrechtelijke bestuursvorm, maar soms ook een publiekrechtelijke. De schoolbegeleidingsdiensten worden deels door de rijksoverheid, deels door de gemeenten gefinancierd. Zij verlenen de scholen advies en hulp enerzijds bij het oplossen van onderwijskundige problemen en anderzijds aan individuele leerlingen met het oog op een optimaal verloop van de schoolloopbaan van alle leerlingen. In vrijwel alle gevallen gaan binnen deze diensten openbaar en bijzonder onderwijs samen.

– LPC

De drie Landelijke pedagogische centra – Algemeen pedagogisch studiecentrum (APS), Christelijk pedagogisch studiecentrum (CPS) en Katholiek pedagogisch centrum – worden bekostigd door het rijk. Zij hebben in het algemeen tot taak het bevorderen van de verbetering en de vernieuwing van het onderwijs in pedagogisch, didactisch en methodisch opzicht in samenwerking met onderwijsorganisaties en scholen.

– SVO

In 1965 heeft de overheid deze stichting in het leven geroepen ter versterking van de betrekkingen tussen onderwijs en wetenschap. De stichting beoogt het steunen, doen uitvoeren, coördineren en anderszins bevorderen van wetenschappelijk onderzoek met betrekking tot de ontwikkeling en vernieuwing van het onderwijs.

– CITO

In 1968 is dit instituut ingesteld. Het ontwikkelt school- en studietoetsen voor een objectieve beoordeling van kennis en vaardigheden van leerlingen en studenten.

– SLO

Deze in 1975 opgerichte stichting heeft ten doel het ontwerpen of doen ontwerpen van modellen voor onderwijsleerplannen, schoolwerkplannen en onderwijsleerpakketten. Met het oog op de ontwikkeling van deze modellen speciaal voor het toekomstige basisonderwijs is binnen de SLO geformeerd een projectgroep Leerplanontwikkeling basisschool (pgLOB).

De totale kosten van de onderwijsverzorgingsstructuur bedragen ongeveer 250 miljoen op jaarbasis (begroting 1979).

Schattingen van Van Kemenade⁹ leveren het volgende overzicht op:

Schoolbegeleiding	± 150 miljoen, waarvan ± 100 miljoen door lagere overheden;
Landelijke Pedagogische Centra	± 20 miljoen;
Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs	± 14 miljoen;
Stichting voor de Leerplanontwikkeling	± 25 miljoen.

Daarnaast ontvangen deze instellingen vaak additionele middelen op basis van projectsubsidies. Vandaar dat de geschatte totaalsom wat hoger uitvalt. Nu komt uiteraard slechts een gedeelte van deze middelen ten goede aan de begeleiding en ondersteuning van het innovatieproces basisschool. Wel geldt dat de werkzaamheden van schoolbegeleidingsdiensten voor het grootste deel zijn gericht op het basisonderwijs. Ook zijn binnen een aantal van de landelijke instellingen specifieke projectgroepen ingesteld ten behoeve van de ondersteuning van het innovatieproces. Zo is binnen de SLO de pgLOB ingesteld en is binnen de LPC de projectgroep Communicatienetwerk (pgCN) werkzaam voor de ondersteuning van het activeringsplan, gericht op het verbreden van vernieuwingsactiviteiten naar zoveel mogelijk scholencombinaties. Voor een uitvoeriger beschrijving van de activiteiten in en van de ondersteunings- en

⁹ J.A. van Kemenade: 'Het onderwijsbestel in hoofdlijnen'. In: *Onderwijs: Bestel en beleid*. Onder red. van J.A. van Kemenade. Groningen, Wolters-Noordhoff 1981, blz. 87-89.

begeleidingsinstellingen verwijs ik naar de bijdrage van Ria Jaarsma in deze bundel.

Nadat in augustus 1974 de eerste elf samenwerkingsexperimenten waren gestart volgde in 1977 een groep van dertien ontwikkelingsprojecten basisschool in Montessori-scholen, Jenaplan-scholen en Vrije Scholen. De samenwerkings-experimenten kregen tot taak om in met elkaar samenwerkende kleuter- en lagere scholen ervaringen op te doen en te toetsen met het realiseren van een onderwijsintegratie van kleuter- en lagere scholen. Tevens waren zij bedoeld om kennis en inzicht te verzamelen over de realiseringswijze van de basisschool en de landelijke toepasbaarheid en verspreiding daarvan. Met behulp van schoolbegeleidingsdiensten en de genoemde landelijke ondersteuningsinstellingen is daaraan in de periode 1974-1980 gewerkt. De intussen opgeleverde eindrapportages en schoolwerkplanproducten zullen binnenkort worden gepubliceerd. Voor de dertien ontwikkelingsprojecten in Montessori-scholen, Jenaplan-scholen en Vrije Scholen is eenzelfde soort procedure gevolgd. Bij de start van deze projecten tekende zich echter al een zekere beleidsverandering in de innovatie af. Er werd in deze projecten veel sterker een accent gelegd op het rechtstreeks stimuleren van ontwikkelingen op het niveau van de samenwerkende scholen. In verhouding tot de samenwerkingsexperimenten werden veel minder faciliteiten ter beschikking gesteld voor begeleidings- en ondersteuningsinstellingen. Uitgangspunt van het innovatiebeleid werd steeds duidelijker dat faciliteiten werden toegekend aan scholen in plaats van aan begeleidings- en ondersteuningsinstellingen. Op die manier kregen scholen zelf de gelegenheid om binnen de gestelde landelijke uitgangspunten en doelstellingen hun eigen schoolconcepten en schoolwerkplannen uit te werken.

2.2.2.2 Naar een breedtestrategie

Een verbreding van het innovatieproces basisschool is in de periode 1977-1980 door middel van jaarlijkse activeringsplannen flink in gang gezet. Na de eerste aanzet daartoe in het vijfde ICB-advies van augustus 1976 is, na het overleg over het Innovatieplan van de ICB van 1978, gekozen voor een innovatiestrategie waarin verdieping en verbreding van het innovatieproces gelijktijdig plaatsvindt.¹⁰ De voorstellen in het Innovatieplan hebben uiteindelijk geleid tot het in uitvoering nemen van ongeveer 130 ontwikkelingsprojecten basisscholen verdeeld over regio's en denominaties. Als looptijd van deze projecten is gekozen voor een periode van drie jaar, met de mogelijkheid van verlenging. Een aantal van deze ontwikkelingsprojecten — in het verzorgingsgebied van iedere schoolbegeleidingsdienst is er een — richten zich op de verdere vormgeving van het onderwijs in basisscholen. Daarnaast zijn er projecten gestart die zich specifiek richten op de verdere uitwerking van bepaalde thema's zoals samenwerken tussen buitengewoon en gewoon onderwijs, vakkenintegratie, kunstzinnige vorming, onderwijskansen voor meisjes, kleine scholen, individualisering, eindtermen basisonderwijs, aansluiting basisonderwijs-voortgezet onderwijs, educatieve achterstanden en een aantal vrije thema's.

De algemene doelstelling van het activeringsplan — bevorderen van een actieve betrokkenheid van zoveel mogelijk scholen bij het landelijk innovatieproces basisschool — is in de schooljaren vanaf 1977 steeds beter gerealiseerd. Het eerste schooljaar 1977-1978 was een proefjaar voor het activeringsplan. In dat jaar namen ongeveer honderd scholencombinaties aan de activering deel. Op grond van evaluaties van de effecten van het activeringsplan door inspectie en onderzoek is in de daaropvolgende jaren besloten alle scholen die dat wensen in de gelegenheid te stellen voor 1983 aan de activering deel te nemen.¹¹

¹⁰ — *Plan voor de activering van het innovatieproces basisschool*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1976. ICB, advies nr. 5.

— *Innovatieplan basisonderwijs*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1978.

¹¹ Zie voor de activeringsadviezen en de besluitvorming daarover: *Op weg; Het innovatieproces Basisschool in Nederland*. Door de Interdepartementale Innovatieprojectgroep Basisschool en de Innovatiecommissie Basisschool. Den Haag/Zeist, Onderwijscentrum, 1980, blz. 27-31.

Het *Plan vernieuwingsprojecten en activiteiten basisonderwijs Schooljaar 1980-1981*¹² geeft een uitvoerig overzicht van de activiteiten die op dit moment in het innovatieproces worden ondernomen. Bijlage VIII bij de onderwijsbegroting voor 1981 is een meerjarig beleidsplan voor het basisonderwijs voor de komende jaren.¹³ Uit deze stukken blijkt dat op jaarbasis voor de innovatie van het kleuter- en lager onderwijs een bedrag wordt besteed van ongeveer 50 miljoen gulden, verdeeld over de volgende activiteiten:

samenwerkingsexperimenten	1.740.000
traditionele vernieuwingsprojecten	3.100.000
ontwikkelingsprojecten	22.450.000
activering	8.500.000
landelijke ondersteuning	12.550.000

Voor het stimuleringsbeleid, gericht op het verbeteren van onderwijskansen van kinderen uit sociaal-economische achterstandssituaties, wordt jaarlijks een bedrag van zo'n 100 miljoen uitgetrokken. Dit beleid is in 1974 in gang gezet. Vanaf 1980 is de samenhang tussen stimuleringsbeleid en het algemene innovatiebeleid sterker benadrukt (onder andere door de samenwerking tussen kleuter- en lager onderwijs ook in het stimuleringsbeleid te stimuleren). Zoals uit het voorgaande overzicht blijkt is de vorming van het basisonderwijs een onderwerp dat pas vanaf 1974 op beperkte schaal in experimenten is beproefd. Vanaf 1977 heeft het innovatieproces basisschool een snelle verbreding naar grotere groepen scholen te zien gegeven. Het perspectief van de invoering van een nieuwe wet op het basisonderwijs heeft in het onderwijsveld kennelijk geleid tot een vergrote belangstelling voor deelname aan landelijke innovatie-activiteiten. Doordat het proces van voorbereiding van een nieuwe wettelijke regeling is ontkoppeld van de uitkomsten van de eerste serie van experimenten, is in het vernieuwingsbeleid meer nadruk komen te liggen op het voorbereiden van scholen op de consequenties van de invoering van een nieuwe wet op het basisonderwijs. De functie van ontwikkelingsprojecten is daarmee ook een andere geworden dan de oorspronkelijke functie van de samenwerkingsexperimenten. Het gaat in deze projecten niet meer om een onderzoek naar de vraag of er veel of weinig voordelen zijn verbonden aan de samensmelting van twee schooltypen, maar om de vraag op welke wijze in scholen de onderwijskundige uitgangspunten en doelstellingen voor het nieuwe basisonderwijs kunnen worden gerealiseerd. Aangezien het grootste deel van de ontwikkelingsprojecten nog in een beginfase verkeert, is het op dit moment te vroeg om daarover al veel informatie te verwachten. Een retrospectief onderzoek naar het planningsproces van de vernieuwing in de samenwerkingsexperimenten heeft in dat opzicht evenmin veel informatie opgeleverd over de vraag hoe een geïntegreerde onderwijssituatie van kleuter- en lagere scholen eruit ziet.¹⁴

2.2.3 Een evaluatie van de vernieuwingen in het onderwijs

2.2.3.1 Knelpunten in het vernieuwingsproces

De stand van zaken van de vorming van het basisonderwijs laat zien dat er een zekere onevenwichtigheid bestaat in het tempo waarin en de wijze waarop innovatieprocessen op gang zijn gekomen in respectievelijk het basisonderwijs (het kleuter- en lager onderwijs), het speciaal onderwijs (het buitengewoon onderwijs) en in de opleidingen voor onderwijsgevendende voor deze onderwijssectoren. De ontwikkelingen in het integratieproces van kleuter- en lager onderwijs lijken zich in een hoger tempo te voltrekken dan de ontwikkelingen

¹² 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

¹³ *Meerjarig beleidsplan voor het basisonderwijs*. Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 400 hoofdstuk VIII, nr. 3, bijlage VIII.

¹⁴ *Interimrapport 2 van het project Evaluatie Schoolwerkplanontwikkelingsprojecten*. Haren, Research instituut voor het onderwijs in het Noorden, 1980.

in het speciaal onderwijs en in de opleidingen. Deze stelling is zeker te staven voor zover het de beleidsontwikkelingen betreft. In hoeverre de inhoudelijke ontwikkelingen in het kleuter- en lager onderwijs op schoolniveau daadwerkelijk vooroplopen ten opzichte van de ontwikkelingen in het speciaal onderwijs en in de opleidingen is echter moeilijker te beoordelen. Wel kan worden geconstateerd dat in het basisonderwijs een aantal scholen een soort voorhoede in de vernieuwing vormen. Er bestaat echter ook een grote groep van scholen in het basisonderwijs waar men zich min of meer afwachtend opstelt.

Een tweede opvallend punt is dat niet alleen binnen de sector van het onderwijs een gebrekkige afstemming van de verschillende activiteiten blijkt te bestaan,¹⁵ maar dat het met name de ontwikkeling van een samenhangend beleid tussen de departementen van Onderwijs en Wetenschappen (O&W) en Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) ten aanzien van het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties uiterst moeizaam tot stand komt. Op het niveau van beleidsnota's slaagt men er soms in om verbaal een samenhang tot stand te brengen maar op het uitvoeringsniveau blijken zich telkens weer afstemmingsproblemen voor te doen. De gang van zaken in het stimuleringsbeleid en in de projecten van de Adviesgroep Verzorgingsstructuur Kunstzinnige Vorming (de zo genoemde AKU-projecten) zijn hiervoor illustratief. Een derde opmerking bij het overzicht van de stand van zaken is dat een duidelijk beeld van de inhoudelijke vormgeving van het basisonderwijs nog ontbreekt. Weliswaar kan worden geconstateerd dat aan de richting van de vernieuwingen langzamerhand in de projecten een nadere invulling wordt gegeven, maar evenzeer geldt dat een samenhangend overzicht daarvan ontbreekt. Voor zover evaluatie-onderzoek is verricht naar de effecten van onderwijsvernieuwingen op het niveau van het functioneren van leerlingen zijn de uitkomsten van dat onderzoek niet zo bemoedigend.¹⁶

Het totaalbeeld dat ontstaat uit het geheel aan innovatie-activiteiten is dat vanuit tamelijk meerduidige uitgangspunten een diversiteit aan onderwijskundige vernieuwingen in scholen in gang wordt gezet terwijl een algemeen inhoudelijk kader nog ontbreekt. De toetsing van de kwaliteit van de innovatieprocessen en van de inhoud van het onderwijs wordt door het ontbreken van een dergelijk kader in hoge mate bemoeilijkt.

Een vierde knelpunt in de innovatie van het basisonderwijs is de wijze waarop de ondersteuning en begeleiding van het vernieuwingsproces in de scholen is georganiseerd. Het geheel van los van elkaar opererende projectgroepen op landelijk niveau en de summiere samenwerking tussen onderwijsbegeleidingsdiensten en opleidingsscholen op regionaal niveau lijkt niet erg bevorderlijk te zijn voor de voortgang van de innovatie op schoolniveau.

Een laatste knelpunt in het innovatieproces basisschool vormt de problematiek van de overdracht van ervaringen en produkten uit experimenten en projecten naar de scholen en instellingen die niet in de betreffende projecten participeren. De indruk bestaat dat projecten vooral van betekenis zijn voor de deelnemende scholen. De beoogde disseminatie van projectresultaten naar het overige onderwijsveld verloopt moeizaam.

2.2.3.2 De inhoudelijke ontwikkelingen

Schoolwerkplanontwikkeling

Centraal in de innovatie van het basisonderwijs staat het begrip schoolwerkplanontwikkeling. Naast een kapstok is dit begrip ook een heet hangijzer.¹⁷ Het

¹⁵ In de afgelopen jaren is hierin overigens wel enige vooruitgang te bespeuren voor zover dit de ontwikkelingen binnen één onderwijssector (bijv. alleen k.o. en l.o.) betreft.

¹⁶ Zie:

— P.N. Appelfhof: *Begeleide onderwijsvernieuwing*. Tilburg, Zwijsen, 1979.

— R.M. van den Berg: *Individualisering: Beschrijving en waardering van het onderwijsleergedrag bij individualiserend leesonderwijs in de lagere school*. Tilburg, Zwijsen, 1977.

— W.J. Nijhoff: *Interne differentiatie als een innovatie*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1978.

¹⁷ C.A. van Vilsteren: 'Schoolwerkplanontwikkeling: innovatiekapstok en heet hangijzer'. In: *Innovatie als opdracht*. Zeist, Onderwijscentrum, 1980.

schoolwerkplan kan worden beschouwd als het kristallisatiepunt voor de veranderingen op schoolniveau. Enerzijds is het schoolwerkplan een soort visitekaartje van een school waarin de wijze van werken en de inhoudelijke keuzen ten aanzien van het onderwijs worden verantwoord. Anderzijds vormt het schoolwerkplan ook de neerslag van de dagelijkse onderwijspraktijk. In het innovatieproces bestaat een spanning tussen enerzijds de uitgangspunten en doelstellingen die verbaal worden beleden en anderzijds de concretisering van deze uitgangspunten in de school- en classesituatie. Hoe groot de discrepantie is tussen ideaal en werkelijkheid is moeilijk in algemene zin te beschrijven. Wel bestaan er indicaties vanuit bijvoorbeeld het evaluatie-onderzoek in stimuleringscholen en in samenwerkingsexperimenten, waaruit blijkt dat zelfs in projecten met extra begeleiding en ondersteuning de discrepantie tussen voorgenomen plannen tot inhoudelijke vernieuwingen en de realisering daarvan aanzienlijk is. Eveneens blijkt uit dergelijk evaluatie-onderzoek dat de tijd die moet worden uitgetrokken voor het realiseren van beoogde veranderingen doorgaans te optimistisch wordt ingeschat.

Vergroting van de 'zorgbreedte' van het basisonderwijs

Onder het slagwoord 'zorgbreedtevergroting' gaat een groot deel van de inhoudelijke doelstellingen van de innovatie schuil. De ICB heeft in haar laatste advies¹⁸ nog eens onderstreept dat een inhoudelijke vernieuwing van het kleuter- en lager onderwijs vooral gericht moet zijn op het beter afstemmen van het onderwijs op de specifieke kenmerken en omstandigheden van kinderen uit uiteenlopende situaties. Terzelfdertijd wordt uit dit advies ook duidelijk dat een aantal voorwaarden om de zorgbreedte te vergroten nog nauwelijks zijn vervuld. Zo ontbreken onderwijsprogramma's die voldoende basis bieden voor het differentiëren van onderwijsinhouden, terwijl ook (na)scholingsprogramma's voor leerkrachten onvoldoende gericht zijn op het verwerven van onderwijsvaardigheden in het hanteren van differentiërende onderwijsprocedures. Hetzelfde probleem doet zich ook voor in het onderwijsstimuleringsbeleid, gericht op het verbeteren van de onderwijskansen van leerlingen uit sociaal-economische achterstandssituaties.

Herziening dan wel verbreding van het vormingsaanbod

Een van de doelstellingen van de innovatie van het basisonderwijs is een herziening dan wel verbreding van het vormingsaanbod te realiseren. Het totale onderwijsaanbod in de basisschool is in de afgelopen jaren nog maar zelden een onderwerp van serieuze discussie geweest. Zelfs de aankondiging in het wetsontwerp op het basisonderwijs van het voornemen om Engels als tweede verplichte taal in het onderwijsprogramma van de basisschool op te nemen heeft tot op heden betrekkelijk weinig discussie opgeleverd. In het wetsontwerp wordt de volgende omschrijving van het onderwijsprogramma in het basisonderwijs gegeven.¹⁹

Artikel 9:

1. Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen. Het wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.
2. Het onderwijs richt zich in elk geval op de ontwikkeling van creativiteit, van cognitieve, sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden en het aanbrengen van noodzakelijke kennis.

Artikel 10:

1. Het onderwijs omvat, waar mogelijk in samenhang:
 - a. zintuiglijke en lichamelijke oefening;
 - b. Nederlandse taal;
 - c. rekenen en wiskunde;

¹⁸ *Regionalisatie van het innovatieproces basisschool*. Zeist, ICB, 1979. Elfde advies.

¹⁹ *Ontwerp van wet op het basisonderwijs*. Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14 428, nr. 2.

- d. Engelse taal;
 - e. enkele kennisgebieden;
 - f. expressie-activiteiten;
 - g. bevordering van sociale redzaamheid, waaronder gedrag in het verkeer;
 - h. de bevordering van gezond gedrag.
2. Bij de kennisgebieden wordt in elk geval aandacht besteed aan:
 - a. aardrijkskunde;
 - b. geschiedenis;
 - c. de natuur, waaronder biologie;
 - d. maatschappelijke verhoudingen, waaronder staatsinrichting;
 - e. geestelijke stromingen.
 3. Bij de expressie-activiteiten wordt in elk geval aandacht besteed aan:
 - de bevordering van het taalgebruik, tekenen, muziek, handvaardigheid, spel en beweging.
 4. Op scholen in de provincie Friesland wordt tevens onderwijs gegeven in de Friese taal, tenzij Gedeputeerde Staten op verzoek van het bevoegd gezag ontheffing van deze verplichting hebben verleend.
 5. Daar waar de Nederlandse taal, de Friese taal of een streektaal levend gebruik is, kan de Friese taal of de streektaal mede als voertaal bij het onderwijs worden gebruikt.

2.2.3.3 De wettelijke regelingen

De omschrijvingen van het onderwijsprogramma van de basisschool in de artikelen 9 en 10 laten de scholen veel vrijheid om daaraan een eigen invulling te geven. Wat concreet de onderwijsinhoud zal zijn van de ongeveer 7.500 uren basisvorming voor de leerlingen tussen vier en twaalf jaar zal in sterke mate afhangen van de prioriteiten die onderwijsgevendenden zullen stellen. De tekst van de artikelen 9 en 10 zal in een schoolwerkplan van een school verder moeten worden geconcretiseerd. Daarbij zal men vermoedelijk vrij spoedig tegen allerlei praktische zaken aanlopen als de beschikbaarheid van leermiddelen en uitgewerkte onderwijsprogramma's. Vragen naar de verhouding tussen de verschillende programma-onderdelen, de totale reikwijdte van het onderwijsprogramma en de opeenvolging van programmeringsstappen zullen eveneens in het schoolwerkplan moeten worden neergelegd.

De grote vrijheid die scholen wordt gelaten om zelf een nadere invulling te geven van het onderwijsprogramma is een uitvloeisel van de interpretatie van artikel 208 van de Nederlandse Grondwet. Volgens dit artikel heeft de Nederlandse overheid weliswaar tot taak de 'deugdelijkheid' van het onderwijs te toetsen, maar wordt daarvan slechts marginaal gebruik gemaakt. Dit hangt samen met de ontstaansgeschiedenis van artikel 208. Het artikel dateert van 1917 en is sindsdien – ondanks pogingen van de bewindslieden De Gaay Fortman en Van Kemenade – niet gewijzigd. Het betreffende artikel 208 wordt soms ook aangeduid als het pacificatie-artikel. Het is destijds ontstaan als een compromis in de schoolstrijd. Controle van de overheid op de 'deugdelijkheid' ofwel de kwaliteit van het onderwijs – om het in hedendaags Nederlands te zeggen – heeft daarom altijd op gespannen voet gestaan met 'de vrijheid van richting', die ook in de Grondwet is verankerd. Het heeft ertoe geleid dat de overheid zich ten opzichte van de kwaliteitscontrole van het onderwijs en de inhoudelijke aspecten van het onderwijs terughoudend heeft opgesteld. Historisch verklaart dit ook waarom de overheid geen concretisering van wenselijke onderwijsdoelstellingen in onderwijsvernieuwingenprojecten heeft opgesteld. De interpretatie van artikel 208 van de Grondwet door de wetgever is in het algemeen uitgevallen in het voordeel van het standpunt dat de vrijheid van onderwijs sterker benadrukt moet worden dan de controle op de eisen van deugdelijkheid. Tegen deze achtergrond is het volstrekt begrijpelijk dat een inhoudelijke discussie over de vormgeving van het basisonderwijs niet door de overheid zelf is geïnitieerd. Terzelfdertijd heeft deze ontwikkeling er ook toe geleid, dat het voor de overheid niet mogelijk is prescriptieve uitspraken te doen over gewenste onderwijsontwikkelingen. Voor een deel hebben de innovatiecommissies en landelijke ondersteuningsinstellingen als LPC en SLO deze

taak op zich genomen. Maar ook zij lopen daarbij snel tegen de grenzen aan die de 'vrijheid van onderwijs' aan de inhoudelijke formuleringen stelt.

2.2.3.4 Enkele projectervaringen en onderzoeksuitkomsten

De uitkomsten van de afgesloten samenwerkingsexperimenten en de ervaringen in enkele langer lopende ontwikkelingsprojecten laten zien, dat slechts langzaam vooruitgang wordt geboekt in de inhoudelijke vernieuwingen op schoolniveau. Zo blijkt bijvoorbeeld dat de pogingen om in het onderwijs individualisering en differentiatie in te voeren niet tot overweldigende effecten hebben geleid. Zelfs in die gevallen waarin intensieve begeleiding en speciaal ontwikkelde onderwijsprogramma's beschikbaar waren, bleek het effect daarvan op de leerlingenprestaties niet aantoonbaar. Appelhof constateerde in zijn onderzoek dat er bij leerkrachten en schoolbegeleiders een soort doel-middel verschuiving optrad. Hij introduceerde een curriculum waarin door middel van allerlei differentiërende werkvormen het rendement van het aanvankelijk leesonderwijs zou moeten stijgen. In plaats van de aandacht te richten op het uitvoeren van activiteiten die gericht waren op het specifiekere begeleiden van de leerprocessen bij het leren lezen, kreeg de organisatie van de onderwijsleersituaties echter het sterkste accent. De resultaten uit het onderzoek van Appelhof laten zien dat de gebruikelijke vormen van differentiatie in het onderwijs niet het beoogde effect opleveren ten aanzien van de schoolvorderingen van leerlingen. Uit onderzoek van Heathers²⁰ naar de implementatie van onderwijsinnovaties komt hetzelfde beeld naar voren. In veel onderwijsvernieuwingenprojecten die individualisering en differentiatie van het onderwijs nastreven, blijkt dat vernieuwingen vaak blijven steken in veranderingen van organisatorische aard (bijv. het op een bepaalde wijze groeperen van leerlingen) en niet toekomen aan het veranderen van de instructiemethoden van leerkrachten. De daarvoor noodzakelijke (na)scholing van leerkrachten ontbreekt in veel innovaties. Nijhoff²¹ constateerde in zijn onderzoek naar het invoeren van een beperkt differentiatie-model in een aantal tweede klassen van de lagere school dat er forse discrepanties bestaan tussen het model en de uitvoering ervan. Hij wijst erop dat het voor leerkrachten toch betrekkelijk lastig is — ondanks begeleiding en uitgewerkte programma's en toetsen — om binnen het normale jaarklassenstelsel de vaardigheden te leren die nodig zijn voor de uitvoering van differentiatie in hun onderwijs. Invoering van een vorm van differentiatie in het Nederlands basisonderwijs is naar zijn mening pas mogelijk wanneer daarbij in een langdurig proces ondersteuning en begeleiding wordt gegeven vanuit de genoemde verzorgingsinstellingen.

Uit de onderzoeken van Appelhof en Nijhoff blijkt overigens ook dat de effecten van de ingevoerde differentiatie-modellen op de leerlingenprestaties vaak gering zijn. Voor een deel is dit wellicht toe te schrijven aan een niet volledige implementatie van de nagestreefde differentiatie-modellen. Maar het kan evenzeer liggen aan het feit dat de invloed van verschillende onderwijswerkvormen op leerlingenprestaties geringer is dan door onderwijskundigen wordt aangenomen. Nu is het zo dat leerlingenprestaties binnen het cognitieve domein van het curriculum niet de enige — en misschien zelfs niet de belangrijkste — doelstellingen zijn die in het basisonderwijs worden nagestreefd. Effectmetingen die zich beperken tot het meten van de leerprestaties binnen het geheel van de traditionele leerstof zoals neergelegd in schoolboeken en leermethoden voor het basisonderwijs, laten een aantal andere onderwijsdoelen buiten beschouwing. Leren samenwerken, zelfstandigheid, kritisch kunnen lezen, creatieve, sociale en maatschappelijke vorming zijn immers ook doelen die in het onderwijs worden nagestreefd. Gezien de uitgangspunten die voor de innovatie van het basisonderwijs gelden, lijken in de vernieuwingen vooral de sociale en affectieve onderwijsdoelstellingen meer aandacht te moeten krijgen. In grote trekken kan men twee opvattingen onderscheiden over wat kinderen in de

²⁰ G. Heathers: 'Overview of innovations in organization for learning'. In: *Interchange*, 1972; jrg. 3, nr. 2-3, blz. 47-66.

²¹ W.J. Nijhoff: *op. cit.*

basisschool moeten leren. De eerste opvatting is dat leerlingen specifieke vaardigheden, zoals leren lezen en leren rekenen, moeten verwerven. In dat geval staat het 'instrumentele' leren in de basisschool voorop. De tweede opvatting is dat kinderen vooral begrippen ('concepts') en relaties tussen begrippen moeten leren hanteren. Daarbij wordt vaak benadrukt dat de oriëntatie op de maatschappelijke context waarin de leerlingen buiten de schooltijden verkeren invloed moet uitoefenen op het onderwijsprogramma. Een enigszins rationele discussie over deze opvattingen zou aanzienlijk kunnen worden bevorderd; wanneer bekend zou zijn welke doelstellingen feitelijk in het onderwijs worden gerealiseerd en op welke wijze dat gebeurt. Aan de hand van het voorbeeld van enkele ontwikkelingen in het rekenonderwijs wordt het voorgaande nader toegelicht.

Sinds het eind van de jaren zestig is de inhoud en vormgeving van het rekenonderwijs onderwerp van discussies geweest. In Nederland zijn met name door het Instituut voor de Ontwikkeling van het Wiskunde Onderwijs en door educatieve uitgeverij voorstellen gedaan en materialen ontwikkeld voor een vernieuwing van het betreffende onderwijs. Deze voorstellen en materialen waren bestemd voor herziening van het onderwijsprogramma van de basisschool en voor de opleiding en nascholing van onderwijsgeevenden. Kenmerkend voor de vernieuwingsvoorstellen is het pleidooi voor een verschuiving van de aandacht voor 'instrumenteel leren' naar 'relational understanding'.²²

Een tot op heden in Nederland onbeantwoorde vraag is of de bedoelde vernieuwingen ook daadwerkelijk op ruime schaal tot het niveau van school- en classesituaties zijn doorgedrongen. Hoewel Nederlandse onderzoeksgegevens op dit punt ontbreken, is er geen reden om daarover optimistisch te zijn. Uit onderzoek in de USA en Canada naar de effecten van soortgelijke curriculumvernieuwingsprojecten van bijvoorbeeld de National Science Foundation blijkt dat er een grote kloof gaapt tussen 'the apparent reality of mathematics education in most schools and the recommendation or practices of many prominent teachers, supervisors, and professional organizations'.²³ Enkele voorbeelden van het verschil tussen bedoelde en gerealiseerde curriculumactiviteiten geeft Robitaille uit een onderzoek in British Columbia. Officiële vernieuwingsdoelstellingen blijken van onderwijsgeevenden een lage rangorde in hun waardering te krijgen. Rekenvaardigheid en het leren van algoritmen hebben voor de onderwijsgeevenden de hoogste prioriteit. Hij concludeert dat de 'nieuwe' benaderingen als projectwerk, activiteitencentra en ontdekkend leren in de onderwijspraktijk in het algemeen weinig worden gehanteerd.

De langzame doorwerking van vernieuwingsdoelstellingen in de onderwijspraktijk blijkt zelfs bij relatief beperkte innovaties. Zo bleek bijvoorbeeld dat in 1977 het gebruik van zakrekenmachientjes in het onderwijs maar door 50% van de leraren in de achtste klas (tweede klas voortgezet onderwijs in Nederland) werd toegestaan, alhoewel zij het gebruik ervan in de school in het algemeen wel als wenselijk omschreven. In de tiende klas bedroeg dit percentage leraren nog 25%. Voor gebruik van computers bleek hetzelfde. Van de leraren die instemden met het gebruik van computers in het onderwijs, bleek 70% in de klassen acht en tien en 50% in klas twaalf dat echter zelf niet te doen. Zelfs op scholen waar een computer voor leerlingengebruik aanwezig was, bleek 60% van de leraren uit de klassen acht en tien en 50% van de leraren uit de klassen twaalf daarvan geen gebruik te maken in hun lessen. Voor het gebruik van audio-visuele media in het onderwijs lijkt hetzelfde te gelden.

In het algemeen geldt dat vernieuwingen in het onderwijs, zoals omschreven in officiële curriculumdocumenten van ondersteuningsinstellingen als de SLO, slechts bij een beperkt aantal scholen worden aangetroffen. Deze scholen treft

²² Zie:

— R.R. Skemp: *The psychology of learning mathematics*. Hammondswoth, Penguin, 1978.

— A. Treffers: *Wiskobas doelgericht*. Utrecht, 1979.

²³ D.F. Robitaille: 'Intention, implementation, realization; The impact of curriculumreform in mathematics'. In: *Journal of Curriculumstudies*, October-December 1980; jrg. 12, nr. 4, blz. 299-306.

men in Nederland doorgaans aan onder de categorieën Jenaplan-, Vrije, Montessori- en Freinet-scholen, die reeds een langere vernieuwingstraditie kennen. Uiteraard bestaan er daarnaast ook andere scholen waar de discrepantie tussen de bedoelde vernieuwing en de inhoud en vormgeving van de schoolpraktijk beperkt blijft. Veel van deze scholen zijn op één of andere manier al opgenomen in de landelijke vernieuwingskaders voor het ontwikkelen van een vorm van geïntegreerd basisonderwijs. Uit de beoordelingen van de projectplannen en uit het evaluatie-onderzoek dat in deze kaders is verricht, blijkt evenwel dat zelfs in deze categorie van actief vernieuwende scholen het concept van het 'instrumentele leren' een hardnekkig bestaan leidt. Slechts in een beperkt aantal scholen is de inhoudelijke vernieuwing van het onderwijs gericht op andere aspecten van het curriculum dan het leren van de instrumentele vaardigheden als lezen, rekenen en taal. Ook geldt dat de vernieuwingen in het basisonderwijs voor de groep 8- à 9- tot 11- à 12-jarige leerlingen trager op gang komen dan de vernieuwingen in de onderbouw van het onderwijs (voor circa 4- tot 8-jarigen). Een verklaring hiervoor kan wellicht worden gevonden in het verschil in onderwijsideologie in het kleuter- en lager onderwijs. De vernieuwingen in de onderbouw sluiten het beste aan bij de 'open' onderwijsideologie uit het kleuteronderwijs. Meijnen verstaat onder een onderwijsideologie de configuratie van opvattingen over doel, functie en inhoud van het onderwijs, alsmede over de wenselijke (pedagogische) interactievormen tussen leerkracht en leerling, leerkracht en ouders en leerkrachten onderling.²⁴ Gemakshalve onderscheiden veel auteurs twee contrasterende onderwijsideologieën, die met naamgevingen worden aangeduid. Bekend is vooral het onderscheid tussen 'formeel' en 'informeel' onderwijs van Bennett.²⁵ In de onderwijskundige literatuur wordt vaak gesproken van een 'gesloten' en een 'open' onderwijsstelsel of van een 'leerstofgericht' en 'leerlinggericht' onderwijs. De eerste termen duiden een onderwijsideologie aan waarin de instrumentele waarde van het onderwijs wordt benadrukt door het accent te leggen op de overdracht van culturele vaardigheden aan een jongere generatie. De tweede termen staan voor een onderwijsideologie waarin leerlingen veel vrijheid wordt geboden met betrekking tot leerstofkeuze, werktempo en planning van leeractiviteiten. In de adviezen van de ICB wordt in dit verband onderscheid gemaakt tussen de toerustings- en ontplooiingsaspecten van het onderwijs.

Op het niveau van het schoolcurriculum onderscheiden de verschillen in onderwijsideologie zich volgens Bennett in een zestal aspecten:

- a. de organisatie en management van het klassegebeuren (o.a. mate van zelfstandigheid van leerlingen, rigiditeit van de lesorganisatie);
- b. controle en sanctioneren (o.a. autoritair tegenover permissief);
- c. inhoud en planning van het curriculum (o.a. nadruk op instrumentele, cognitieve dan wel 'vormende' activiteiten);
- d. motivatietechnieken (extrinsiek tegenover intrinsiek);
- e. instructiestrategieën (o.a. frontaal-klassikaal tegenover diverse groepeeringsvormen);
- f. evaluatieprocedures inzake het werk van leerlingen (veel toetsen van instrumentele vaardigheden tegenover globale beoordeling van bijvoorbeeld probleemoplossend gedrag).

Uit het onderzoek blijkt evenwel dat slechts 15% van de door hem onderzochte scholen in de twee aangebrachte categorieën van formeel versus informeel onderwijs konden worden ondergebracht. Hij heeft met andere woorden alleen de ideaaltypische situaties onderzocht. Onderzoek van Meijnen toont voor de Nederlandse situatie een soortgelijk beeld. Een tweedeling van scholen op grond van 'formele' en 'informele' curriculumkenmerken blijkt een onmogelijkheid te zijn. In zijn onderzoek heeft Meijnen een indeling in zes schooltypen gemaakt op grond van clusteranalyse van school- en curriculumkenmerken. In tabel 2.2 geef ik de kenmerken van de zes schooltypen weer.

²⁴ G.W. Meijnen: *Schooltypen in het lager onderwijs en milieuspecifieke leerprestaties*. Groningen, Sociologisch instituut, 1980. (interne publikatie.)

²⁵ N. Bennett: *Teaching Styles and Pupil Progress*. London, Open Books, 1976. In cooperation with J. Jordan, G. Long and B. Wade.

Tabel 2.2 Schooltypen naar school- en curriculumkenmerken (N = aantal scholen)^a

	type I N=45	type II N=20	type III N=40	type IV N=19	type V N=33	type VI N=27
1 Flexibiliteit methodegebruik			+	+	-	
2 Flexibiliteit zitplaatsenstructuur	-		+		-	++
3 Zelfstandige leerlingen	---	+	+	+		++
4 Flexibiliteit leesonderricht		-	+		-	
5 Sanctionering	-	-	+		-	++
6 Differentiatie m.b.t. rekenen	---	+	++	++	---	---
7 Differentiatie m.b.t. taal	---	++	++	-	---	
8 Differentiatie m.b.t. aardrijkskunde	---	++	---	-	---	---
9 Differentiatie m.b.t. geschiedenis	---	++	---	---	---	---
10 Prioriteit 'vormende' leerdoelen		+		+		
11 Ouderparticipatie			+	-		
12 Frequentie teamoverleg		-	+	---	---	++
13 Doubleerbeleid	---	+		+		
14 Buitenschoolse tijden	++				---	++

^a --- = zeer weinig/zeer laag/zeer zwak
 - = (relatief) weinig/(relatief) laag/(relatief) zwak
 + = (relatief) veel/(relatief) hoog/(relatief) sterk
 ++ = zeer veel/zeer hoog/zeer sterk

Bron: G.W. Meijnen: *Schooltypen in het lager onderwijs en milieuspecifieke leerprestaties*. Groningen, 1980.

Verschillen in leerprestaties op de vakken rekenen en taal blijken tussen vier van de zes schooltypen te verwaarlozen. In tabel 2.3 geef ik een overzicht van de output-scores per schooltype.

Tabel 2.3 Leerprestaties naar schooltype (N = aantal leerlingen)^a

	type I N=1927	type II N=214	type III N=853	type IV N=160	type V N=811	type VI N=849
Rekenen	100.7	94.2	100.4	95.3	100.5	100.4
Taal	101.0	96.1	99.5	96.2	101.7	98.4
Somscore rekenen + taal	100.9	94.7	100.0	95.3	101.2	99.5

^a De gemiddelde score per onderwerp is 100.

Bron: G.W. Meijnen: *op. cit.* .

Voor twee schooltypen valt de 'gemiddelde' output op rekenen en taal lager uit. Deze schooltypen kenmerken zich als volgt.

Type II: ver doorgevoerde differentiatie in het onderwijs ten aanzien van rekenen, taal, aardrijkskunde en geschiedenis; geringe flexibiliteit in het leesonderwijs; relatief veel aandacht voor vormende leerdoelen; veel zelfstandigheid leerlingen; weinig zittendblijvers; geringe frequentie teamoverleg.

Type IV: ver doorgevoerde differentiatie in het rekenonderwijs; veel aandacht voor vormende leerdoelen; weinig teamoverleg en ouderparticipatie; veel zelfstandigheid leerlingen; weinig zittenblijvers.

In nadere analyse bleken met name kinderen van ongeschoolde handarbeiders op schooltype IV slechter te presteren dan soortgelijke kinderen op de overige schooltypen. Kinderen van ongeschoolde handarbeiders leverden dus de hoogste prestatie binnen de meest leerstofgerichte schooltypen.

Hoewel de data met enige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd roepen ze toch op z'n minst enkele vragen op over het nuttig effect van ver doorgevoerde differentiatie in het onderwijs en het terugdringen van het zittenblijven zonder meer. Bij het treffen van dergelijke maatregelen in het schoolsysteem in het algemeen zal in ieder geval moeten worden nagegaan of daarvan geen ongewenste neveneffecten uitgaan op het niveau van beheersing van lees-, taal- en rekenvaardigheid. Grotere aandacht voor de vormende leerdoelen kan gebruikt worden als camouflage voor het falen van de school ten aanzien van het aanleren van deze vaardigheden. Grotere zelfstandigheid voor de leerlingen kan ook betekenen dat zij aan hun lot worden overgelaten. Afschaffen van het zittenblijven kan inhouden dat leerlingen voor spek en bonen mogen deelnemen aan het programma in hogere leerjaren, zonder dat zij aangepast onderwijs krijgen.

2.2.3.5 Differentiatie in het onderwijs

In Nederland heeft in de loop van de jaren differentiatie in het onderwijs vooral op macroniveau, dat wil zeggen in de onderwijsstructuur, plaatsgevonden. De groei van het buitengewoon onderwijs en daarbinnen de groei van het onderwijs aan kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden is daarvan een duidelijk voorbeeld. Kritiek op deze vorm van differentiatie is vooral in de laatste jaren steeds nadrukkelijker geuit. Uitgangspunt in de Contourennota I en in de ICB-adviezen 5 en 5a is de differentiatie binnen het schoolsysteem in de vorm van verschillende schoolsoorten voor verschillende categorieën van leerlingen te vervangen door een systeem van interne differentiatie binnen een schooltype (i.c. de basisschool). Dit streven naar interne differentiatie binnen het basisonderwijs is terug te voeren tot twee overwegingen, waarvan één van economische aard. Doorgaans wordt de overweging dat de onderwijskosten voor een leerling in het buitengewoon onderwijs veel hoger liggen dan in het gewoon lager onderwijs niet in de argumentatie opgenomen. Maar uit de berekeningen die gemaakt zijn voor de kosten van invoering van een nieuwe wet op het basisonderwijs blijkt dat in de officiële stukken wel wordt gerekend op een kostenbesparing als gevolg van een verminderde leerlingenstroom in het buitengewoon onderwijs.

Op ideëel niveau wordt de voorkeur voor interne differentiatie beargumenteerd door te wijzen op de maatschappelijke etiketteringsfunctie van het buitengewoon onderwijs naar de leerlingen toe. Erkend wordt echter dat de differentiatiemogelijkheden in het reguliere onderwijs grenzen heeft. Van sommige kinderen wordt verondersteld, dat zij alleen aangepast onderwijs kunnen ontvangen in scholen voor 'speciaal onderwijs', ook wanneer de basisschool inhoudelijk verregaand is vernieuwd. In de *Nota Speciaal Onderwijs* van 1977²⁶ wordt het speciaal onderwijs beschreven als onderwijs voor kinderen met zodanige ontwikkelingsstoornissen, dat zij alleen goed geholpen kunnen worden door een aanpak waarbij de orthopedagogische benaderingswijze centraal staat.

Differentiatie in het onderwijs is overigens niet alleen noodzakelijk voor leerlingen die problemen ondervinden als gevolg van cognitieve of sociaal-emotionele belemmeringen. Leerlingen die op grond van hun maatschappelijke en culturele achtergrond te weinig profiteren van het onderwijs in de gangbare vorm, dienen eveneens aangepast onderwijs te ontvangen. Het in 1974 gepubli-

²⁶ *Nota speciaal onderwijs; Beleid voor korte en vragen voor lange termijn*. Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14 415, nr. 2.

ceerde *Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties*²⁷ heeft in de periode 1974-1980 geleid tot een aantal maatregelen die moesten bijdragen tot het verbeteren van de onderwijskansen van kinderen uit sociaal-economische achterstandssituaties. Het onderwijsstimuleringsbeleid ten behoeve van kinderen in achterstandssituaties werd in het Beleidsplan beschouwd als een noodmaatregel die wellicht overbodig zou worden als de destijds geplande structurele vernieuwingen in het basis- en voortgezet onderwijs zouden zijn doorgevoerd. In het schooljaar 1980-1981 begon de derde driejarige periode van het stimuleringsbeleid. Bij die gelegenheid is voor de periode 1980-1983 een gewijzigde opzet voor het stimuleringsbeleid vastgelegd in de notitie *Een vernieuwd stimuleringsbeleid*.²⁸ Uitgangspunt van dit vernieuwde beleid is dat de inpassing van het stimuleringsbeleid in het totale vernieuwingsproces basisschool met kracht moet worden bevorderd. Daartoe zijn in het stimuleringsbeleid specifieke maatregelen genomen zoals het toekennen van faciliteiten aan combinaties van kleuter- en lagere scholen en het versterken van de samenhang tussen de onderwijskundige invulling van het reguliere werk in scholen en de manier waarop de extra faciliteiten vanuit het stimuleringsbeleid worden aangewend. De periode 1980-1983 is bedoeld om na te gaan of de beoogde vernieuwingen in het basisonderwijs voldoende slagen om een blijvende aandacht te waarborgen voor het verbeteren van de onderwijskansen van kinderen uit achterstandssituaties.

Uit de voorlopige evaluatie van het onderwijsstimuleringsbeleid in de periode 1974-1980 blijkt dat de verwachte effecten van het tot dusver gevoerde beleid (nl. het terugdringen van milieuspecifieke factoren op het profijt van het onderwijs) nog niet zijn gebleken. De naar sociaal milieu ongelijke deelname aan het onderwijs (en het profijt daarvan) blijft een kenmerkend aspect van het Nederlandse onderwijssysteem (vgl. de doorstroming van leerlingen na de lagere school).

De oorzaken van de milieubepaaldheid van de onderwijskansen worden in de recente sociologische literatuur in toenemende mate gezocht binnen het onderwijs zelf. Analyses van schoolinterne processen — zoals interactiepatronen tussen leerlingen en onderwijsgeveden, selectie van leerstof, beoordelingsprocedures — nemen de plaats in van grootscheepse survey onderzoeken à la Coleman²⁹ in de USA. Vooral de zogenaamde 'nieuwe onderwijssociologie' heeft deze paradigmawisseling bevorderd. Niettemin moet worden geconcludeerd dat ook het onderzoek naar de binnenschoolse factoren die de milieubepaaldheid van onderwijskansen verklaren nog geen oplossingen heeft aangedragen voor het effectief bestrijden van het fenomeen van de ongelijke onderwijskansen. Het is immers niet voldoende te zeggen dat milieuspecifieke onderwijsresultaten een gevolg zijn van binnenschoolse interactiepatronen. Waar het op aan komt is het vinden van middelen om het onderwijs te veranderen. In het onderwijsstimuleringsbeleid is overigens gebleken dat het veel tijd kost om middelen en procedures te ontwikkelen, waarmee de onderwijskansen van leerlingen uit achterstandssituaties kunnen worden verbeterd. De drie grote onderwijsstimuleringsprojecten in Amsterdam, Utrecht en Rotterdam vinden hun oorsprong in compensatieprogramma's die aan het einde van de jaren zestig zijn gestart. In ieder van de projecten heeft men vanuit een verschillende invalshoek aan de problematiek van de ongelijke onderwijskansen gewerkt. Het Amsterdamse project onder leiding van Co van Calcar kenmerkt zich door een sterke buurtgerichte aanpak waarin onderwijsveranderingen in de school en wijkgerichte activiteiten (bibliotheekwerk, club- en buurthuiswerk) hand in hand gaan. Het project legt een sterke nadruk op het verbeteren van de relaties tussen school, gezin en buurt. Gegevens over de effecten van het Amsterdamse project op leerlingenresultaten op doorstroming naar het voortgezet onderwijs en

²⁷ *Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties; Maatregelen tot uitvoering van het onderwijsstimuleringsbeleid*. Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 240, nr. 2.

²⁸ *Een vernieuwd stimuleringsbeleid*. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15 908, nr. 2.

²⁹ *Equality of Educational Opportunity*. By J.S. Coleman, J. Hopkins, E.O. Campbell a.o.. Washington, U.S. Department of Health, Education and Welfare, 1966.

op het zelfbeeld van leerlingen zijn in tussentijdse rapporten en in deelverslagen opgenomen. Een externe evaluatie van het totale Amsterdamse project door het Kohnstamm Instituut wacht nog op publikatie.

Het Utrechtse project 'Gedifferentieerd Onderwijs' (GEON) heeft zich in hoofdzaak gericht op het ontwikkelen van trainingsprogramma's voor kleuterleidsters. Daarnaast werd een aantal deelcurricula voor het voorbereidend lees- en rekenonderwijs ontwikkeld. In de trainingsprogramma's werd de kleuterleidsters via mini-cursussen onder andere geleerd 'zelfstandig werken' van kleuters te bevorderen. De belangrijkste conclusie die de onderzoekers zelf uit het evaluatie-onderzoek van het GEON-project trekken is dat de invloed van aan te leren gedragingen van leerkrachten positief kan inwerken op het niveau van functioneren van leerlingen. Overigens bleek ook dat aan het eind van de tweede klas van het gewoon lager onderwijs de 'GEON-kleuters' niet beter scoorden op een Toets Begrijpend Lezen dan kinderen uit vergelijkingsgroepen. Het Rotterdamse project Onderwijs en Sociaal Milieu is van de drie grote stimuleringsprojecten het meest op onderwijs-technologische leest geschoeid. In dit project wordt via de constructie van onderwijsleerprogramma's geprobeerd de achterstand van leerlingen uit kansarme groepen weg te werken.

Evaluatiegegevens over de effecten van het OSM-programma ontbreken vooralsnog. Datzelfde geldt voor de evaluatie van de effecten van het stimuleringsbeleid in het algemeen. Wel heeft de ICB geconcludeerd — en dat is niet weersproken — dat de inzet van de extra faciliteiten in veel stimuleringscholen te weinig gericht is op het doel waarvoor deze middelen worden ingezet. Ook is duidelijk dat de begeleiding en scholing van leerkrachten voor het uitvoeren van stimuleringsactiviteiten op klasse-, school- en buurtniveau nog in een beginfase verkeert. Tevens blijkt de samenwerking tussen onderwijsinstellingen en CRM-werksoorten maar moeizaam van de grond te komen.³⁰

Nauw verwant aan de problemen van de handarbeiderskinderen zijn de problemen die leerlingen uit culturele minderheidsgroepen in het onderwijs onderkennen. Het heeft tot april 1980 geduurd voordat van de zijde van het Ministerie van Onderwijs een conceptbeleidsplan 'Culturele Minderheden in het Onderwijs' verscheen.³¹ Daarvoor waren op min of meer ad hoc basis, naar analogie van het stimuleringsbeleid, allerlei maatregelen getroffen op grond waarvan aan scholen extra personele en materiële faciliteiten werden toegekend voor de opvang van 'anderstalige leerlingen'. Miedema heeft in een paper voor de onderwijsresearchdagen 1980 de onderwijsproblemen van allochtone kinderen en volwassenen helder geanalyseerd.³² Zij komt tot de volgende conclusies:

1. De aanwezigheid van allochtone kinderen op Nederlandse scholen is een zaak van blijvende aard. De omvang van deze groep zal nog sterk toenemen door gezinshereniging en een relatief hoog geboortecijfer.³³
2. Er is een grote diversiteit binnen de groep van etnische minderheden qua taal, cultuur, redenen voor migratie. Er kunnen binnen een groepering ook grote verschillen bestaan (Surinaamse groepering: Creolen, Hindoestanen, Javanen; Marokko: Marokkanen, Berbersprekenden, enz.).
3. Hoewel het aantal leden van minderheidsgroepen 3% tot 5% van de totale Nederlandse bevolking uitmaakt, zegt dit niets over de geografische verdeling. Allochtonen hebben zich in bepaalde concentratiegebieden gevestigd.
4. Deze concentratiegebieden vallen vaak in wijken waar veel Nederlanders wonen die ook in een achterstandssituatie verkeren. Dit betekent dat met name de zogenaamde stimuleringscholen veel allochtone leerlingen opnemen.

Miedema meent dat het 'nieuwe' probleem van de ongelijke kansen van de

³⁰ N. van Kessel, A. Mens en P. Smets: *Evaluatie onderwijsstimuleringsbeleid, deelverslag 3; Verslag van een survey Onderwijsstimuleringscholen*. Nijmegen, ITS, 1981.

³¹ *Culturele minderheden in het onderwijs; Concept-beleidsplan*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

³² W. Miedema: *Does education make a difference?* Amsterdam, 1980 (interne publikatie van de vakgroep Onderwijskunde van de Universiteit van Amsterdam).

³³ Zie ook WRR: *Etnische minderheden*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979. Rapporten aan de Regering nr. 17.

allochtone kinderen eigenlijk ten gevolge van de vreemde taal en cultuur een verbijzondering van het 'oude' probleem van de ongelijke kansen van de autochtone arbeiderskinderen is. Deze stelling krijgt vooral reliëf wanneer we bedenken dat de overgrote meerderheid van de allochtone kinderen, net als de autochtone kinderen in de volkswijken, gewoon uit arbeiderskinderen bestaat, en wel kinderen van arbeiders die de allerlaagste sociaal-economische posities innemen. De aanwezigheid van allochtonen in onze samenleving levert grote spanningen op. Autochtone arbeiders voelen zich door de komst van allochtonen bedreigd, op de arbeidsmarkt, op de woningmarkt en in het onderwijs. Er ontstaat angst bij autochtone ouders dat een toeloop van allochtone leerlingen de onderwijskansen van hun toch al kansarme kinderen zal doen verslechteren. En deze angst, dat gevoel van bedreiging, kan leiden tot discriminatie en gevoelens van haat. De huidige economische crisis doet deze sociale spanningen nog toenemen. In dit verband spreken Castles en Kosack over een 'split-consciousness' dat het klassebewustzijn van de autochtone arbeiders zou kenmerken.³⁴

Voor het onderwijs betekent het voorgaande dat de differentiatiemogelijkheid aanzienlijk moeten worden uitgebreid. Maar op welke wijze dat zou moeten, hangt er nog van af. Het beleidsuitgangspunt is intussen dat gerekend moet worden met blijvende vestiging in Nederland. Over de vraag naar de betekenis van handhaving van de eigen cultuur zijn meer meningsverschillen. Er zijn minderheidsgroepen die pleiten voor eigen scholen. Een nauwe koppeling tussen maatregelen in de sociaal-economische sector en onderwijskundige maatregelen is volgens velen noodzakelijk. Sommigen zien de sociaal-economische positie van culturele minderheden als hoofdoorzaak van hun achterstandspositie. Ten aanzien van de manier waarop de opvang van kinderen uit culturele minderheidsgroepen in het Nederlandse onderwijs zou moeten worden geregeld, bestaan verschillende opvangmodellen. Voor wat betreft de uitvoering van het beleid ten aanzien van het onderwijs aan culturele minderheden doet zich het gemis van een regionalisatie-/decentralisatiebeleid ten aanzien van het onderwijs sterk voelen. Het lijkt een hachelijke onderneming om op grond van centrale regelingen in Den Haag te bepalen hoe op lokaal niveau de beschikbare middelen het meest effectief kunnen worden ingezet. De centralistische regelgeving van O&W belemmert de samenwerking tussen welzijnsinstellingen en onderwijs op lokaal niveau. Tevens leidt dit gemakkelijk tot een éénvormigheid van maatregelen bij een grote pluriformiteit binnen de doelgroepen. Mogelijkheden om verbindingen te leggen tussen het werk in peuterspeelzalen en volwassenen-educatie worden door het gescheiden systeem van regelgeving van O&W en CRM niet bevorderd.

2.2.3.6 Concluderend

De innovatie van het kleuter- en lager onderwijs verkeert voor wat betreft de inhoudelijke en organisatorische vormgeving van het basisonderwijs nog in een beginstadium. Het grootste deel van de veranderingen voltrekt zich in de zogenaamde onderbouw (het onderwijs van ca. 4- tot 8-jarigen) van het basisonderwijs. Eveneens blijkt naar mijn mening dat de begeleiding en ondersteuning van de inhoudelijke vernieuwing in het basisonderwijs gebrekkig is. Ten aanzien van de differentiatie en individualisering van het onderwijs geldt dat uit de dissertaties van Appelhof, Nijhoff en Van der Berg blijkt dat de effecten van ingevoerde differentiatie modellen op de leerlingenprestaties vaak gering zijn. Soms ontstaan ook averechtse gevolgen, bijvoorbeeld wanneer afschaffing van het leerstofjaarklassensysteem niet gepaard gaat met andere vormen van voortgangscntrole van de leerlingenprestaties. In die situaties komt het voor dat leerlingen aan het eind van het basisonderwijs over een te geringe lees-, taal- en rekvaardigheid blijken te beschikken. Over de omvang van dit laatste probleem zijn op dit moment geen kwantitatieve overzichten bekend. Vanuit ervaringen in de USA en Engeland kan echter worden voorspeld dat de 'func-

³⁴ H. Castles and G. Kosack: *Immigrant Workers and Class-Structure in Western Europe*. London, Oxford University Press, 1973.

tional illiteracy' zonder meer zal toenemen als geen specifieke maatregelen worden genomen ten aanzien van de voortgangscntrole van leerlingenprestaties.

Afgezien van het positieve effect op de werkgelegenheid in het onderwijs blijkt het toekennen van extra leerkrachten voor het bestrijden van educatieve achterstandssituaties weinig direct meetbare effecten te hebben op het verkleinen van de verschillen in onderwijsprestaties. Hoewel sommige projecten in Nederland claimen op dit punt wel succes te hebben geboekt (bijv. het GEON-project in Utrecht), beperkt de meting van het succes zich tot de effecten van een interventieprogramma op korte termijn. Lange termijn effecten zijn nog niet overtuigend gebleken, alhoewel recentelijk in Newsweek melding werd gemaakt van een heranalyse van Head-Start en Follow-Through projecten, waaruit wel lange termijn effecten zouden blijken.

Ook na de invoering van een nieuwe wettelijke regeling voor het basisonderwijs zal via her- en bijscholing van onderwijsgeevenden, via innoverende onderwijsprogramma's en via praktijkgerichte begeleiding en ondersteuning op de ingeslagen weg moeten worden voortgegaan. Het zou een goede ontwikkeling zijn wanneer ouders meer betrokken zouden (willen) worden bij de keuzen die in dat opzicht worden gemaakt op de scholen die hun kinderen bezoeken. Tevens verdient het aanbeveling dat in de uitvoeringsbesluiten van de nieuwe wet deugdelijkheidseisen voor het nieuwe basisonderwijs nader zullen worden omschreven. Het vormingsaanbod dat in de basisschool in ieder geval aan de orde dient te komen, zou daarin beter moeten worden gespecificeerd. Per vijf of tien jaar zou kunnen worden bezien in hoeverre een bijstelling van die uitvoeringsbesluiten noodzakelijk is op grond van maatschappelijke ontwikkelingen. Ten opzichte van het huidige programma van het kleuter- en lager onderwijs geldt dat het vormingsaanbod in bijvoorbeeld het natuurkunde-onderwijs al jaren wordt verwaarloosd.³⁵ Overwogen dient te worden waar de prioriteiten in het onderwijsprogramma zullen moeten liggen. Het klinkt wellicht ouderwets, maar de beheersing van de instrumentele vaardigheden lezen, taal en rekenen zal ondanks alle veranderingen ook in het nieuwe basisonderwijs een eerste prioriteit moeten blijven behouden. Daarnaast zou kunnen worden bezien welke onderwerpen uit de zaakvakken als obsoleet kunnen worden beschouwd. Met name in het geschiedenis- en aardrijkskundeonderwijs lijken wijzigingen mogelijk die ruimte bieden voor een inhoudelijke heroriëntatie van het onderwijsprogramma. Wereldoriëntatie als serieus leergebied zou ook moeten inhouden dat natuur en techniek naast sociale wereldoriëntatie een onderdeel vormt van het curriculum. Voor wat betreft de inhoud van het onderwijs zou het accent meer kunnen worden gelegd op het leren van strategieën voor kennisverwerving binnen een maatschappelijk zinvolle context dan op het memoriseren van snel verouderde feiten uit leerboekjes.

2.3 Conclusies

2.3.1 *De balans van de huidige stand van zaken in het innovatieproces*

Uit het overzicht van activiteiten in het Innovatieplan basisschool blijkt het volgende. Juridisch-administratief gezien zal een nieuwe wettelijke regeling voor het basisonderwijs aan 4- tot 12-jarigen in een wet op het basisonderwijs worden vastgelegd. Deze wet zal in de plaats treden van de Lager-onderwijswet van 1920 en de Kleuteronderwijswet van 1955. Het huidige buitengewoon onderwijs zal in een toekomstige (interim)Wet Speciaal onderwijs worden opgenomen. De overgang naar de nieuwe wettelijke structuur voor het basisonderwijs en het speciaal onderwijs zal in een overgangswet worden geregeld. Als tijdstip voor de invoering van de Wet op het basisonderwijs wordt nog steeds het jaar 1983 genoemd.

³⁵ Vergelijk S. Sandbergen: *Nederlandse resultaten in tekstbegrip en natuurwetenschap; Een empirisch-vergelijkende studie*. Amsterdam, Research Instituut voor Toegepaste Psychologie, 1974, 2 dln..

Inhoudelijke vernieuwingen in het basisonderwijs zijn in de periode 1975-1980 sterk gestimuleerd door de rijksoverheid en door gemeentebesturen en schoolbesturen. Vooruitlopend op de invoering van een nieuwe wet op het basisonderwijs zijn op grond van de gewijzigde Experimentenwet Onderwijs inmiddels ongeveer 130 'experimentele' basisscholen gevormd. Daarnaast zijn op grote schaal kleuter- en lagere scholen via een zogenaamd activeringsplan tot onderlinge samenwerking gestimuleerd. Dit betreft in totaal ongeveer 3000 scholencombinaties.

De inhoudelijke veranderingen in het vernieuwingsproces hebben betrekking op een drietal knelpunten: zorgbreedtevergroting van het basisonderwijs, heroriëntatie van het onderwijsaanbod en schoolwerkplanontwikkeling als middel. Uit de weinige beschikbare evaluatiegegevens blijkt dat de op schoolniveau gerealiseerde veranderingen doorgaans minder ingrijpend zijn dan de op beleidsniveau geformuleerde veranderingsdoelen. Systematisch onderzoek naar de effecten van gerealiseerde veranderingen bij leerlingen ontbreekt evenwel. Evaluatieve uitspraken over het succes of falen van de gerealiseerde veranderingen op schoolniveau berusten derhalve meer op meningen van respondenten dan op empirisch onderzoek naar effecten. Zo bestaan op de vraag of het mogelijk is om in het basisonderwijs blijvend meer leerlingen met bijvoorbeeld leerstoornissen op te nemen tal van antwoorden. Deze variëren van voorzichtig positief tot uitgesproken negatief. Wel is het duidelijk dat in ieder geval een aantal voorwaarden ontbreken om de zorgbreedte van het basisonderwijs op korte termijn drastisch te kunnen vergroten.

Over de effecten van het tot dusver gevoerde beleid ten aanzien van het verbeteren van de onderwijskansen van leerlingen uit sociaal-economische achterstandssituaties ontbreken eveneens empirische gegevens. Uit incidentele rapportages ontstaat de indruk dat het wellicht nog te vroeg is om resultaten op leerlingenniveau te kunnen verwachten. Rapportages over uitgevoerd evaluatieonderzoek naar de effecten van het stimuleringsbeleid zijn in voorbereiding. In eerder verricht evaluatieonderzoek naar het stimuleringsbeleid is geconcludeerd dat in 1977-1978 het stimuleringswerk nog in de kinderschoenen stond. Hetzelfde lijkt op dit moment van toepassing voor het onderwijsbeleid ten aanzien van jongeren uit etnische minderheidsgroepen. De beleidsmaatregelen zijn echter nog van zo recente datum dat effectmetingen prematuur zijn.

De samenwerking tussen onderwijs en welzijnswerk is voor wat betreft het basisonderwijs aarzelend op gang gekomen in het stimuleringsbeleid. Een gebrek aan onderlinge afstemming van de uitvoeringsmaatregelen van de Ministeries van O&W en van CRM frustreert soms plaatselijk en regionaal de samenwerkingsmogelijkheden. Verschillen in werkopvatting tussen scholen, schoolbegeleidingsdiensten en welzijnsinstellingen kunnen ook een bron van conflicten vormen. Een effectieve begeleiding en ondersteuning van scholen lijdt daaronder.

Het innovatieproces basisschool beïnvloedt niet alleen het onderwijs zelf (op school- en klasseniveau), maar heeft ook effecten van meer algemene aard op bijvoorbeeld landelijke onderwijsorganisaties en samenwerkende schoolbesturen en gemeentebesturen. De organisatie van het vernieuwingsproces – waarbij de individuele scholen veel handelingsvrijheid is toegekend – heeft de invloed van de landelijke onderwijskoepels op het vernieuwingsproces enigszins beperkt. Tussen de verschillende onderwijskoepels, vertegenwoordigd in de CCOO, blijken de opvattingen over de onderwijskundige invulling van het basisonderwijs weinig uiteen te lopen. Wel bestaan er verschillen in opvatting over de wijze waarop de vernieuwingen moeten worden gecoördineerd. Van de kant van de confessionele koepelorganisaties wordt van de rijksoverheid en de gemeentebesturen terughoudendheid verwacht in de sturing van het vernieuwingsproces. Zij pleiten voor een vergroting van de invloed van verzuiilde organisaties en instellingen. Van de zijde van de 'openbare' koepelorganisaties wordt enigszins aangedrongen op een grote verantwoordelijkheid voor de gemeentelijke overheden, maar wordt een centrale positie van het Ministerie van O&W in de sturing van het innovatieproces afgewezen. Een en ander heeft ertoe geleid dat ICB-voorstellen voor een decentralisatie van het innovatiepro-

ces niet in uitvoering zijn genomen wegens onoverbrugbare verschillen in opvattingen tussen de delegaties in het centrale onderwijsoverleg.

2.3.2. *Een toekomstperspectief*

Naar verwacht zal het innovatieproces basisschool in de periode tot 1985 nog in de belangstelling van de rijksoverheid blijven staan. Na invoering van de wet op het basisonderwijs zal deze belangstelling vermoedelijk afnemen. Het voortgezet onderwijs en de sector volwasseneneducatie zullen daarna met elkaar moeten wedijveren om te bepalen welke van deze twee sectoren beleidsprioriteit krijgt.

De aansluiting van het voortgezet onderwijs op het zich vernieuwende basisonderwijs zal in de jaren tot 1985 ernstiger problemen opleveren. Naargelang in het basisonderwijs individualisering en differentiatie van het onderwijs meer dan nu wordt gerealiseerd, zal de toelating en doorstroming in de categoriale vormen van voortgezet onderwijs sterker gaan samenhangen met de prestatieverschillen die in het basisonderwijs zullen optreden. Ver doorgevoerde vormen van individualisering en differentiatie binnen het domein van de cognitieve vakken zou op die manier averechts kunnen werken op de doorstroming van leerlingen naar het voortgezet onderwijs. In plaats van meer gelijkheid in onderwijskansen voor verschillende groepen leerlingen te bewerkstelligen, kan de vernieuwing dus ook de ongelijkheid van onderwijskansen van leerlingen vergroten. In dat kader is het vooral van belang hoe in de beginfase van het voortgezet onderwijs wordt ingespeeld op de verschillen tussen leerlingen.

De feitelijke invoering van de nieuwe wet op het basisonderwijs zal nog veel bestuurlijke en organisatorische problemen voor de scholen opleveren. Hierdoor zal de aandacht voor de onderwijsinhoudelijke vormgeving van het basisonderwijs vermoedelijk nog lange tijd onderbelicht blijven. Voor de integratie van de opleidingen voor onderwijsgeevenden geldt evenzeer dat problemen die samenhangen met de fusie van twee instituten in de komende jaren veel energie zullen vragen.

Al met al zal duidelijk zijn dat de voorgenomen vernieuwingen in het basisonderwijs niet ophouden op het moment van invoering en in werking treden van de nieuwe wet. In feite zal dan pas voor veel scholen de vraag gaan spelen hoe het geheel van uitgangspunten en doelstellingen uit de ICB-adviezen in onderwijspraktijken tot uiting kan komen. Terugkijkend op de jaren 1970-1980 kan de conclusie luiden dat pas de eerste stappen zijn gezet op weg naar nieuw basisonderwijs. Effecten van de nagestreefde veranderingen op het niveau van de school- en klaspraktijk moeten derhalve niet worden overschat. Opvallend is overigens dat er slechts weinig onderzoek heeft plaatsgevonden naar de effecten van het vernieuwingsproces op de dagelijkse gang van zaken in scholen. Het verdient aanbeveling om aan de uitvoering van dergelijk onderzoek meer prioriteit te geven. 'Facts and fantasies' lopen in de beoordeling van het effect van onderwijsvernieuwingen teveel dooreen.

Dit laatste bezwaar geldt uiteraard ook voor de inhoud van deze bijdrage. Niettemin heb ik met name in paragraaf 2.3.3 geprobeerd zoveel mogelijk gebruik te maken van beschikbaar empirisch materiaal. Daarbij is het uiteraard onvermijdelijk dat in de selectie van het materiaal mijn eigen standpuntbepaling heeft meegespeeld.

3. Onderwijs en welzijn van de 12- tot 16-jarigen

P.N. Karstanje

3.0 Voorwoord

Het onderwerp van dit hoofdstuk is de sector van het onderwijs voor 12- tot 16-jarigen. De beperking tot een segment van het onderwijssysteem heeft voor- en nadelen. Nadelig is het dat de verbinding met andere sectoren snel uit het oog verloren wordt. De welzijnsbevorderende dan wel belemmerende invloed van onderwijs voor leerlingen van een leeftijdscategorie wordt niet alleen bepaald door het onderwijs dat leerlingen in die periode 'genieten', maar ook door een cumulatie van invloeden uit de periode die daaraan vooraf gaat. Het focussen op onderwijs voor de leeftijdscategorie van 12- tot 16-jarigen lijkt echter wel voor de hand te liggen omdat het een sector van het onderwijs betreft die wettelijk anders is geregeld dan het eraan voorafgaande onderwijs, terwijl de ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs duidelijk a-synchroon lopen met ontwikkelingen in andere sectoren van het onderwijssysteem. Dit vereenvoudigt een analyse. Voor een totaal-overzicht is men dan mede aange- wezen op studies van die andere sectoren.

Ondanks deze afbakening blijkt het veld van studie nog zo complex dat keuzen moeten worden gemaakt voor de te bespreken aspecten. Dat geldt des te meer gezien de beperkte tijd die voor de studie beschikbaar was. In dit hoofdstuk wordt een belangrijk accent gelegd op welzijns-beïnvloedende factoren die verband houden met wettelijke regelingen inzake het voortgezet onderwijs. De ook aan de orde komende negatieve gevolgen van onderwijs voor welzijn worden daardoor niet gezien als veroorzaakt door diegenen die met persoonlijke inzet trachten zo goed mogelijk het onderwijs vorm te geven, maar door de wijze waarop het onderwijs van overheidswege is gereguleerd.

In de studie is gebruik gemaakt van een grote hoeveelheid onderzoeksgegevens van vrij recente datum, bijna geheel van Nederlandse bodem. Dit werkt wellicht wat belemmerend voor een vlotte voortgang van het betoog maar komt mijns inziens een empirische fundering van uitspraken ten goede.

3.1 Inleiding

Het onderwijs is geen onafhankelijk gegeven, maar een zeer betekenisvol onderdeel van het maatschappelijk gebeuren. De relaties tussen het 'schoolse' en het 'niet-schoolse' deel van de samenleving is niet eenvoudig te analyseren. Het is duidelijk dat de inhoud, organisatie en werkwijze van het onderwijs, maar ook de toelating, de diplomering etcetera mede tot stand gekomen zijn door een ingewikkeld samenspel van maatschappelijke invloeden. Ook de leerling in de school is niet een wezen met alleen een denkvermogen, intelligentie of hoe men psychologische ontwikkelingsmogelijkheden maar noemt. Zij en hij brengen een bagage aan achtergronden en cultuur met zich mee die eveneens sterk maatschappelijk bepaald is. Het onderwijs zoals dat plaats vindt in de school is dan ook niet een gegeven op zich maar een gebeuren dat sterk cultureel bepaald is en waarbinnen de vermenging van verschillende invloeden niet altijd even harmonieus plaats vindt.

De welzijnsfunctie van het onderwijs voor individu en samenleving is ook tijdsbepaald. Wat in de vorige eeuw als welzijn werd gezien (bijvoorbeeld de mogelijkheid voor meisjes uit het volk om huishoudscholen te bezoeken) wordt nu heel anders ervaren onder invloed van veranderingen in het maatschappelijk denken over emancipatie. Wat vroeger als belangrijke basisvaardigheden voor leerlingen werd gezien (veel van buiten leren) komt na een analyse van de noodzakelijke vaardigheden voor het functioneren in de moderne samenleving in een ander licht te staan. De welzijnsfunctie van het onderwijs verandert dus en aan het onderwijs worden daardoor voortdurend eisen gesteld die verandering noodzakelijk maken.

Deze eis tot verandering wordt dikwijls als problematisch ervaren. De problematiek van de veranderbaarheid van het onderwijs heeft niet alleen te maken met het feit dat het onderwijs zo'n enorm groot en log onderdeel van de samenleving is, al speelt het feit dat het onderwijs een relatief zelfstandig deel van die

samenleving is (de Pedagogische Provincz) wel een belangrijke rol bij het bemoeilijken van veranderingen. Het feit dat aan iedere verandering, vooral in een centralistisch geregeld onderwijssysteem, een fundamentele discussie over de functies van het onderwijs vooraf moet gaan, bemoeilijkt de verandering evenzeer. Het is dan ook wel begrijpelijk dat belangrijke veranderingen in het onderwijs zo langzaam tot stand komen waardoor de welzijnsfunctie van het onderwijs in veel opzichten 'welzijn voor een voorbije periode' betekent. Daarbij komt nog dat het onderwijs, in onderscheid van andere sectoren van de samenleving, nog een aantal speciale kenmerken heeft die de veranderbaarheid überhaupt problematisch maken.¹

Toch is het van belang te pogen aan het licht te brengen in hoeverre en in welk opzicht het onderwijs bijdraagt aan individueel en maatschappelijk welzijn in deze tijd. Speciaal op het voortgezet onderwijs, zoals dat in de Mammoetwet van 1963 is geregeld, drukt nog sterk het stempel van de tijd waarin het onderwijssysteem zoals we dat nu kennen tot stand is gekomen. Wat toen 'progressief' of 'liberaal' was, heeft tegenwoordig een geheel andere betekenis gekregen. Ik zal daarom in de volgende paragraaf eerst kort aandacht besteden aan de ontstaansgeschiedenis en de 'filosofie' achter de opbouw van het voortgezet onderwijs zoals dat vigeert (3.2.1). Vervolgens wordt een aantal aspecten belicht van het onderwijs zoals het is geregeld in de Wet op het Voortgezet onderwijs. Het belang van de ingangselectie bij het voortgezet onderwijs rechtvaardigt de aandacht die besteed wordt aan toelating en brugperiode (3.2.3 en 3.2.4). In paragraaf 3.2.5 ga ik nader in op de rol van de schoolvakken en op de implicaties van een aantal wettelijke voorschriften voor differentiatie in het voortgezet onderwijs. De differentiatievormen, waarvan de 'externe' in de categoriale opbouw van het voortgezet onderwijs de meest duidelijk aanwijsbare is, hebben gevolgen voor de schoolloopbanen van leerlingen. Over de doorlaatbaarheid van het voortgezet onderwijs worden in paragraaf 3.2.6 empirische gegevens weergegeven. Paragraaf 3.2 wordt afgesloten met een subparagraaf over examens, één van de meest invloedrijke aspecten van de wijze waarop het voortgezet onderwijs inhoudelijk is geregeld.

Paragraaf 3.3 gaat over ongelijkheid van kansen in het voortgezet onderwijs. De ongelijkheid kan men beschrijven vanuit verschillende gezichtspunten. In paragraaf 3.3.1 worden twee gezichtspunten genoemd. Het ene houdt verband met een rechtvaardige verdeling van datgene wat in het onderwijs verdeeld wordt, vanuit het tweede gezichtspunt bekijk ik de kansenproblematiek meer vanuit de vraag of datgene wat verdeeld wordt wel zo centraal moet staan als dat het geval is in het huidige onderwijs. De benadering komt meer in de richting van de inhoudelijke doelen van onderwijs en de acceptatie van pluri-formiteit. De volgende paragrafen zijn gewijd aan de rechtvaardigheidsbenadering. Na een paragraaf waarin verschillende interpretaties van het begrip 'gelijke kansen in het voortgezet onderwijs' worden besproken volgt een drietal paragrafen waarin aan de orde is ongelijkheid in het onderwijs voor leerlingen uit verschillende sociale milieus (3.3.3), verschillende sexen (3.3.4) en etnische achtergronden (3.3.5). De problematiek van de allochtonen wordt slechts summier belicht en is beperkt tot kinderen uit gezinnen afkomstig van de landen rondom de Middellandse Zee.

Een beschrijving van ongelijke kansen voor verschillende onderscheiden groeperingen zoals deze in 3.3.2 tot en met 3.3.5 wordt gegeven, levert nog weinig gegevens over de oorzaken ervan. De rol die het onderwijs zelf speelt bij de ongelijkheidsproductie is zeer essentieel, zeker waar het de functie van het onderwijs voor welzijn van individuen en groeperingen in de samenleving betreft. In paragraaf 3.3.6 wordt daarop in algemene zin nader ingegaan. Het onderwijs vervult niet alleen een functie voor het welzijn van leerlingen nadat ze het voortgezet onderwijs hebben verlaten. Ook de periode dat ze het onderwijs 'genieten' maakt een belangrijk deel van hun leven uit. In paragraaf

¹ Zie bijvoorbeeld N.A.J. Lagerweij: 'De veranderbaarheid van onderwijs'. In: *Onderwijs: Bestel en beleid*. Onder red. van J.A. van Kemenade. Groningen, Wolters-Noordhoff, 1981, blz. 501-567.

3.4 geeft ik daarom een weergave van Nederlands onderzoek naar het 'welbevinden' van leerlingen *in* het voortgezet onderwijs. Het verbinden van deze gegevens met de wijze waarop het voortgezet onderwijs functioneert is vooralsnog een moeilijke opgave omdat het meeste onderzoek niet op deze vraag is gericht.

In paragraaf 3.5 staan ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs centraal. Deze ontwikkelingen kan men bezien vanuit verschillende gezichtspunten zoals vanuit de consistentie van het onderwijsbestel of, wat ingeperkt, vanuit de relatie met het basisonderwijs dan wel vanuit het reguliere denken in een afzonderlijk deel van het onderwijs dat voortgezet onderwijs heet (3.5.1). Men kan ontwikkelingen ook bekijken naar de mate waarin ze een fundamenteel kenmerk van het huidige systeem van voortgezet onderwijs — namelijk selectie — voortzetten of versterken dan wel of op een alternatieve wijze — namelijk na acceptatie van de leerlingen — gewerkt wordt (3.5.2). Een juiste keuze tussen deze twee polen van een continuüm kan bijdragen aan de vermindering van kansengelijkheid het bevordering van individueel welzijn. Dit geldt ook ten aanzien van de keuze van inhoudelijke doelen of, algemeen gesteld, de selectie van cultuurelementen voor het onderwijs. De eenzijdigheid en uniformiteit daarvan in het huidige onderwijs kan welzijnsbelemmerend werken (3.5.3). Na deze inleidende paragrafen wordt in paragraaf 3.5.4 een overzicht gegeven van ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs, in de laatste paragraaf gevolgd door een aantal hoofdlijnen waarmee de vraag aan de orde komt of deze ontwikkelingen in de richting van welzijnsbevordering kunnen gaan.

3.2 Kenmerken van het voortgezet onderwijs

Het onderwijs in Nederland is voor een belangrijk deel van overheidswege zeer stringent geregeld. Dit geldt vooral het onderwijs voor de groep leerlingen van circa 12 tot 16 jaar. Nederland wordt dan ook, internationaal gezien, gerekend tot de landen met een centralistisch onderwijssysteem. De wetten en andere door de rijksoverheid vastgestelde regelingen vormen daarin belangrijke informatiebronnen voor een analyse van kenmerken van het onderwijs. In dit hoofdstuk, waarin een aantal centrale kenmerken van het voortgezet onderwijs worden besproken, ligt dan ook het vertrekpunt bij de zogenaamde Mammoetwet en de daarmee samenhangende maatregelen. Deze wet, die van vrij recente datum is, kent een lange ontstaansgeschiedenis. Een aantal uitgangspunten ervan draagt nog duidelijk het spoor van de tijd waarin wat nu het voortgezet onderwijs heet oorspronkelijk werd geregeld. Het zijn juist deze uitgangspunten die een belangrijke invloed hebben op de kenmerken van het voortgezet onderwijs die individueel en sociaal welzijn bevorderen of belemmeren. In een eerste paragraaf zal daarom kort aandacht worden besteed aan de historische wortels van de 'Mammoetwet' (een wet, waarvan de bijnaam is ontleend aan een diersoort die niet alleen een enorme omvang kende, maar tevens is uitgestorven).

Na enkele kwantitatieve gegevens omtrent deelname aan het voortgezet onderwijs die in paragraaf 3.2.2 worden gepresenteerd komt in de daaropvolgende paragrafen een vijftal aspecten van de regelingen inzake het voortgezet onderwijs aan de orde. Het betreft determinatie voor en toelating tot het voortgezet onderwijs (3.2.3), functie en werking van de brugperiode (3.2.4), de regeling van schoolvakken en de onder andere daarmee verbonden (on)mogelijkheden voor differentiatie (3.2.5), de regeling en de feitelijke doorlaatbaarheid van de verschillende schooltypen (3.2.6) en de wijze waarop examens tot stand komen (3.2.7). De keuze voor juist deze aspecten komt voort uit het feit dat ze alle ontleend zijn aan of afgeleid zijn van wettelijke regelingen en tevens aanknopingspunten bieden voor de analyses omtrent de werking van het voortgezet onderwijs voor sociaal en individueel welzijn die in de volgende paragrafen worden gepresenteerd.

3.2.1 De wortels van de Wet op het Voortgezet onderwijs

Juridisch is het deel van het schoolstelsel dat bezocht wordt door 12- tot 16-jarigen verankerd in de Wet op het Voortgezet onderwijs (WVO) van 1963. De WVO is een raamwet. Dit wil zeggen dat deze een kader biedt voor Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB) waarin het onderwijs nader wordt geregeld. Deze AMvB'en behoeven niet de goedkeuring van de Staten-Generaal. Daardoor kunnen in principe regelingen sneller tot stand komen dan via wetgeving. Het is daardoor tevens mogelijk dat andere politiek-maatschappelijke invloeden een rol spelen bij de 'invulling' van de wet dan die welke bij het totstandkomen ervan domineerden. Bij het zoeken naar algemene uitgangspunten van de regelgeving voor het voortgezet onderwijs moet men dan ook niet alleen de wet maar vooral de uitvoeringsmaatregelen daarbij betrekken. In de wet wordt weinig expliciet vermeld over doelstellingen die men in verband zou kunnen brengen met maatschappelijke functies van het onderwijs, de relatie individu-samenleving enzovoorts. Deze kan men daaruit wel afleiden zoals ik in de volgende paragrafen zal doen. Over de bedoelde functies kan men ook iets te weten komen door na te gaan welke de *motieven* waren om tot wetswijziging over te gaan.

De belangrijkste reden om tot een nieuwe wet te komen was het tot stand brengen van een samenhangend en sluitend geheel van onderwijsvoorzieningen in die zin dat de verschillende categoriale schoolsoorten inhoudelijk op elkaar werden afgestemd en doorstromingsmogelijkheden, zowel horizontaal als verticaal, werden gereguleerd. Zo bekeken betekent de wetswijziging van 1963 meer een stroomlijning in het nogal verwarrende en slecht op elkaar afgestemde patroon van wetten en regels dan een fundamentele herziening van het schoolstelsel zoals dat in de eeuw voorafgaande aan de zestiger jaren wettelijk zijn beslag had gekregen. Het hoofdprincipe van het voortgezet onderwijs (een geleed, categoriaal schoolsysteem) bleef onaangetast. De vraag moet gesteld worden of daardoor ook de uitgangspunten die hebben geleid tot de structuur van het voortgezet onderwijs zoals dat sinds Thorbecke is geregeld, nog steeds gelden. Alvorens op deze vraag kan worden ingegaan is het nodig een aantal feiten uit de voorgeschiedenis van de WVO te memoreren.

3.2.1.1 Voorgeschiedenis

In 1863 kwam de Middelbaar onderwijswet tot stand waarbij tussen het lager onderwijs en de Latijnse scholen (die vielen onder het hoger onderwijs) een nieuwe onderwijsvoorziening werd gecreëerd die dienstbaar zou moeten zijn aan de opkomende burgerstand.² De Latijnse scholen moesten in Thorbecke's visie de opleidingsinstituten blijven voor die zeer kleine minderheid in de maatschappij ('de geleerde stand') welke zich voorbereidt op het universitaire onderwijs. Vanuit deze wetenschappelijke elite zouden 'weldadige stralen naar de rest van de bevolking uitgaan'.³ Voor de gezeten burgerstand werden 3- en 5-jarige hogere burgerscholen mogelijk gemaakt waarin algemeen vormend onderwijs in 'moderne zin zou moeten worden gegeven, met veel aandacht voor de realia'. Voor de lagere middenklasse ('de eenvoudige burgerstand') was de tweejarige burgerdagschool bedoeld waarin de nadruk zou liggen op vaktechnisch onderwijs. (Als dagscholen zijn deze echter nooit van de grond gekomen). Voor de arbeidsklasse, het 'gemeen', kon vooralsnog met lager onderwijs worden volstaan.⁴

De verticale onderwijsopbouw werd door Thorbecke dus uitdrukkelijk gebaseerd op de hiërarchische standenstructuur van de maatschappij. Er zijn verschillende standen te onderkennen, aldus Thorbecke, die verschillend leven en denken en die dus van elkaar dienen te worden gehouden in de opbouw

² Citaat uit de Memorie van Toelichting; zie A. Bartels: *Een eeuw middelbaar onderwijs, 1863-1963*. Groningen, Wolters, 1963.

³ Ph.J. Idenburg: 'Thorbecke's middelbaar onderwijs'. In: *Een eeuw middelbaar onderwijs herdacht, 1863-1963*. Groningen, Wolters, 1963, blz. 4.

⁴ *Ibid.*

van instituties. Dit statisch-hiërarchische maatschappijbeeld van Thorbecke had voor de externe organisatie van ons schoolwezen grote gevolgen.⁵ Daardoor werd de beslissing die voor kinderen op 12-jarige leeftijd werd genomen niet gebaseerd op individuele aanleg, maar op hun sociale afkomst.⁶ Een regeling van het onderwijs voor de 'massa' had in Thorbecke's tijd niet meer de belangstelling van de wetgever. Het (M)ULO (uitgebreid lager onderwijs), aanvankelijk bedoeld als een uitloop van het lager onderwijs voor de eenvoudige burgerstand, verdween zelfs in 1878 uit de Wet en werd pas in 1910 weer daarin opgenomen. Het MULO kwam in het begin van de twintigste eeuw tot bloei en bood 'een eenvoudiger algemene vorming dan de Hogere Burgerschool (HBS), waarin minder eisen worden gesteld aan intelligentie en inzicht en waar leerlingen met ijver, netheid en oplettendheid een heel eind konden komen'.⁷ Ook wat we tegenwoordig noemen het lager beroepsonderwijs (LBO) werd pas later wettelijk geregeld (1919), hoewel er reeds halverwege de vorige eeuw ambachtsscholen en industriescholen, kookscholen enzovoorts waren. Naast de wettelijke regelingen die onder Thorbecke tot stand kwamen, ontstonden dus in de loop der jaren een aantal wetten die echter niet goed aansloten bij elkaar, waardoor de behoefte aan een sluitend geheel van onderwijsvoorzieningen zich steeds meer deed gevoelen. Klinkenberg⁸ geeft een uitvoerig verslag van de vele pogingen die gedaan zijn om het wetgevend kader te verbeteren. Sommige pogingen legden een accent op juridische rationalisatie, andere waren meer fundamenteel gericht op bijvoorbeeld het doorbreken van het standenkarakter van het onderwijs volgend op de lagere school. Precies 100 jaar na de Middelbaar Onderwijswet werd de WVO in het parlement aanvaard.

3.2.1.2. Wijzigingen door de WVO

De veranderingen die met de WVO werden geïntroduceerd en deels door AMvB'en nader ingevuld zijn, zijn, zoals gezegd, gericht op het aanbrengen van een sluitende organisatie van het voortgezet onderwijs. Enkele belangrijke veranderingen:

- invoering van een brugjaar voor het algemeen voortgezet onderwijs (AVO) en een brugjaar voor het LBO, desgewenst te verlengen
- regeling van toelating, doorstromingsmogelijkheden en examens
- regeling van lessentabellen
- invoering van nieuwe schoolvakken
- mogelijk maken respectievelijk verordenen van een beperkte vakkenkeuze
- mogelijkheid bieden tot vormen van scholengemeenschappen
- regelen van bevoegdheidseisen en lerarenopleidingen
- introduceren van nieuwe schooltypen.

Alle veranderingen ten spijt bleef het gelaagde categoriale schoolstelsel zoals dat sinds de vorige eeuw bestond in principe bestaan. Zelfs één brugklas, onder andere bedoeld om pas na de lagere school te hoeven bepalen voor welke richting en welk onderwijsniveau een leerling geschikt is, werd niet ingevoerd: de wet regelde afzonderlijke brugklassen voor AVO en LBO.

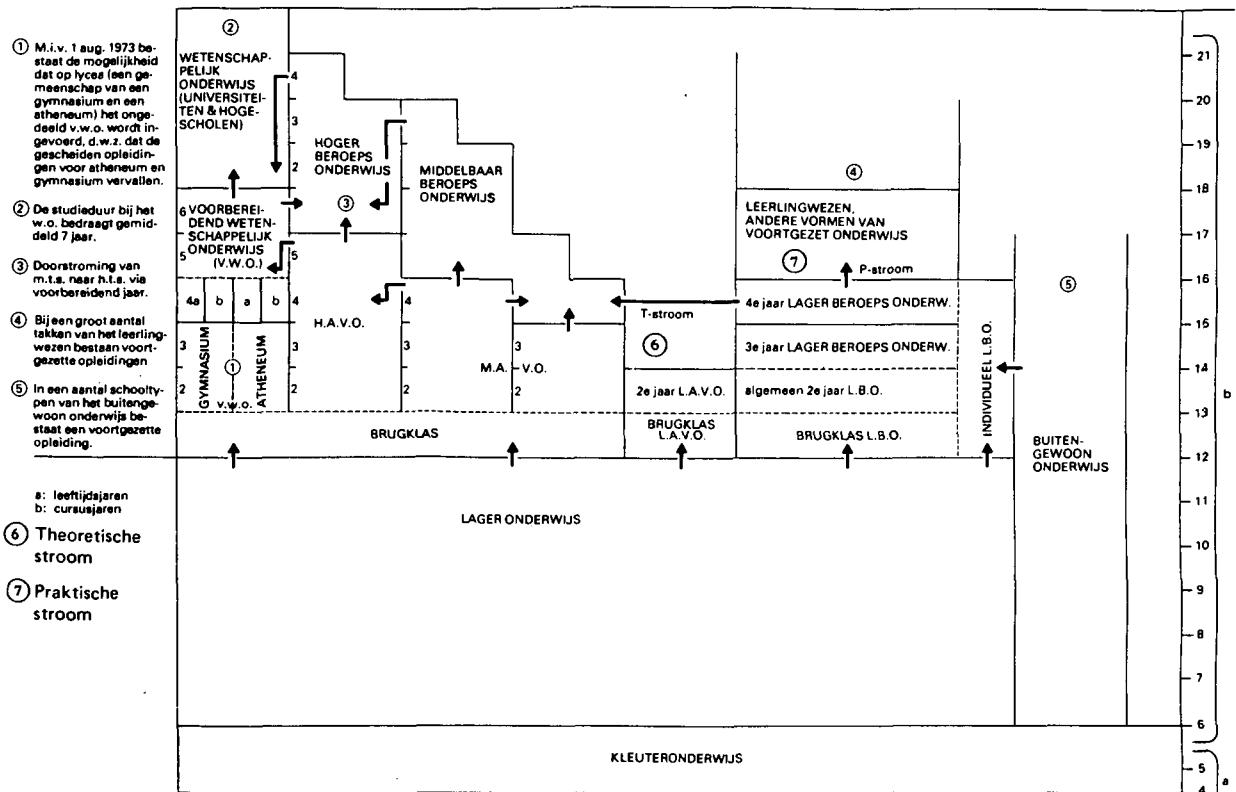
⁵ L. van Gelder en J.F. Vos: 'Misverstanden rondom de middenschool'. In: *Pedagogische Studieën*, juli/augustus 1971; jaargang 48, nr. 7/8, blz. 311-327.

⁶ Idenburg: *op. cit.*, blz. 6.

⁷ Ph.J. Idenburg: *Schets van het Nederlandse schoolwezen*. Groningen, Wolters, 1960, blz. 355-356.

⁸ J. Klinkenberg: *De ontwikkeling van de middenschoolgedachte in Nederland*. Amsterdam, Pedagogisch Didactisch Instituut, 1981 (in druk). Dit werkstuk biedt een uitvoerig overzicht van de ontwikkeling van de Mammoetwet.

Figuur 3.1 Schematische voorstelling van het onderwijsstelsel met doorstromingsmogelijkheden.



Bron: J.F.M.C. Aarts, N. Deen en J.H.I. Giesbers: *Onderwijs in Nederland*. Groningen, Wolters-Noordhoff, 1980, blz. 56.

De vraag rijst in hoeverre de WVO van 1963, die uiteraard niet bedoelde een op standverschil gebaseerd schoolstelsel te regelen, er in kon slagen een meer democratisch schoolstelsel te creëren, ondanks dat de hiërarchische ordening van schoolcategorieën in feite een voortzetting betekende van het schoolstelsel van de vorige eeuw dat wel expliciet op standverschillen berustte. In het vervolg van deze paragraaf en in paragraaf 3.3 zullen onderzoeksgegevens worden weergegeven die aan de beantwoording van deze vraag kunnen bijdragen. Om enig inzicht te geven in de omvang van en deelname aan het deel van het voortgezet onderwijs dat hier onderwerp van studie is, zal hieromtrent eerst een aantal kwantitatieve gegevens worden gepresenteerd.

3.2.2 Enige kwantitatieve gegevens

De volgende gegevens zijn gebaseerd op de momenteel meest recente statistieken, dat zijn die van 1978, soms 1979. Hierbij dient te worden opgemerkt dat niet het gehele werkingsgebied van de WVO aan de orde is. Slechts dat deel dat schooltypen regelt voor 12- tot 16-jarigen zal worden gezien. Vanzelfsprekend wordt ook wel aandacht besteed aan de hogere leerjaren van HAVO en VWO (hoger algemeen voortgezet onderwijs en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs) die strikt genomen buiten deze leeftijdscategorie vallen. Een en ander betekent dus dat het middelbaar en hoger beroeps onderwijs (MBO en HBO) en de 'instituten voor jeugdigen, voor wie de verplichting tot het volgen van volledig dagonderwijs is geëindigd' buiten beschouwing zullen blijven. In 1978 volgden 1.229.960 leerlingen onderwijs aan scholen voor volledig dagonderwijs voor LBO, MAVO, HAVO of VWO, waarvan 812.616 in VWO/HAVO/MAVO en 417.344 in LBO (in percentages: 66% en 34%). De onderstaande tabellen geven de verdeling van de leerlingen over de verschillende schooltypen weer.

Tabel 3.1 Leerlingen aan scholen voor lager beroepsonderwijs, naar schooltype, 1978

Schooltype	Aantal	
	Absoluut	%
Technisch onderwijs	196.573	48,0
Huishoud- en nijverheids- onderwijs	134.591	32,9
Economisch en administratief onderwijs	37.990	9,3
Agrarisch onderwijs	27.181	6,6
Middenstandsonderwijs	11.045	2,7
Nautisch onderwijs	1.947	0,5

Bron: CBS: *Zakboek onderwijsstatistieken*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979.

Tabel 3.2 Leerlingen aan scholen voor algemeen voortgezet onderwijs en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, naar schooltype, 1978

Schooltype	Aantal	
	Absoluut	%
VWO/HAVO/MAVO	607.188	100
	(exclusief leerlingen in de brugperiode)	
waarvan:		
VWO	165.438	27,2
HAVO	171.127	28,2
MAVO	269.158	44,3
Middenschool ^a	1.465	0,2

^a Hoewel middenschool eigenlijk niet onder AVO/VWO valt, rekent het CBS deze wel mee in deze sector.

Bron: CBS.

Tabel 3.3 Eindexamenkandidaten aan scholen voor AVO en VWO, naar schoolsoort, 1978

Schoolsoort	%
VWO	19
HAVO	29
MAVO 3 en 4	52

Bron: CBS.

In de totale bevolking van deze onderwijstypen is de laatste jaren nog een lichte groei te constateren. Deze groei is over de AVO en LBO-sector echter verschildend verdeeld. Het volgende staatje geeft daarvan een overzicht.

Tabel 3.4 Leerlingen aan scholen voor AVO, VWO en LBO

Schooltype	1970	1975	1976	1977	1978
VWO/HAVO/MAVO	591	766	795	812	821
LBO	325	403	412	413	409

Bron: CBS.

De AVO-sector groeit nog wel, in de LBO-sector is een daling van leerlingen-aantallen sinds kort waarneembaar. In de instroomaantallen van het lager huishoud- en nijverheidsonderwijs (LHNO) is reeds een aantal jaren een duidelijke teruggang te signaleren. Het is mogelijk dat deze daling van LHNO-instroom verband houdt met een toenemende voorkeur van meisjes voor het AVO. Dit wordt bevestigd in een vergelijking tussen uitstroomgegevens van het gewoon lager onderwijs in 1970 en 1978.

Tabel 3.5 Uitstroom van het gewoon lager onderwijs, in procenten

	Jongens		Meisjes	
	1970	1978	1970	1978
naar AVO	58,7	64,3	60,1	72,7
naar LBO	40,4	34,9	39,0	27,3

Bron: CBS.

Dit overzicht maakt duidelijk dat de voorkeur voor AVO als eerste schoolsoort voor jongens zowel als voor meisjes is toegenomen, bij meisjes echter in veel sterkere mate dan bij jongens. Vanaf 1977 is er bij jongens overigens weer een geringe stijging in belangstelling voor het LBO waarneembaar; deze trend is echter zo zwak, dat ze bovenstaande conclusie niet aantast.

De daling van leerlingenaantallen door vermindering van geboorten is een fenomeen dat de komende jaren het voortgezet onderwijs in belangrijke mate zal beïnvloeden. Gegevens op basis van geboortecijfers wijzen uit dat in 1984 een forse daling zal optreden. Volgens de Commissie Planprocedure⁹ zal het aantal 12- tot 16-jarige leerlingen in zeven jaar tijd met 250.000 verminderen. Met behulp van tabel 3.6 en figuur 3.2 kan dit worden geïllustreerd. Bovendien dienen deze gegevens om te illustreren dat het veld van studie een zeer omvangrijke groep leerlingen (meer dan een miljoen) omvat en om iets aan te geven omtrent de verdeling daarvan over verschillende schooltypen.

Ik zal in de volgende paragrafen de aandacht vooral richten op kenmerken van het voortgezet onderwijs en aan de hand van empirische gegevens nagaan wat de consequenties zijn voor individueel en sociaal welzijn van deze leerlingen.

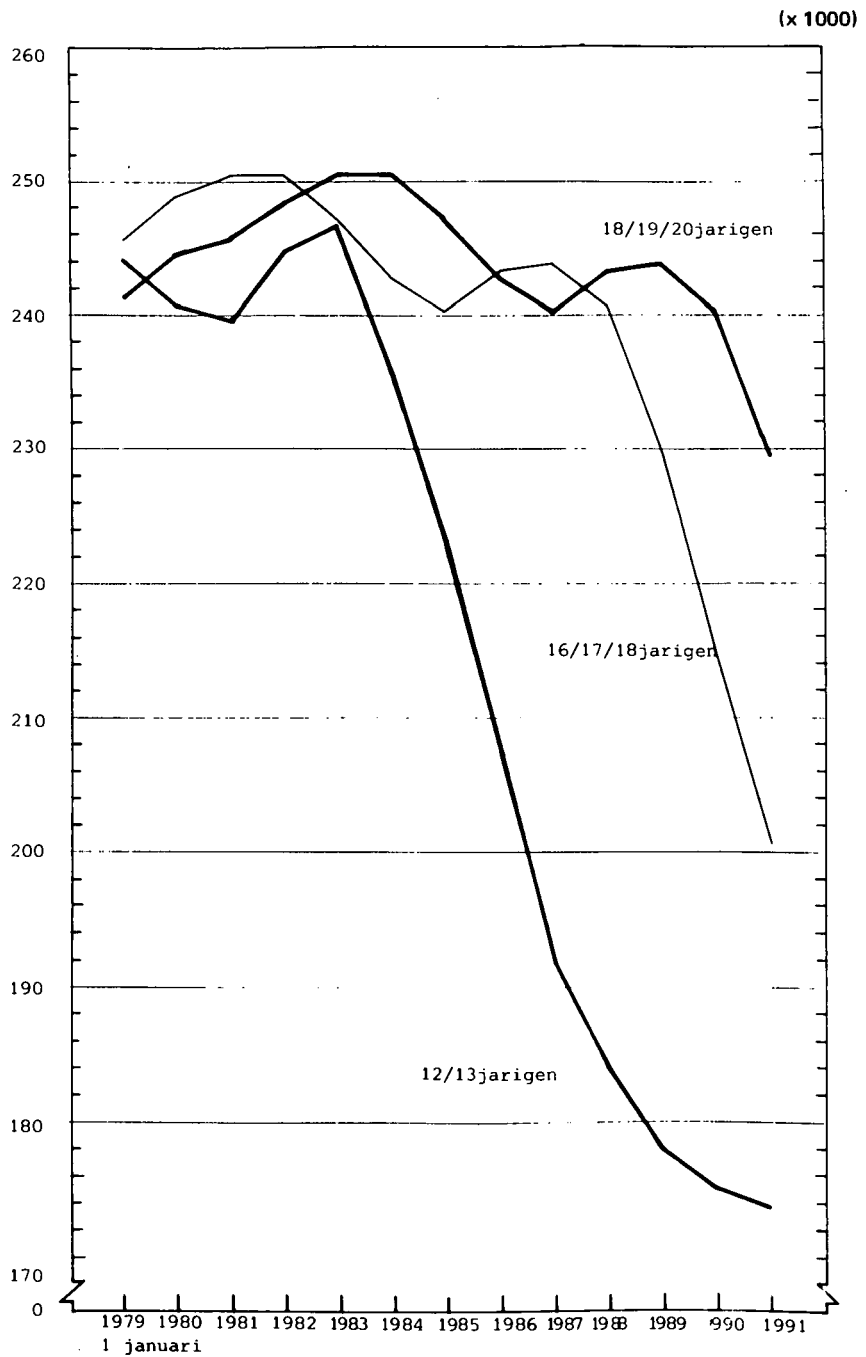
Tabel 3.6 Het aantal jeugdigen van 12 tot 15 jaar per 1 januari van de jaren 1975 – 1979 (feitelijk) en 1980 – 1991 (prognose, exclusief migratie/sterfte)

	Feitelijk		Prognose
1-1-1975	966.900	1-1-1980	981.300
1976	979.800	1981	967.600
1977	994.000	1982	970.800
1978	995.200	1983	971.100
1979	993.400	1984	960.900
		1985	938.300
		1986	885.700
		1987	832.200
		1988	781.500
		1989	741.700
		1990	717.100
		1991	703.400

Bron: Commissie Planprocedure: *Het deelnemen aan het voortgezet onderwijs*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980, blz. 39.

⁹ Commissie Planprocedure: *Het deelnemen aan het voortgezet onderwijs; Analyses en prognoses, landelijk en regionaal*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980, blz. 39.

Figuur 3.2 Het landelijk te verwachten aantal mannen en vrouwen van 12/13, 16/17/18 en 18/19/20 jaar per 1-1-1979 t/m 1991, uitgaande van de leeftijdsopbouw per 1-1-1979 (rechtlijnige doortrekking, exclusief sterfte en migratie).



Bron: Commissie Planprocedure: *Het deelnemen aan het voortgezet onderwijs*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980, blz. 44.

3.2.3 Toelating tot het voortgezet onderwijs

Aan een categoriaal systeem ligt een aantal premissen ten grondslag die soms geëxpliciteerd zijn in de tijd dat het systeem werd geregeld. We hebben daarvan een voorbeeld gezien in de verdediging die Thorbecke aanvoerde voor een schoolstelsel dat aansloot bij de standenstructuur. Een categoriaal systeem brengt met zich mee dat selectie aan toelating voorafgaat. Dit fenomeen wordt

dikwijls niet expliciet vermeld in de regelingen betreffende het schoolsysteem, maar vormt wel een essentieel kenmerk daarvan dat van grote invloed blijkt te zijn op bijvoorbeeld ongelijkheid van kansen van leerlingen die aan dat onderwijs deelnemen. De ingangselectie zou zodanig dienen te zijn dat daarna een redelijke kans bestaat op voltooiing van de opleiding waarvoor men gedermineerd is of geselecteerd wordt. Het accepteren van deze selectie aan het eind van de lagere school gaat uit — naar men zou mogen verwachten — van de gedachte dat determinatie voor een bepaalde schoolloopbaan op dat tijdstip *mogelijk* is. Deze gedachte berust op een aantal vooronderstellingen die we hier summier willen belichten.

3.2.3.1 Toelatingsregeling

Wettelijk (bedoeld is hier zowel de Wet als de uitvoeringsbesluiten) is de toelating tot het voortgezet onderwijs als volgt geregeld.

De ingangselectie is voorbehouden aan de school voor voortgezet onderwijs. In principe is iedere leerling die het laatste jaar van het lager onderwijs (of van een qua leerstof vergelijkbaar jaar van het buitengewoon onderwijs) heeft doorlopen, toelaatbaar tot het eerste leerjaar van het voortgezet onderwijs. Het bevoegd gezag van de school beslist echter over toelating en is verplicht eerst advies te vragen aan het hoofd van de toeleverende basisschool. Scholen voor gymnasium, atheneum, lyceum of HAVO dienen daarnaast hun toelatingsbeslissing mede te baseren op een 'onderzoek naar zijn geschiktheid voor het volgen van het onderwijs aan de school waarvoor toelating wordt gevraagd'.¹⁰ Dit toelatingsonderzoek is niet verplicht voor een scholengemeenschap die ook MAVO bevat. Hoewel ook andere vormen van toelatingsonderzoek zijn toegestaan wordt in de regel gebruik gemaakt van een schoolvorderingentoets.

Het is van belang hier reeds aandacht te besteden aan de verschillen die de wetgever aanbrengt tussen toelatingsonderzoek voor de schooltypen voor de meer begaafde leerlingen en de overige. Het aanvullende onderzoek moet klaarblijkelijk dienen om in deze onderwijstypen ten onrechte te hoog geplaatsten te voorkomen. Opvallend is daarbij dat een toelatingsonderzoek voor de als lager aangeduide schooltypen niet vereist wordt, waaruit afgeleid zou kunnen worden dat de ten onrechte te laag geplaatsten of anderszins onjuist geplaatsten niet deze extra zorg van de wetgever hebben. Anders gezegd: niet de leerling wordt behoed voor een te lage schoolkeuze, maar de school wordt behoed voor te 'lage' leerlingen.

3.2.3.2 Premissen van determinatie

De gedachte dat een schoolloopbaan voorspeld kan worden, berust op de veronderstelling dat de eigenschappen van kinderen, die bepalend zijn voor de schoolloopbaan, niet alleen *bekend*, maar ook *bepaalbaar* en *constant* zijn. Uitgaande van deze veronderstelling is in het verleden een schoolstelsel ontwikkeld dat op een bepaald tijdstip de 'beste' groep leerlingen selecteert opdat zij in een 'passende' omgeving hun kwaliteiten zo optimaal mogelijk kunnen ontplooiën. Voor de 'minder goede' leerlingen kwamen andere schooltypen beschikbaar, waarvoor de ingangselectie een minder grote rol speelde. Het moment van selectie hangt samen met een aantal historische factoren. Het is vooral de duur van het lager onderwijs, oorspronkelijk samenvallend met de duur van de leerplicht, die bepalend is voor het selectiemoment. In andere landen waar een aan sociale klassen gerelateerd onderwijssysteem vigeerde vindt men daardoor een afwijkend selectietijdstip. Zo ligt bijvoorbeeld in West-Duitsland en Oostenrijk het selectiemoment op 10-jarige leeftijd, na de 4-jarige lagere school. In Zweden was de lagere school 5-jarig en lag voor de invoering van comprehensief onderwijs in 1962 het selectiepunt op 12-jarige leeftijd; de lagere school begint daar met 7 jaar. De premisse dat de voor het volgen van het (in de regel het 'hoogste') schooltype benodigde eigenschappen bepaalbaar zouden zijn, is in de loop der jaren volstrekt ontzenuwd. Wat men ook heeft geprobeerd met toelatingsexamens, proefklassen, schoolonderzoeken etcetera,

¹⁰ Besluit VWO-HAVO-MAVO, artikel 9.

een betrouwbare voorspelling van schoolsucces bleek niet mogelijk.¹¹ Onderzoek heeft tevens aangetoond dat eigenschappen die men van het grootste gewicht achtte (intelligentie en schoolprestaties op een aantal belangrijke vakken) maar voor een deel bepalend zijn voor schoolsucces in het voortgezet onderwijs. Met name sociale achtergronden, milieufactoren, motivatie, aspiratieniveau en sexe bleken in hoge mate samen te hangen met schoolsucces. Ook de vermeende onveranderbaarheid van deze belangrijk geachte eigenschappen bleek een onjuiste premisse te zijn. IQ en schoolprestaties worden zeker beïnvloed door schoolse maar vooral ook buitenschoolse omgeving.¹²

Daarbij komt dat het moment van officiële selectie juist valt aan het begin van de ontwikkelingsperiode van leerlingen die men onstuimig of grillig kan noemen. Het is dan ook geenszins verwonderlijk dat (ook op beleidsniveau) het selectiemoment aan het eind van de lagere school als te vroeg wordt gezien. De overtuiging wint steeds meer veld dat het voortgezet onderwijs niet slechts moet werken aan de ontwikkeling van leerlingcapaciteiten op een bepaald niveau dat aan het eind van de lagere school is vastgesteld, maar juist aandacht moet geven aan een ontwikkeling van tot dan toe, om welke reden dan ook, nog niet ontdekte of vastgelegde eigenschappen die op verschillende tijdstippen een optimale ontwikkelingsmogelijkheid blijken te hebben. Deze gedachte sluit aan bij het denken over het nieuwe basisonderwijs. Het vasthouden aan de in de WVO gereguleerde ingangstijdstip geeft de basisschool een selectietaak die strijdig is met de uitgangspunten ervan.

Gezien de onjuistheid van de premissen die aan de mogelijkheid, de aard en het tijdstip van determinatie aan het eind van de lagere school ten grondslag liggen, is het niet verwonderlijk dat de voorspelbaarheid van schoolsucces in het voortgezet onderwijs op basis van schooltoetsen niet hoger is dan 50%.¹³

Onderzoek waarbij gezocht is naar differentiële effecten van determinatie voor leerlingen uit verschillende sociale milieus heeft aangetoond dat de voorspelling niet alleen onbetrouwbaar is maar ook bepaalde groepen leerlingen extra benadeelt. In paragraaf 3.3 zal hieraan in het kader van de ongelijkheid van kansen nader aandacht worden besteed. Ook bij de constructie van de Mammoetwet is wel ingezien dat determinatie aan het eind van de lagere school te vroeg was. De oplossing die de wet voor het probleem creëerde — een brugperiode — bleek echter weinig mogelijkheden voor uitstel van selectie te bieden.

3.2.4 De brugperiode

Een van de belangrijkste veranderingen in het onderwijssysteem die bij de voorbereiding van de Mammoetwet aan de orde was, was wellicht de invoering van een brugperiode. Een dergelijke periode zou van belang geweest zijn om een aantal beslissingen die tijdens de lagere schoolperiode werden genomen, te doen verleggen naar het eerste jaar van het voortgezet onderwijs. Deze beslissingen betreffen met name¹⁴:

- determinatie: het leren kennen van de begaafdheid en belangstelling van de leerlingen om te kunnen vaststellen voor welke richting en welk onderwijsniveau de leerling geschikt is;
- oriëntatie: wegwijzen maken van de leerling in het nieuwe onderwijs met nieuwe eisen betreffende denk- en werkvormen, andere sociale eisen, vakleerkrachtensysteem etcetera;
- selectie: bepalen van onderwijstype dat leerlingen na de brugperiode gaan volgen.

Bij de wetgeving is het echter niet tot een brugperiode gekomen. Er worden twee soorten van brugklassen onderscheiden: een voor LBO en een voor AVO/VWO.

¹¹ Zie bijvoorbeeld N. Deen: *Een halve eeuw onderwijsresearch in Nederland*. Groningen, Wolters-Noordhoff, 1969.

¹² Zie bijvoorbeeld G.W. Meijnen: *Maatschappelijke achtergronden van intellectuele ontwikkeling*. Groningen, Wolters-Noordhoff, 1977.

¹³ D.J. Bos: *Schoolkeuze-adviezen*. 's-Gravenhage enz., Mouton, 1974.

¹⁴ J.F.M.C. Aarts, N. Deen en J.H.I. Giesbers: *op. cit.*, blz. 59.

De vakken die in de AVO/VWO-brugklas gegeven worden zijn strikt geregeld in de WVO (artikel 11). Deze vakkenanon verschilt van die welke geldt voor LBO die iets minder stringent geregeld is en die afwijkend is wat betreft het aantal moderne talen (namelijk één in plaats van twee, zoals voor de AVO/VWO-brugklas). Binnen de MAVO/HAVO/VWO-sector bestaan er een groot aantal eerste klassen, verbonden aan categoriale of zeer smalle scholengemeenschappen, waar het onderwijs in de regel gegeven wordt als ware het de eerste klas van de categoriale school zonder dat rekening gehouden wordt met niveau- en belangstellingsverschillen waardoor determinatie en oriëntatie onmogelijk worden en selectie in feite reeds heeft plaatsgehad. Interessant is in dit verband dat Idenburg mede op grond van buitenlandse ervaringen het mislukken van het brugjaar reeds vóór de acceptatie van de WVO voorspelde.¹⁵ Deze categoriale brugklassen, die men beter niet met de term *brugklas* kan betitelen, komen nog zeer frequent voor. In 1978 waren van de 1530 scholen voor VWO, HAVO en MAVO 931 (60,8%) categoriaal. Slechts 178 (11,6%) vormde een scholengemeenschap waarbij MAVO verbonden was met VWO, HAVO, beroeps-onderwijs of een combinatie daarvan. Daarvan is echter niet bekend of brugklassen heteroog zijn en het onderwijs daarop is ingesteld en wel in die zin dat leerlingen onderwijs kunnen volgen, dat mogelijk maakt dat hun niveau en belangstelling zich nog kan ontplooiën. Om hieromtrent wat meer gegevens te verkrijgen zijn we aangewezen op enkele oriënterende onderzoeken.

Van wat oudere datum is een brugklascenquête uit 1974.¹⁶ In een onderzoek onder 363 scholengemeenschappen (variërend van smal, bijvoorbeeld VWO/HA breed, bijvoorbeeld LBO/MAVO/HAVO/VWO) is nagegaan in hoeverre en wanneer scholen overgaan tot indelen van leerlingen in categoriale schoolklassen. Het bleek dat van de AVO/LBO-scholengemeenschappen 40% aan het begin van het eerste schooljaar startte met twee of meer categoriale brugklassen. Van de scholengemeenschappen zonder LBO maar met MAVO startte 47% het eerste leerjaar met categoriale brugklassen. Bovendien bleken scholen met heterogene brugklassen deze tijdens het eerste leerjaar om te zetten in homogene klassen. Het onderzoek kwantificeert deze gegevens niet.

Van recenter datum is een onderzoek van het Instituut voor toegepaste sociologie (ITS) onder een aselechte steekproef van scholen voor voortgezet onderwijs ($n = 289$).¹⁷ Dit onderzoek, dat oriënterend van karakter is, inventariseert via een vragenlijst een aantal ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs zoals door de scholen gezien. Zoals te verwachten was doen ontwikkelingen met betrekking tot de brugperiode zich verhoudingsgewijs meer voor bij scholengemeenschappen dan bij categoriale scholen (van de MAVO-scholen vermeldt 21% ontwikkelingen ten aanzien van brugklas/brugperiode). Deze ontwikkelingen kunnen echter van velerlei aard zijn. Belangrijk in verband met *functies* van de brugklas is de vraag naar de ontwikkeling van een 'werkwijze voor gedifferentieerd onderwijs in de brugklas/brugperiode (bijv. differentiatie binnen klasseverband)'. Deze vraag wordt door slechts 10% van de ondervraagde scholen positief beantwoord. Meer dan de helft van deze 10% komt voor rekening van de AVO/LBO-scholengemeenschappen. Het 'werken aan een volledige integratie in de brugklas/brugperiode tussen verschillende schooltypen (de zgn. brede brugklas)' wordt door 5% van de scholen genoemd als ontwikkelingsgebied. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat scholen gevraagd is naar ontwikkelingen waarmee ze bezig zijn; mogelijk zijn daardoor afgesloten ontwikkelingen niet genoemd hetgeen overigens niet erg waarschijnlijk is. Uit het bovenstaande moet men concluderen dat van een werkelijke brugfunctie van het eerste jaar van het voortgezet onderwijs weinig terecht is gekomen. Het bestaan van twee brugperiodes naar aard (LBO en AVO/VWO) komt ook tot uiting in de gegevens omtrent de instroom/uitstroom van LBO/AVO vice

¹⁵ Ph.J. Idenburg: *Het ideaal van de optimale ontwikkeling der talenten en de pedagogische schoolstructuur van het schoolwezen*, Groningen, Wolters, 1962.

¹⁶ P. de Koning en B. Kleekamp: *Brugklascenquête*, Amsterdam, Vereniging de samenwerkende landelijke pedagogische centra VSLPC, 1974.

¹⁷ P. Boersma en J. Bulte: *Een eerste inventarisatie van ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs*, Nijmegen, ITS, 1980.

versa. Hoewel zittenblijven in principe strijdig is met de functie van een brugklas bleef in 1978 10,4% van de jongens en 7,3% van de meisjes zitten in de eerste klas VWO/HAVO/MAVO. Van de jongens stroomde 4,5% naar leerjaar 2 van 'ander volledig dagonderwijs'; men kan aannemen dat dit LBO is. 3,5% van de meisjes stroomde na de eerste klas VWO/HAVO/MAVO naar LBO. Omgekeerd stroomde 1% van de jongens en 1,4% van de meisjes na 1 jaar LBO-brugklas door naar de eerste klas van het AVO.¹⁸

Beziet men de totale uitwisseling van leerlingen tussen LBO en VWO/HAVO/AVO, dan is het beeld nog veel extremer. Van de leerlingen die in 1978 instroomden in VWO/HAVO/MAVO was \pm 2% afkomstig uit het lager beroeps-onderwijs. Van de jongens die in 1978 instroomden in het LBO was echter 19,2% afkomstig uit scholen voor VWO/HAVO/MAVO en van de meisjes was 18,8% daaruit afkomstig. Opvallend is hierbij de verhouding neerstrom/opstroom die kenmerkend is voor categoriale onderwijsystemen: opstroom is uitzondering, neerstrom is haast regulier.

Wanneer men de instroom in het LBO vanuit het VWO/HAVO/MAVO nader beziet, valt op dat vooral het middenstandsonderwijs een hoog percentage instroom heeft vanuit de AVO-sector (29,1% van de jongens en 23,4% van de meisjes). Dit geldt ook voor het economisch en administratief onderwijs (27,8% van de jongens en 24,9% van de meisjes). Voorts is er een duidelijke trend te signaleren in die zin dat de instroom in het LBO vanuit de AVO-sector *toeneemt*.

Tabel 3.7 Instroom in LBO vanuit VWO/HAVO/MAVO

	1974	1978
ITO	11,1%	16,8%
LHNO	9,7%	13,9%
LEAO meisjes	22,0%	27,8%
LEAO jongens	17,4%	24,9%

Bron: CBS: *Overgangen binnen het onderwijs en intrede in de maatschappij; Onderwijsmatrix 1978*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980, blz. 23.

Bovenstaande gegevens leveren een eerste indicatie over de (eenzijdige) doorlaatbaarheid van het onderwijssysteem. De scheiding tussen LBO en AVO is zo fundamenteel in het schoolstelsel dat zelfs een gemeenschappelijke brugperiode nauwelijks van de grond kan komen. In paragraaf 3.5 zullen enkele ontwikkelingen genoemd worden waarbij getracht wordt soulaas te bieden aan de hier aangeduide problematiek. Voor het voortgezet onderwijs als geheel gezien blijkt echter het denken omtrent een gemeenschappelijke basisvorming voor alle leerlingen op te houden voor leerlingen die de leeftijdsgrens van 12 jaar overschreden hebben. Dit wordt in hoge mate in de hand gewerkt door de wettelijke regelingen, niet alleen inzake de brugklas. Dit is slechts een, zij het zeer fundamenteel aspect van de wijze waarop wettelijk de scheiding tussen schoolcategorieën is doorgevoerd.

Gegevens omtrent schoolloopbanen en doorlaatbaarheid van het voortgezet onderwijs komen in paragraaf 3.2.6 verder aan de orde. Eerst wordt aandacht besteed aan de plaats van de schoolvakken in het voortgezet onderwijs en de gevolgen van wettelijke regelingen daaromtrent voor differentiatie.

3.2.5 Schoolvakken en differentiatie

De problemen van de schooluitval, het zittenblijven enzovoorts bleven ook in de jaren voorafgaand aan de invoering van de WVO niet onopgemerkt. De categoriale scholen in het pre-mammoettijdperk waren onderling slecht op

¹⁸ CBS: *Overgangen binnen het onderwijs en intrede in de maatschappij; Onderwijsmatrix 1978*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980, blz. 24.

elkaar afgestemd. Door deze afstemming te verbeteren hoopte men het 'achterblijversprobleem' (zoals het in de nota *Tien jaar HAVO*¹⁹ wat eufemistisch wordt genoemd) te verminderen. Door de onderlinge afstemming van schooltypen hoopte men ook doorstroming tussen de hiërarchische hogere en lagere schooltypen mogelijk te maken.

Tegelijkertijd met het nemen van een aantal maatregelen die de onderlinge afstemming inderdaad zouden kunnen bevorderen, bevatten de wet en de daarbijbehorende AMvB'en bepalingen waardoor de doorstroming wordt belemmerd; dit geldt met name de doorstroming naar een hoger schooltype. Deze belemmering ligt onder andere in een van de weinige inhoudelijke aspecten die van overheidswege zijn gereguleerd, namelijk de voorgeschreven schoolvakken.

De horizontale en verticale doorstromingsregulatie wordt eerst aan de orde gesteld, vervolgens wordt deze geplaatst in het kader van differentiatie-aspecten van het schoolsysteem. Tot slot van deze paragraaf wordt aandacht besteed aan het voortgezet onderwijs als 'vakkenonderwijs' wat niet alleen gevolgen heeft voor de eenzijdige ontplooiing van leerlingen, maar ook voor de selectiecriteria die in feite gehanteerd worden in het voortgezet onderwijs. Deze zogenaamde unidimensionaliteit zal ik verderop in dit rapport identificeren als een belangrijk welzijnsbelemmerende factor.

3.2.5.1 Schoolvakken

Behalve dat de wetgever onder 'cultuuroverdracht' blijkbaar verstaat een verzameling schoolvakken, blijken de AMvB'en waarin een en ander is geregeld voor verschillende leerlingen verschillende aspecten van de cultuur van belang te achten. Dit geldt zelfs al voor de brugklas waarbij de voorgeschreven vakken-canonns voor AVO en LBO niet gelijk zijn, zoals we in de vorige paragraaf reeds signaleerden. De *basistabellen* voor de onderscheiden schooltypen zijn bij Besluit geregeld en geven aan in welke vakken lessen gegeven moet worden. Daarbij is bepaald hoeveel uren in alle leerjaren tezamen per vak wordt lesgegeven en het minimaal aantal wekelijks te geven lessen, alsmede een voor een bepaalde cursus geldend minimum en maximum.

De basistabellen MAVO maken het mogelijk Frans na het eerste leerjaar te laten vallen met als gevolg dat veel MAVO-leerlingen slechts één jaar dit vak volgen wat de doorstromingsmogelijkheden sterk beperkt. Even belemmerend voor tussentijdse doorstroming naar het gymnasium is uiteraard het groter vakkenaanbod dat men in dit schooltype na het brugjaar dient te volgen. Na 2 jaar MAVO of 3 jaar HAVO of VWO worden de leerlingen weer voor een beslissing gesteld die vooral de mogelijkheden voor het volgen van toekomstige opleidingen beperkt door de keuze voor een aantal vakken waarin eindexamen zal worden afgelegd. Daardoor treedt er binnen elk schooltype streaming op die een nieuw wettelijk vastgelegd selectiemoment markeert. Voor het MAVO-3 (dat evenwel binnen enkele jaren niet meer bestaat) worden 5 vakken verplicht, voor MAVO en HAVO 6 vakken en voor VWO 7 vakken. De Besluiten geven bovendien een aantal voorschriften over de opbouw van het examenpakket. Voor elk schooltype zijn er kernvakken (waarin alle leerlingen examen moeten doen), keuzegroepen (waaruit een of meer vakken gekozen moeten worden) en keuzevakken (die vrij gekozen mogen worden). Alleen al het verschil in aantal verplichte vakken belemmert de doorstroming met name van HAVO naar VWO, omdat in VWO een 'extra' vak gevolgd moet worden. Doorstroming van HAVO naar VWO komt dan ook weinig voor hoewel hierin wel een stijgende tendens is waar te nemen.

Voorts moet ernstig rekening gehouden worden met het feit dat de pakketkeuze — die nauw samenhangt met studie- en beroepskeuzemogelijkheden — voor leerlingen onomkeerbaar is. In feite betekent het dat reeds in de tweede of derde klas beroepswensen en capaciteiten in grote lijnen bekend moeten zijn, hoewel de leerlingen met weinig anders geconfronteerd zijn dan een aantal

¹⁹ *Tien jaar HAVO; Een terugblik op het ontstaan van een nieuw schooltype*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979.

schoolvakken die voor het grootste deel weinig verband houden met het functioneren in arbeidssituaties of daarop voorbereidende opleidingen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat als belangrijk probleem in onderzoek naar de problematiek van vakkenpakketkeuze naar voren komt het feit dat de keuze een beperking inhoudt die een aantal beroepsmogelijkheden uitsluit en dat het tijdstip waarop de vakkenpakketkeuze lag te vroeg ligt.²⁰

Het ITS-rapport over moderne vreemde talen in examenpakketten van het AVO²¹ geeft een beschrijving van de zogenaamde 'keuzefuik' in drie niveaus.

- Het eerste keuze niveau: naast de wettelijk voorgeschreven beperkingen kunnen scholen de grenzen waarbinnen leerlingen mogen kiezen strakker aanhalen, bijvoorbeeld door alle leerlingen een vak te verplichten of door een vak niet aan te bieden. De keuze-vrijheid kan ook ingeperkt worden door eisen te stellen aan combinaties van vakken (koppelverkoop).
- Het tweede keuzeniveau: het vroegtijdig laten vallen van mogelijke examenvakken. Dit komt vooral voor op MAVO en VWO. De minimumtabellen voor HAVO laten dit niet toe.
- Het derde keuzeniveau: de eigenlijke vakkenpakketkeuze die al naar gelang op het eerste en tweede niveau keuzebeperkingen hebben gewerkt des te beperkter is.

Factoren die verband houden met deze keuze en de beperkingen van onderwijskansen die het gevolg daarvan zijn, blijken van verschillende aard. De rol van *geslachtsverschillen* zal in paragraaf 3.3.3 uitvoerig aan de orde komen. Het onderzoek van het ITS was beperkt tot de moderne vreemde talen. Daarbij vond men ook *milieuverschillen* in het VWO. Leerlingen uit hogere milieus kiezen vaker Frans. Mij zijn geen gegevens bekend over milieu-correlaten voor andere vakkenkeuzen. Andere verbanden met vakkenkeuze werden gevonden in *doubleerstatus* op de lagere school en in het voortgezet onderwijs. Ook de *plannen* die leerlingen hebben voor na het eindexamen blijken van invloed. Hieraan ziet men vooral dat vele leerlingen een keuze niet op 'goede gronden' kunnen maken. Sommige leerlingen willen gaan werken, sommigen willen naar een ander type onderwijs, maar een aanzienlijke groep leerlingen in alle schooltypen heeft op het moment van keuze nog geen idee van wat ze willen gaan doen na het eindexamen.

3.2.5.2 Intermezzo: modellen van differentiatie

De Wet op het Voortgezet onderwijs regelt in grote lijnen, de uitvoeringsbesluiten meer in detail, de differentiatie in het voortgezet onderwijs.²² Het differentiatiemodel dat daarbij is gehanteerd, namelijk *interscholair differentiatie*, is kenmerkend voor een selectief schoolsysteem. Van cruciaal belang in een extern gedifferentieerd schoolsysteem is de ingangselectie: deze zou niet mogen plaatsvinden op basis van milieu of ras maar wel op basis van intellectuele bekwaamheid. De keuze voor de intellectuele bekwaamheid als selectie-criterium is op het eerste gezicht voor de hand liggend om een aantal redenen. In de eerste plaats lijkt het een goede voorspeller te zijn van schoolsucces omdat dit geacht wordt te zijn bepaald door intellectueel functioneren in een aantal vakgebieden. In dit opzicht is de Nederlandse situatie niet uniek. Ook in Engeland bijvoorbeeld hebben de zogenaamde 11⁺-examinations lange tijd als criteria voor ingangselectie voor het voortgezet onderwijs gefungeerd. De voorspellende waarde ervan voor schoolsucces bleek echter zo gering dat steeds meer scholen en schooldistricten het 11⁺ afschaften en overgingen tot compre-

²⁰ *Studies over het onderwijs in de moderne vreemde talen.* Door J.F.M. Claessen, J.A.M. Derks, M.M.B. Oud-de Glas e.a.. Nijmegen, ITS, 1974-1978. 6 delen.

²¹ *Ibid.*; zie ook J.F.M. Claessen en M.M.B. Oud-de Glas: *De keuze van moderne vreemde talen in examenpakketten van AVO-leerlingen; Samenvatting van een onderzoek onder scholen en leerlingen.* Nijmegen, ITS, 1975.

²² Zie voor een nadere omschrijving van de begrippen P. de Koning: 'Differentiatie tussen selectie en acceptatie'. In: *Onderwijs in de onderwijskunde.* Door D.B.P. Kallen, G.J. Bergenhenegouwen, J.P. Boorsma e.a.. Purmerend, Muusses, 1975, blz. 41-51; zie ook W.J. Nijhoff: *Interne differentiatie als een innovatie.* 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1978, blz. 12-52.

hensief maken van het voortgezet onderwijs. Ook in Nederland blijkt de voorspellende waarde van schooltoetsen ver beneden de verwachtingen te liggen. Ik vermeldde reeds Bos²³ die foutenpercentages van $\pm 50\%$ vond bij toewijzing van leerlingen naar schooltypen voortgezet onderwijs. De gegevens in paragraaf 3.3.2 van deze studie versterken deze conclusie in hoge mate. Het is dan ook begrijpelijk dat steeds meer scholen geen schooltoetsen-einde-basis-onderwijs afnemen en dat de aansluiting lager onderwijs voortgezet onderwijs weer aandacht krijgt.

Een tweede reden waarom intellectuele bekwaamheid als selectie criterium opgeld deed is de vermeende onafhankelijkheid van milieu, sexe of een andere variabele die in een democratisch stelsel niet geacht wordt bepalend te zijn voor schoolsucces. Ook hierbij is echter sprake van een veronderstelling die door empirische feiten wordt gelogenstraft. In paragraaf 3.3 zullen gegevens besproken worden die deze conclusie nader onderbouwen.

Eenmaal toegelaten tot een bepaald schooltype vindt men dikwijls geen verdere differentiatie maatregelen, althans niet in categoriale scholen. In sommige brugklassen vindt *streaming* plaats door de leerlingen in afzonderlijke groepen te formeren op grond van min of meer gelijke leerprestaties of leervermogen. Ik heb daar in paragraaf 3.2.4 reeds aandacht aan besteed. Verder treedt streaming op in de keuze van vakken zoals in het voorafgaande besproken. De gevolgen van streaming in homogene groepen betreffen niet alleen vroegtijdige vermindering van kansen op mogelijkheden tot voortzetting van wenselijk geachte schoolloopbanen maar ook fixatie van niveau van de leerling waardoor talent verspild wordt²⁴, kansen verminderen en demotivatie in de hand wordt gewerkt.

Setting of vakniveaudifferentiatie voor een beperkt aantal vakgebieden vindt men onder andere in het LBO waar afsluitingen plaatsvinden op A-, B-, en C-niveau. Voordeel daarvan is dat de leerling niet alle vakken op hetzelfde niveau behoeft te doen. Setting vormt echter pas een beter alternatief voor streaming, wanneer overstapmogelijkheden tussen verschillende niveaus frequent aanwezig zijn. Dit is door het uiteenlopen van de niveaus meestal niet het geval. Fixatie van het niveau, demotivatie, 'onthemming' van de leerling zijn veel gesignaleerde gevolgen van dit systeem.²⁵ Ook hier blijft als selectie criterium het vermeende begaafdheidsniveau op een deelaspect van cognitieve functie gehandhaafd.

Interne differentiatie in de vorm van leerstofdifferentiatie waarbij de klas niet wordt opgesplitst, lijkt soulaas te bieden voor negatieve sociale gevolgen als 'onthemming'. Bovendien wordt de invloed van externe factoren (milieu etc.) op het te bereiken niveau door een gerichtere selectie en een beter begeleid selectieproces kleiner.

Uiteindelijk blijven echter de criteria waarop geselecteerd wordt in principe onveranderd. 'Dit is niet verwonderlijk omdat interne differentiatie evenals de interscholair en de interklassikale differentiatie, een middel is om te komen tot een rangorde in kennis- en scholingsniveaus. De criteria die deze rangorde bepalen en de leerlingen worden opgelegd, veranderen niet.'²⁶ Hiermee is een van de belangrijkste factoren genoemd waardoor differentiatie maatregelen zoals bijvoorbeeld in het MAVO-project worden genomen niet tot een rechtvaardiger onderwijs kunnen komen, namelijk de *unidimensionaliteit van onderwijsprogramma's en selectiecriteria*. Deze unidimensionaliteit, wat minder bloemrijk weer te geven met de term 'vakkenonderwijs', lijkt een belangrijke belemmerende factor te zijn voor het bereiken van individueel en sociaal welzijn via het voortgezet onderwijs.

²³ D.J. Bos: *op. cit.*

²⁴ T. Husén: *The school in question*. Oxford, Oxford University Press, 1979.

²⁵ W. Keim: 'Die integrierte Gesamtschule - Modell einer reformierten Sekundarstufe I'. In: *Sekundarstufe I*. Hrsg. von Keim. Königstein/Ts, Athenaeum, 1978, blz. 137-166.

²⁶ P. de Koning: *op. cit.*

3.2.5.3 Vakkenonderwijs

Het voortgezet onderwijs is vakken-onderwijs. De ontwikkeling van leerlingen tot burgers die zichzelf kunnen handhaven en constructief kunnen deelnemen aan alle facetten van het maatschappelijk leven in een democratisch bestel (waarvoor mondigheid, maatschappelijk inzicht en velerlei vaardigheden nodig zijn), staat in het onderwijs dat door de WVO geregeld wordt niet op de voorgrond. In plaats daarvan worden *vakken* voorgeschreven en wel schoolvakken die afkomstig zijn van academische disciplines die in vroeger tijd belangrijk geacht werden. Dat sociale wetenschappen als jongere academische discipline nog nauwelijks konden doordringen in het onderwijs kan gezien worden als indicatie voor het archaïsme van het bestel. Het hoogste schooltype is daarbij richtinggevend voor het gehele voortgezet onderwijs. Een brochure van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen anno 1979 zegt zelfs: 'In de opzet van deze structuur (...) is gedacht in termen van dalende schoolprestatie. In een categoriaal ingedeeld onderwijs leidt dat ertoe dat elke eenvoudigere vorm van onderwijs wordt gezien als een minus-variant van het naastliggende moeilijker type'.²⁷

Leerlingen worden binnen dit systeem niet geaccepteerd als mensen met capaciteiten en ontwikkelingspotentieel op verschillende terreinen en verschillende niveaus. Binnen het schooltype waar ze terecht komen, worden ze slechts op een beperkt deel van hun vermogens aangesproken, namelijk het intellectuele deel, en dan nog zeer eenzijdig. Het ontwikkelen van mondigheid, sociale redzaamheid, sociaal-communicatieve vaardigheden en zelf-actieve oriëntatie op de technische en sociale werkelijkheid — om maar een greep te doen uit de vele ontwikkelingsdoelstellingen — komen daarbij weinig of slechts toevallig aan de orde. Vermogens die wel ontwikkeld worden, worden niet ten volle ontplooid maar slechts tot het niveau van het minst hoge. Leerlingen die ook daarin niet aan de leerstofeisen voldoen, worden van school verwijderd en worden verondersteld alle vakken op een lager niveau te volgen. Het toetsen, dat continu plaatsvindt, is niet alleen gericht op verbetering van het leerproces maar heeft tevens een belangrijke functie voor het voortdurend bepalen of de leerling nog wel in het schooltype past. Aspecten als zittenblijven, drop-out en vroegtijdig school verlaten zijn niet slechts toevallige bijproducten maar wezenlijke kenmerken van een dergelijk eenzijdig hiërarchisch categoriaal systeem.

Binnen een dergelijk systeem dat — overigens hoogstwaarschijnlijk zonder succes, zie paragraaf 3.2.6 — gericht is op het uitzeven van de intellectuele elite, betekent iedere vorm van verdere differentiatie een verfijning van het selectiesysteem. Het tragische van projecten in categoriale schooltypen waarin met veel inzet gewerkt wordt aan een ogenschijnlijk rechtvaardiger en democratischer differentiatiesysteem is dat deze ten principale niet de gewenste gevolgen kunnen hebben omdat de leerlingen reeds voorgeselecteerd zijn en de aspecten waarnaar gedifferentieerd wordt veelal dezelfde zijn als die welke in de selectie van het hele systeem primair zijn, namelijk eenzijdige leerstofeisen. Onder andere daardoor maakt het onderwijs dat pretendeert in brede zin kennis en vaardigheden van leerlingen te ontwikkelen deze ontwikkeling voor een belangrijk deel van de leerlingen onmogelijk. Ik zal in de volgende paragraaf nagaan hoe de situatie met betrekking tot de schoolloopbaan van leerlingen is bij de bespreking van het vierde kenmerk van het voortgezet onderwijs, namelijk de doorlaatbaarheid van het schoolsysteem.

3.2.6 Doorlaatbaarheid van het voortgezet onderwijs²⁸

In paragraaf 3.2.4 is aandacht besteed aan plaatsing en doorstroming in de brugperiode. Nu in paragraaf 3.2.5 een aantal kenmerken van de inhoudelijke opbouw (vakken) en structurering (differentiatie) zijn besproken, keren we

²⁷ Tien jaar HAVO (op. cit.), blz. 15-16.

²⁸ Hoewel hier sprake is van een germanisme duidt deze parafrasering van 'Durchlässigkeit' bondiger aan waar het om gaat dan de zinsnede 'mogelijkheden biedend voor wederzijdse doorstroming'.

terug naar een aantal outputgegevens verband houdend met doorstroming binnen het voortgezet onderwijs. De vraag is daarbij of de onderlinge afstemming van schooltypen die met de WVO beoogd werd om doorstroming beter mogelijk te maken, effect heeft gesorteerd. Het antwoord moet na analyse van de gegevens ontkennend luiden. In de WVO zijn een aantal overstapgegevens genoemd voor leerlingen die niet kunnen voldoen aan het niveau van het schooltype waarin zij zijn geplaatst. Voor een analyse van de overstapmogelijkheden maak ik gebruik van twee rapporten die elk gebaseerd zijn op gegevens van het CBS: Mooij analyseerde CBS-gegevens van het gehele voortgezet onderwijs in het schooljaar 1975/1976²⁹; Hermans' analyse³⁰ is toegespitst op het AVO/WVO en betreft gegevens van 1976/1977.

Wanneer in een schooltype met een leerstofjaarklassensysteem een leerling afwijkt van het 'normale' patroon (overgaan naar een volgende klas, dan wel aan het eind van de hoogste klas een diploma halen) zijn er vier mogelijkheden (ik ontleen de terminologie aan Mooij):

1. opstromen: de leerling stapt voor het behalen van het diploma over naar een hoger onderwijstype
2. zittenblijven of zakken: de leerling blijft in hetzelfde schooltype
3. afstromen: de leerling stapt vóór het behalen van het diploma over naar een lager onderwijstype
4. uitvallen: de leerling verlaat het onderwijs zonder een afsluitend diploma behaald te hebben.

De omvang van deze verschijnselen kan worden geïllustreerd aan de hand van gegevens die Mooij overzichtelijk heeft weergegeven in de volgende tabel.³¹

Tabel 3.8 Percentage opstroomers, zittenblijvers, afstromers en uitvallers naar onderwijstype, leerjaar in het schooljaar 1975-1976

	opstroom				zittenblijven				afstroom				uitval				
	wvo	havo	mavo	lbo	wvo	havo	mavo	lbo	wvo	havo	mavo	lbo	wvo	havo	mavo	lbo	
jongens																	
leerjaar																	
1	—				11.1				3.8	5.2				0.8			
2		1.5	0.5	0.5	6.5	13.0	15.4	7.0	6.0	10.4	3.0	0.9		2.0	4.7		
3	0.04	0.8	0.2		7.8	13.0	13.8	8.8	6.9	4.8		3.7					
4		1.0	0.6	11.4	9.9	18.5	9.7	6.2	3.9	0.8	2.7	6.3	5.2				
5	0.26	0.6			11.2	11.4	11.9	1.9	0.6								
6				11.2				0.6									
meisjes																	
leerjaar																	
1	—				7.9				3.8	4.0				0.4			
2		0.9	0.4	0.7	4.5	10.5	13.4	5.2	7.0	10.0	2.8	1.3		2.5	5.2		
3	0.03	0.7	0.2		6.3	13.3	12.8	3.9	11.8	5.7		2.6					
4		0.6	0.8	9.4	6.3	12.7	9.0	2.9	3.4	0.8	2.9	6.1	5.2				
5	0.15	0.8			9.4	9.9	2.4	0.5									
6				12.3				0.5									

Bron: A.J. Mooij: 'Schoolproblemen en uitval in het voortgezet onderwijs'. *Pedagogische studiën*, oktober 1980; jaargang 57, nr. 10, blz. 369-382.

²⁹ A.J. Mooij: *Problemanalyse van het voortijdig schoolverlaten in het LBO, MAVO, HAVO en VWO*. Nijmegen, ITS, 1979; A.J. Mooij: 'Schoolproblemen en uitval in het voortgezet onderwijs'. In: *Pedagogische studiën*, oktober 1980; jaargang 57, nr. 10, blz. 369-382.

³⁰ J.J. Hermans: *Voortijdig schoolverlaten in het AVO*. Utrecht, Rijksuniversiteit, 1979.

³¹ In deze tabel is — zoals in een rectificatie in *Pedagogische Studiën*, maart 1981; jaargang 58, nr. 3, blz. 153 is aangegeven — een correctie aangebracht.

Een aantal conclusies is naar aanleiding van de tabel te trekken³² :

1. de opstroom tussen de onderwijstypen is vrijwel te verwaarlozen: wat dit betreft voldoet de Mammoetwet niet aan de verwachtingen;
2. Wat betreft het zittenblijven blijkt het volgende:
 - in HAVO en MAVO komen de hoogste percentages voor (rond 11 à 13 procent per leerjaar) en in het LBO de laagste;
 - in het VWO stijgt dit percentage met het toenemen van het leerjaarrangnummer; in het MAVO is dit omgekeerd;
 - jongens blijven vaker zitten dan meisjes;
3. de afstroom is relatief het grootst in het VWO, en vervolgens in respectievelijk het HAVO, MAVO en LBO (in het LBO: doorstromen naar ander LBO). In het VWO stromen relatief meer meisjes dan jongens af, en in het HAVO en MAVO is dit omgekeerd;
4. de uitval is relatief het grootst in het LBO, en vervolgens in respectievelijk het HAVO, MAVO en VWO: het geschatte aantal uitvallers bedraagt 33.000;
5. afstroom en uitval omvatten voor VWO, HAVO en LBO ongeveer 30 procent van de leerlingen die met een studie in zo'n onderwijstype beginnen; voor het MAVO bedraagt dit percentage 20. Deze percentages zijn – evenals die van de opstroom en het zittenblijven – te zien als uitingen van selectie die plaatsvindt in het (voortgezet) onderwijs. In het 'hoogste' onderwijstype (VWO) stromen relatief de meeste leerlingen af, iets wat in het 'laagste' onderwijstype (LBO) niet meer kan: hier is dus de uitval relatief het grootst. Met andere woorden: afstroom en uitval zijn complementair.

Tabel 3.9 Percentage uitvallers en afstromers ten opzichte van aanvangsgroep, na het laatste leerjaar van de opleiding op basis van de cijfers van 1975/1976

jongens	vwo	havo	mavo	lbo ^a
uitval	10.15	14.44	7.20	17.58
afstroom	19.67	17.66	14.01	9.84
afstroom en uitval	29.82	32.10	21.21	27.42
meisjes				
uitval	11.11	14.43	7.69	19.09
afstroom	23.40	14.13	10.52	8.95
afstroom en uitval	34.51	28.56	18.21	28.04

^a afstromers uit de lbo zijn doorstromers naar ander lbo

Bron: Zie tabel 3.8, blz. 377.

Ter aanvulling van de uitvalgegevens nog een overzicht van uitstroom uit het volledig dagonderwijs *zonder diploma*.

Tabel 3.10 Uitvallers uit het volledig dagonderwijs

	1974		1978	
	jongens	meisjes	jongens	meisjes
Totaal:	21.589	19.996	24.700	20.133
waarvan:				
AVO/VWO	10.287 (47,6%)	10.125 (50,6%)	10.175 (41,2%)	10.545 (52,4%)
LBO	11.302 (52,4%)	9.871 (49,4%)	14.525 (58,8%)	9.588 (47,6%)

Bron: CBS: *De Nederlandse jeugd en haar onderwijs*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

³² A.J. Mooij: op. cit. (1980), blz. 378.

Opvallend is de absolute en relatieve stijging in het LBO voor de jongens. Een gegeven dat men in de weergegeven tabellen niet tegenkomt, is de doorstroming van MAVO-gediplomeerden naar VWO/HAVO. Hiervoor is de volgende tabel opgenomen. Hieruit blijkt een dalende tendens voor jongens en een lichte stijging voor meisjes, hoewel ook in 1979 nog steeds een groter percentage jongens van deze doorstroommogelijkheid gebruik maakt.

Tabel 3.11 Percentage mannen/vrouwen met MAVO-diploma dat doorstroomt naar VWO/HAVO

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
mannen:	47,1	41,1	39,9	38,3	39,8	41,3	38,4	35,1
vrouwen:	29,3	28,8	28,5	28,6	30,5	32,7	32,8	32,0

Bron: Zie tabel 3.10.

Over het verdere studieverloop van MAVO-gediplomeerden in het HAVO zijn weinig landelijke gegevens bekend. Hermans³³ vermeldt een onderzoek onder Utrechtse scholen naar het effect van MAVO-uitstroom op het uitvalpercentage in HAVO-4. Zijn conclusie luidt:

'Uit dit onderzoekje bleek dat het overgrote deel van de voortijdige schoolverlaters in havo-4 inderdaad bestond uit oud-mavo-leerlingen (76%). Hieruit zou men de indruk kunnen krijgen dat deze leerlingen "dommer" zijn dan de autochtone havo-leerlingen. Deze conclusie lijkt echter op z'n minst voorbarig. Er bleek namelijk op de scholengemeenschap veelal naast een voorselectie (toelatingseisen) ook nog een naselectie te bestaan: oud-mavo-leerlingen mochten niet doubleren in havo-4. De autochtone havo-leerlingen wel. Wij beschikken niet over landelijke gegevens ten aanzien van deze ons inziens discriminerende selectiemethode. Wij kunnen vooralsnog moeilijk enige ratio achter deze maatregelen ontdekken. De hoogte van het uitvalpercentage onder de mavo-uitstromers kan in elk geval niet als zodanig gehanteerd worden. Dat percentage (15,6%) wijkt namelijk nauwelijks af van het landelijk percentage zittenblijvers in havo-4 (in 1976/77: 16,6%). Herbezinning op dit soort extra-selecterende maatregelen lijkt ons dan ook geenszins overbodig.'

Hermans' analyse heeft betrekking op AVO/VWO in het schooljaar '76/'77. De gegevens betreffen echter niet alleen een dwarsdoorsnede van het AVO/VWO in het betreffende schooljaar. Op basis van CBS-statistieken heeft de auteur ook een longitudinale schatting gemaakt van de schoolloopbaan van leerlingen in het AVO/VWO. Ik volg zijn betoog³⁴:

'Om het geheel wat inzichtelijker te maken, zullen wij met behulp van deze cijfers een longitudinale schatting geven voor een denkbeeldige scholengemeenschap. Deze scholengemeenschap, die een vwo-, een havo-, een mavo-afdeling en een éénjarige Brugperiode heeft, krijgt in september 200 nieuwe leerlingen in de brugklas. Wat gebeurt er nu met deze leerlingen?

Na het brugjaar worden er 38 bevorderd naar het vwo, 28 naar het havo en 103 naar het mavo. 20 leerlingen blijven zitten en 11 verlaten het avo (9 van hen komen in het lbo terecht).

Van de 38 vwo-2 leerlingen zullen er 32 rechtstreeks naar het derde leerjaar gaan, 3 blijven zitten en 3 het vwo verlaten. Aan het einde van het vwo blijken er 17 leerlingen rechtstreeks (zonder doubleren) hun eindexamen te hebben gehaald. Van de overige 21 zijn er 11 in een van de leerjaren blijven zitten en hebben 10 het vwo voortijdig verlaten.

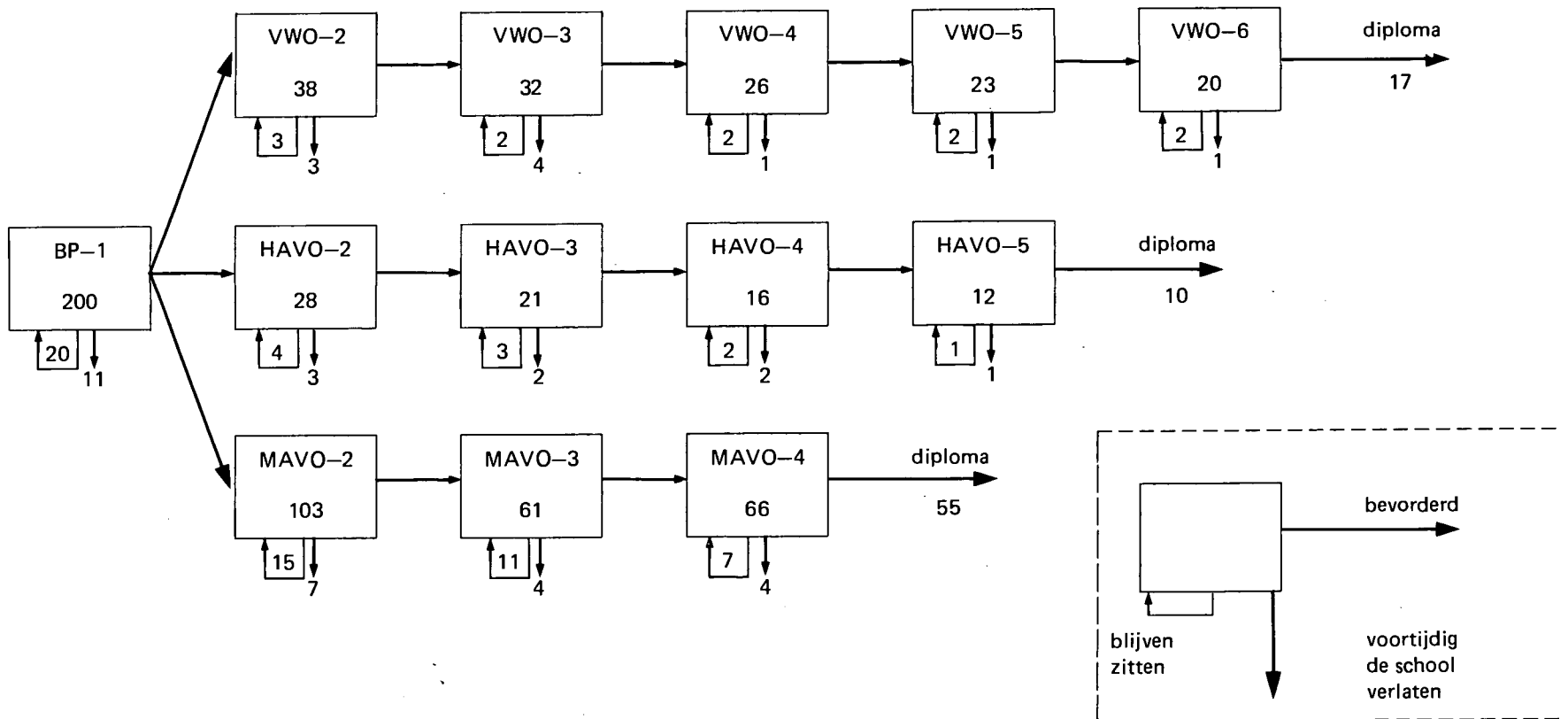
De 28 havo-2 leerlingen en de 103 mavo-2 leerlingen volgen een soortgelijke weg.

In het volgende schema wordt het gehele verloop van de schoolloopbaan van de 200 leerlingen in het avo weergegeven:

³³ J.J. Hermans: *op. cit.*

³⁴ *Ibid.*, blz. 16-17.

Verloop van de schoolloopbaan van leerlingen in het A.V.O. (N = 200)



Van de 200 gevolgde brugklasleerlingen blijken er:

- 74 in enig leerjaar te zijn blijven zitten (37%)
- 44 voortijdig het schooltype waaraan ze begonnen waren te hebben verlaten (22%)
- 82 het diploma van het schooltype waaraan ze begonnen waren rechtstreeks (zonder doubleren) te hebben behaald (41%).

Bezien we voor de drie schooltypen de percentages leerlingen die in de gestelde tijd het diploma behalen van het schooltype waarin ze in het tweede leerjaar terecht zijn gekomen, dan blijkt dit voor vwo 45% te zijn, voor havo 38% en voor mavo 53%.

De *conclusie* die men uit deze op CBS-gegevens gebaseerde analyse moet trekken, is dat een onverantwoord deel van de leerlingen die in het voortgezet onderwijs geplaatst zijn, niet de bestemming bereikt die hen in het vooruitzicht was gesteld. Voor honderdduizenden leerlingen bevat de schoolloopbaan in het voortgezet onderwijs ingrijpende momenten als gevolg van zittenblijven en verwijdering van school. De gegevens versterken de eerder getrokken conclusies omtrent de inadequate ingangselectie. De beoogde onderlinge afstemming van schooltypen om doorstroming beter mogelijk te maken blijkt niet uit de doorstromingsgegevens: de neerwaartse doorstroming is veel sterker dan de opwaartse. Dergelijke gegevens brengen op klemmende wijze de vraag naar voren in hoeverre de Mammoetwet er in kan slagen individueel en sociaal welzijn te bevorderen. In ieder geval worden conclusies van internationale vergelijkingen van schoolsystemen, dat categoriaal voortgezet onderwijs leidt tot verspilling van talent en middelen door deze analyse niet gefalsificeerd.

3.2.7 Examens

Examens nemen in het voortgezet onderwijs een uiterst belangrijke plaats in. Deze kunnen een groot aantal functies vervullen. De mogelijkheid ontbreekt om hier uitvoerig in te gaan op de wijze waarop de huidige regelingen functioneren en op de implicaties die deze functies hebben voor het onderwijs, de leerlingen en 'de maatschappij'. Voor een uitvoerige analyse wordt verwezen naar andere publikaties.³⁵ We moeten ons hier beperken tot een bespreking van de wijze waarop examens tot stand komen. Dit is om een aantal redenen van belang. In de eerste plaats kan men daaruit iets afleiden omtrent de maatschappelijke invloeden op de totstandkoming van de inhoud van examens (voor een belangrijk deel beperkt tot invloeden uit het onderwijsveld zelf). Gezien het feit dat examens voor een niet onbelangrijk deel het curriculum en de schoolorganisatie bepalen, geeft dit tevens iets weer over een van de invloedssferen voor de vormgeving en inhoud van het onderwijs.

De rijksoverheid heeft een belangrijke invloed op de eindexamens in het AVO/VWO en minder op die in het LBO. Artikel 11 van het besluit examens luidt: 'Onze minister stelt, de onderwijsraad gehoord, het eindexamenprogramma vast, inhoudende de omschrijving van de examenstof voor ieder vak, zondig de verdeling van deze stof over het schoolonderzoek en het schriftelijk examen, alsmede het aantal en de duur van de zittingen waarin het schriftelijke examen voor ieder vak zal worden afgenomen.'

Dit eindexamen moet de overheid in staat stellen de deugdelijkheid en het niveau van het onderwijs te beoordelen. Voor het AVO/VWO is er voor de meeste examenvakken een centraal schriftelijk examen (expressievakken, aardrijkskunde en geschiedenis nog in een experimenteerstadium). Voor het LBO waar de mogelijkheid bestaat om op drie niveaus examen te doen, bestaat een centraal schriftelijk alleen voor het hoogste niveau (het C-niveau). Het schoolonderzoek, dat gedurende het laatste schooljaar afgenomen wordt en uit

³⁵ P. de Koning: *Een oriënterende studie naar de afsluitingsproblemen van de midden-school*. Amsterdam, Pedagogisch Didactisch Instituut, 1977. Een publikatie over deze materie van Gijsselhart — ook van het PDI — is in voorbereiding.

tenminste 2 proeven bestaat, telt ook mee in de eindbeoordeling. Hoewel de scholen in principe het schoolonderzoek op eigen wijze kunnen inrichten, bestaan er voor het AVO/VWO per vak voorschriften over de verplichting om bijvoorbeeld tenminste een schriftelijk tentamen af te nemen of om de gehele dan wel een gedeelte van de examenstof te tenteren. Voor het LBO is de enige richtlijn voor de inhoud van het schoolonderzoek dat de inhoud ontleend moet zijn aan de totale examenstof.

De regeling voor het schoolonderzoek moet, zowel voor AVO/VWO als voor LBO, vóór 1 oktober van het betreffende schooljaar ter kennis worden gebracht aan de inspecteur (en aan de leerlingen uiteraard).

3.2.7.1 Hoe komen examens tot stand

Ook hier bestaan verschillen tussen AVO/VWO en LBO. Voor het AVO/VWO stelt de minister een Commissie Vaststelling Opgaven (CVO) in. Deze is onderverdeeld in subcommissies per schoolvak. Deze subcommissies verzoeken de betreffende vakorganisatie (bijv. de Nederlandse Vereniging voor Wiskundeleraar) een lijst van tien docenten per schoolsoort samen te stellen die bereid zijn examenopgaven te maken. De vakorganisaties stellen bovendien twee adviescommissies voor (één voor VWO/HAVO en één voor MAVO) bestaande uit docenten met examenervaring, die uit de ingestuurde opgaven concept-examens voorstellen, die worden voorgelegd aan de vak-subcommissie van de CVO. Deze procedure geldt de zogenaamde 'open vragen'. Voor de geprecodeerde vragen wordt het CITO ingeschakeld, die voor het schrijven van items eveneens gebruik maakt van docenten. De verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke examenopgaven berust niet bij het CITO, maar bij de CVO. Deze korte schets maakt duidelijk dat in wezen de inhoud van examens bepaald wordt door vakleraren.

In het LBO geldt een centraal schriftelijk alleen voor het C-niveau; 'Onze minister stelt, de Onderwijsraad gehoord, voor elk door hem aan te wijzen vak een C-programma vast en bepaalt daarbij of het zal worden geëxamineerd bij het centraal schriftelijk examen'. Daartoe wordt per onderwijssoort (LTO, LHNO, enz.) door de minister een commissie ingesteld die 'tot taak heeft de opgaven en beoordelingsnormen voor het centraal schriftelijk examen vast te stellen, gehoord de centrale commissie'.³⁶ Deze centrale commissie bestaat uit alle voorzitters van de commissies per onderwijssoort plus nog een lid uit iedere commissie, daarbij een door de minister aangewezen lid die tevens voorzitter is. Deze centrale commissie heeft tot taak het uitbrengen van advies over opgaven en beoordelingsnormen aan de verschillende commissies en het uitbrengen van advies aan de minister over de mate waarin bepaalde vakken in het LBO op elkaar kunnen worden afgestemd. Door de instelling van deze commissie hoopt men op den duur enige samenhang te krijgen tussen de examenopgaven van de verschillende schoolsoorten.³⁷ Indien er geen centraal schriftelijk is voor een bepaald vak kan het bevoegd gezag een C-programma vaststellen. Voor de B-programma's geeft de minister richtlijnen, voor de A-programma's kan de minister richtlijnen geven. Behalve voor vakken op C-niveau bestaat de LBO-afsluiting dus uitsluitend uit een schoolonderzoek en het eindexamen staat *niet* onder toezicht van de minister.

De wijze waarop de C-examens die niet centraal zijn geregeld en de A- en B-examens worden samengesteld verschilt niet alleen sterk per schoolsoort maar ook per school en soms per regio. Er zijn bijvoorbeeld in een bepaalde regio LTO-scholen die voor niet centraal geregelde vakken op C-niveau gezamenlijk opgaven samenstellen en ter goedkeuring voorleggen aan de minister. Bij het voorstellen van examens in het lager middenstandsonderwijs zijn ook middenstandsorganisaties betrokken. De mate waarin en de wijze waarop maatschappelijke organisaties betrokken zijn bij de afsluiting in het LBO is niet geheel duidelijk. Wel is evident dat uniformiteit nog ontbreekt. Het eindexamenbesluit LBO van 1976 bood mogelijkheden tot harmonisatie en coördi-

³⁶ *Eindexamenbesluit LBO, 1976.*

³⁷ P. de Koning: *op. cit.*, blz. 160.

natie van de examenregelingen voor de verschillende vormen van LBO. De IPEP (Inspectorale Projectgroep Examenprogramma's LBO) heeft sinds 1977 de taak om te komen tot voorstellen voor C-programma's en richtlijnen voor B-programma's voor alle vormen van LBO, zo mogelijk in relatie met examenprogramma's voor het MAVO. De opzet en werkwijze van de IPEP verliep via 'vakproductiegroepen', bestaande uit deskundigen en docenten in de betrokken vakken en 'responsgroepen'. Volgens de planning zouden de eerste programma's in 1980 worden aangeboden waarna scholen 1½ jaar de tijd hebben op nieuwe programma's in te spelen.

Uit deze ontwikkelingen blijkt dat harmonisatie in het LBO onder andere via examenbesluiten wordt bevorderd, een ontwikkeling die indiceert hoe belangrijk een examenregeling is voor de organisatie en inhoud van het onderwijs. Voorts blijkt uit deze korte opsomming dat de greep die de rijksoverheid via examens op ontwikkelingen in het onderwijs heeft op bepaalde wijze steeds groter wordt. Deze invloed bijvoorbeeld via examencommissies verloopt echter grotendeels via het onderwijsveld (de leraren) en vakdeskundigen. Schoolonderzoeken geven binnen bepaalde regels wat meer vrijheid aan de school. Ook hier zijn het leraren en examenprogramma's die de belangrijke invloedsfactoren vormen.

In de concept-beleidsnota *Examens in het voortgezet onderwijs*³⁸ stellen de bewindslieden:

'de taakstelling van het onderwijs (...) is onder meer vertaald in examenprogramma's. De overheid stelt deze vast, maar ze is daarvan zelf niet de bron. Die taakstelling geschiedt op grond van maatschappelijke verlangens, die soms rechtstreeks, ook meestal via het onderwijs naar boven komen volgens bepaalde procedures. Daarnaast is ook van belang dat scholen zelf hun programma concreetiseren aan de hand van wat zij zelf belangrijk vinden, mede op grond van hun waarneming van de maatschappelijke werkelijkheid, bijvoorbeeld door contacten met bedrijven waar veel van hun oud-leerlingen terecht komen.'

Dit nu moet, gezien een aantal kenmerken van het voortgezet onderwijs zoals deze in deze paragraaf en ook in de volgende paragrafen worden besproken, voor een belangrijk deel van het onderwijs ernstig in twijfel worden getrokken. De wijze waarop onderwijsdoelen tot stand komen, het primaat van vakgebieden en het kritiekloos aanvaarden van het belang van leerstof zonder dat men zich afvraagt welke functie deze heeft voor het (toekomstig) functioneren van de leerling geven weinig steun voor deze stelling. De eenzijdige hiërarchische opbouw van het onderwijssysteem, de vakkencultuur en de werking van het examensysteem beïnvloeden bovendien in belangrijke mate het isolement van het onderwijs van de maatschappij. Wat dit betekent voor het individueel en sociaal welzijn van de leerlingen in het voortgezet onderwijs zal in de volgende paragrafen nader uiteen worden gezet.

3.3 Ongelijke kansen

Gelijkheid van kansen is geen onderwijsdoelstelling, het is een wenselijk geacht kenmerk van een onderwijssysteem. Alleen al de enorme hoeveelheid literatuur en onderzoek over dit onderwerp duidt er op dat kansengelijkheid in het onderwijs een belangrijk aandachtsgebied is. Als iets duidelijk is, is het wel dat gelijkheid van kansen niet vanzelf tot stand komt. De vraag wat er moet gebeuren om ongelijkheid van kansen te verminderen, is echter moeilijk te beantwoorden. Dit wordt niet alleen veroorzaakt door de complexiteit van het probleemgebied maar vooral door de veelheid van gezichtspunten van waaruit men het vraagstuk van de kansengelijkheid kan benaderen. Het behoeft geen betoog dat deze gezichtspunten samenhangen met verschillende waarden-oriëntaties die tegengesteld kunnen zijn. Over de ene waarden-oriëntatie is dikwijls

³⁸ *Concept-beleidsnota 'Examens in het voortgezet onderwijs'*. 's-Gravenhage, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1980, blz. 39-40.

meer algemene overeenstemming dan over een andere. Ik zal dit nader toelichten aan de hand van de twee gezichtspunten die hier nader worden uitgewerkt.

3.3.1 Twee gezichtspunten

Men kan onderwijs zien als een welzijnsvoorziening die de deelnemers er aan middelen verschaft voor het verkrijgen van kennis, macht, inkomen etcetera. Zo gezien is onderwijs een institutie waardoor welzijnsgoederen worden verdeeld. Dat deze verdeling resulteert in ongelijkheid in kennis, macht, inkomen etcetera is voor velen acceptabel gezien het feit dat ongelijkheid nu eenmaal een fundamenteel kenmerk van onze samenleving is. De criteria op basis waarvan deze verdeling plaatsvindt zijn echter niet alle even acceptabel. Vrij algemeen wordt een ongelijke verdeling van welzijnsvoorzieningen op basis van afkomst, sexe of ras afgewezen. Men zal niet meer vaak horen dat een leerling geen VWO-diploma mag behalen omdat hij of zij uit een arbeidersgezin komt. Wel acceptabel is voor velen dat intelligentie of aanleg een criterium is op basis waarvan toegang verschaft kan worden tot meer en hoog begeerde welzijnsvoorzieningen. Men noemt een verdeling op basis van afkomst, sexe of ras 'onrechtvaardig', die op basis van kennis, 'rechtvaardig'. Als men in deze optiek spreekt over (on)gelijkheid van kansen bedoelt men een verdeling van welzijnsvoorzieningen op basis van een niet acceptabel criterium. Omdat dit als onrechtvaardig gezien wordt, spreken we in dit verband van een *rechtvaardigheidsbenadering*.

Men kan het onderwijs ook zien als een institutie die tot taak heeft individueel welzijn te bevorderen in deze zin dat de leerling in staat gesteld wordt tot het beïnvloeden van zijn of haar eigen bestaan door bijvoorbeeld te werken aan probleemoplossend vermogen, het leren overzien, analyseren van en handelen in sociale situaties, het aanbieden en leren hanteren van kennis die functioneel is in een veelheid van aspecten van het huidige en toekomstige bestaan, het toerusten van de leerling voor het relatief onafhankelijk van sociale pressie bepalen van eigen mening, handelen, het leren greep krijgen op de situatie waarin hij of zij verkeert in plaats van beheerst te worden door die situatie enzovoorts. In deze benadering is veel minder dan in de hiervoor genoemde rechtvaardigheidsbenadering sprake van ongelijke resultaten van onderwijs maar des te meer van een ongelijke benadering in het onderwijs van de verschillen tussen leerlingen teneinde alle leerlingen tot de wenselijk geachte doelstellingen te brengen. Omdat in deze benadering de inhoudelijke doelstellingen van onderwijs centraal staan spreken we van een *inhoudelijke benadering*. De waarden-oriëntatie in deze benadering is maatschappelijk veel minder geaccepteerd dan de waarde-oriëntatie die ten grondslag ligt aan de rechtvaardigheidsbenadering.

De twee hier gepresenteerde benaderingen van waarden-oriëntaties ten aanzien van de wijze waarop onderwijs een welzijnsfunctie vervult, zijn wat extreem geformuleerd en zullen in werkelijkheid niet helemaal los van elkaar gezien worden. Toch is het de vraag of deze oriëntaties met elkaar in verbinding gebracht kunnen worden. Het onderzoek naar ongelijkheid van kansen levert ons inziens aanknopingspunten voor de beantwoording van deze vraag. Het merendeel van het onderzoek naar gelijkheid van onderwijskansen in het voortgezet onderwijs gaat uit van de rechtvaardigheidsbenadering. Men gaat daarbij vooral na in hoeverre de verdeling van kennis, macht enzovoorts (meestal geoperationaliseerd in de vorm van behaalde diploma's) afhankelijk is van onrechtvaardige criteria als afkomst, sexe, etcetera. Zonder uitzondering blijkt telkens uit onderzoek dat het onderwijs de welzijnsvoorzieningen inderdaad onrechtvaardig verdeelt. De vraag doet zich dan voor of de onderwijsvisie die aan deze benadering ten grondslag ligt, nog wel acceptabel is en of een ander welzijnsconcept, meer in de richting van de als tweede geschetste benadering, niet meer soulaas kan bieden voor het rechtvaardigheidsprobleem. De trend in het onderzoek naar gelijkheid van kansen laat een dergelijke verschuiving inderdaad zien.

In de volgende paragraaf zal ik de indeling in ongelijkheidsbenaderingen van

Neave volgen die in een analyse van een groot aantal projecten een trend signaleert in de bestrijding van de ongelijkheidsproblematiek. Daarna zal van het Nederlandse voortgezet onderwijs worden nagegaan in hoeverre het ongelijke kansen biedt voor leerlingen met verschillende sociale achtergronden (paragraaf 3.3.3), sexe (3.3.4) en etnische achtergronden (3.3.5). Deze paragrafen staan vooral in het teken van de rechtvaardigheidsbenadering. In paragraaf 3.3.6 wordt een begin gemaakt met een analyse van de oorzaken van de gesignaleerde ongelijkheid, waarbij de inhoudelijke benadering naar voren komt. Deze zal nader worden uitgewerkt in paragraaf 3.5.

3.3.2 *Interpretaties van 'gelijke kansen in het voortgezet onderwijs'*

Neave bespreekt in het rapport 'Trends in research on the equality of educational opportunity'³⁹ een aantal interpretaties van het begrip 'gelijkheid van kansen' in het licht van verschillende criteria en in termen van beleidsopties die er uit voortvloeien. Als alternatief voor de bekende indeling van Husén⁴⁰, die zijns inziens te veel partij-politieke connotaties bevat, stelt Neave een analytisch kader voor dat de opvattingen in een historisch perspectief plaatst. De terminologie is ontleend aan de religieuze debatten in de tijd van de reformatie⁴¹ gezien de merkwaardige overeenstemming die er bestaat tussen de gelijkheid van kansenbenaderingen en de verschillen in opvattingen omtrent genade en verlossing. Het komt me overigens voor dat de benaderingen van gelijkheid van kansen (nog) ernstiger consequenties hebben voor individueel en maatschappelijk welzijn — althans in het aardse bestaan — dan de verlossings-theorieën.

a. *De voorbestemdheid-interpretatie* (predestinative interpretation).

In deze benadering wordt uitgegaan van de veronderstelling dat één enkel criterium (aanleg of algemene intelligentie) dat at random verdeeld is over de schoolpopulatie bepalend is voor schoolsucces. Aan deze interpretatie liggen drie axioma's ten grondslag, namelijk:

- dat aanleg aangeboren maar ongelijk verdeeld over de populatie is;
- dat aanleg zich in zekere zin extern kan manifesteren en objectief kan worden gemeten;
- dat deze aanleg relatief vroeg in de schoolloopbaan van leerlingen gemeten moet worden teneinde de leerlingen op de juiste plaats in het onderwijs te brengen.

'Rechtvaardigheid' betekent in deze benadering dat ieder die 'geschikt' bevonden is ook mag profiteren van de middelen die in het onderwijs voor de 'geschikten' beschikbaar gesteld worden. 'Gelijkheid' betekent dat de 'geschikten' gevonden worden in alle sociale klassen. Aanhangers gaan ervan uit dat groepen in achterstandssituaties geen gelijke toegang behoren te hebben tot alle niveaus van het onderwijsstelsel omdat dit een nivellerende werking zou kunnen hebben voor de verschillende behandeling waar de beste leerlingen recht op hebben.

b. *De verlossings-interpretatie* (redemptive interpretation). Deze benadering is in tegenstelling tot de voorbestemdheids-interpretatie niet gebaseerd op een enkelvoudig criterium maar op een alomvattend criterium. Een van de doelstellingen in deze benadering is het verwijderen van structurele barrières die de ontplooiing van talenten van de minder geprivilegeerde groepen in de maatschappij verhinderen. Deze barrières worden zowel gezien in bijvoorbeeld financiële belemmeringen als in structurele belemmeringen in het schoolstelsel. De aanhangers van deze benadering zien — onafhankelijk van het feit of aanleg nu primair erfelijk is of niet — het belang in van omge-

³⁹ G. Neave: 'Trends in research on equality of educational opportunity'. In: *Equality of opportunity reconsidered: values in education for tomorrow*, Ed. by M.D. Carelli and J.G. Morris, Lisse, Swets en Zeitlinger, 1979, blz. 164-197.

⁴⁰ T. Husén: *Talent, Equality and Meritocracy*, The Hague, Nijhoff, 1974; T. Husén: *Social Influences on Educational Attainment*, Paris, Organization for Economic Cooperation and Development, 1975.

⁴¹ G. Neave: *op. cit.*, blz. 177.

vingsinvloeden en zien de school als een belangrijke invloedsfactor voor de verbetering van kansen van leerlingen. Aan deze interpretaties liggen als axioma's ten grondslag

- dat aanleg beïnvloed wordt door omgeving (in het bijzonder door gezinsinvloeden, verwachtingen van ouders en dergelijke;
- dat aanleg weliswaar kan worden gemeten maar veranderbaar is en beïnvloedbaar door externe omstandigheden;
- dat iemands potentieel pas bepaald kan worden als men lange tijd aan omgevingsfactoren (onderwijs) heeft blootgestaan.

In de verlossingsinterpretatie wordt veel waarde gehecht aan structuurveranderingen in het onderwijs waardoor beslissingen niet vroegtijdig behoeven te worden genomen maar leerlingen zich eerst kunnen ontwikkelen.

Neave meent de verschuiving van de voorbestemdheidsinterpretatie naar de verlossingsinterpretatie in algemene zin te kunnen constateren in het midden van de zestiger jaren. In die tijd ziet men in de meeste West-Europese landen dat pogingen ondernomen worden om het verticale systeem van secundair onderwijs te vervangen door een horizontaal systeem. Nederland vormt hierop een uitzondering: in die jaren was de politieke strijd omtrent de Mammoetwet die het verticale systeem wat oppoetste nog maar net beslecht.

c. *De interpretatie van de afgescheidenen* (dissenting interpretation).

De laatste jaren – aldus Neave – is men gaan twijfelen aan de overtuiging dat structurele verandering van het onderwijssysteem voldoende is om de handicaps vanuit gezinsomstandigheden en buitenschoolse sociale omgeving te overwinnen. De dissenting benadering geeft aan dat het onderwijssysteem niet functioneert als een middel voor gelijkheid van kansen, maar dient ter bestendiging, zelfs ter legitimering van ongelijkheid. Men ziet alleen een mogelijkheid voor het bereiken van kansengelijkheid als de strategieën binnen het onderwijssysteem corresponderen met strategieën die daarbuiten worden gehanteerd. Aan deze interpretatie liggen de volgende axioma's ten grondslag

- 'aanleg' of intelligentie wordt beïnvloed door zowel de persoonlijke als de maatschappelijke omgeving. Prestaties, aspiraties en zelf-perceptie van leerlingen worden beïnvloed door de primaire groepen waarvan hij of zij deel uitmaakt terwijl de laatste weer beïnvloed worden door maatschappelijke posities die bepalend zijn voor inkomen, prestige, levensstijl en mogelijkheid tot deelname aan cultuur, onderwijs of beide;
- intelligentie is een cultureel en antropologisch bepaald fenomeen waarvan de vaststelling niet zinvol is;
- het ontwikkelingspotentieel van leerlingen hangt af van een passende omgeving die moet beantwoorden aan de behoeften van de leerlingen.

De school wordt niet gezien als losstaand van andere delen van de samenleving; het effect van maatregelen in het onderwijs voor het opheffen van achterstanden en deprivaties wordt dan ook relatief gezien. Veelal pleit men ook voor het loskoppelen van onderwijsvormen en leeftijdscategorieën.

d. *De sectarische benadering* (sectarian interpretation). Hier gaat men uit van dezelfde axioma's als bij de 'dissenting' interpretation, maar er bestaan verschillen in de rol die men de overheid toekent met betrekking tot het creëren van gelijkheid van kansen. Terwijl men in de onder b. genoemde benadering gelijkheid van kansen alleen via het onderwijs mogelijk acht, ziet men in de onder c. genoemde benadering gelijke kansen afhankelijk van tenminste een aantal parallel aan onderwijs te nemen maatregelen. In de sectarische benadering wordt de school gezien als een instrument waarvan de latente doelstelling is het handhaven van de ongelijkheid tussen sociale klassen wat betreft de toegang tot kennis, inkomen en macht. De 'deschoolers' in de Verenigde Staten en de 'freeschoolers' in Engeland worden gezien als exponenten van deze opvatting. Zij zijn van mening dat de overheid geen gelijke kansen kan bewerkstelligen via het schoolsysteem, maar dat het onderwijs los moet staan van overheidsbemoedening.

Deze wat ideaaltypische indeling zoals door Neave gepresenteerd, is enerzijds een historische indeling in die zin, dat in de tijd gezien de volgorde van vóór-

komen van opvattingen is zoals we die hebben weergegeven. Anderzijds moet men inzien dat de eerstgenoemde (voorbestedings)opvatting in het Nederlandse onderwijsdenken nog veelvuldig voorkomt, zo niet domineert, niet in de laatste plaats omdat de WVO en het van daaruit gereguleerde onderwijssysteem op deze opvatting is gegrondvest. Steeds meer zijn echter ook in het Nederlandse onderwijs ontwikkelingen te signaleren die uitgaan van de tweede benadering. Het denken over een verlengde brugperiode is daar een voorbeeld van (zie paragraaf 3.5). Een belangrijk onderscheid tussen de eerste twee benaderingen en de derde is dat in de eerstgenoemde opvattingen van het onderwijs als gegeven wordt uitgegaan, terwijl in de derde benadering de doelstellingen die men met het onderwijs nastreeft ter discussie staan en de intentie om recht te doen aan de eigenschappen, achtergronden en motieven van leerlingen van invloed is op doelstellingen en werkwijze van het onderwijs. Voorbeelden van deze benadering zijn te vinden in middenschoolontwikkelingen waar structuurdoorbreking gezien wordt als voorwaarde voor het kunnen realiseren van 'ander onderwijs met andere doelen'. De sectarische benadering tenslotte vindt men niet in het voortgezet onderwijs; wellicht zijn invloeden echter wel in het vernieuwingsdenken te herkennen. Neave's indeling loopt ook enigszins parallel met de in de vorige paragraaf geschetste gezichtspunten die we hebben gekarakteriseerd met de rechtvaardigheidbenadering en de inhoudelijke benadering. Ook hier ziet men een parallel met de eerste twee en de laatste twee interpretaties van gelijkheid van kansen.

3.3.3 *Sociale achtergronden*

Dat de ingangselectie voor het voortgezet onderwijs ondeugdelijk is, tonen de in paragraaf 3.2 vermelde gegevens ondubbelzinnig aan. Dit zegt echter nog weinig over de (on)rechtvaardigheid van het voortgezet onderwijs zowel bij de ingangselectie als bij selectie tijdens de schoolloopbaan. De vraag is of bij deze selectie bepaalde groepen uit de samenleving extra worden benadeeld. Wanneer men hierbij sociaal milieu als indelingscriterium neemt, is het meest omvangrijke en recente onderzoek het CBS-onderzoek *Schoolloopbaan en herkomst van leerlingen in het voortgezet onderwijs*⁴² waaraan in het nu volgende een aantal saillante gegevens zullen worden ontleend. Dit onderzoek, dat in 1977-1978 is gestart, speelt in op de behoefte aan statistische informatie over de relatie tussen een aantal achtergrondkenmerken van de leerlingen (met name de sociale herkomst) en de deelname aan respectievelijk doorstroming door het voortgezet onderwijs (VWO, HAVO, MAVO en LBO). Het geeft onder andere informatie over de relatie tussen schoolkeuze en schoolloopbaan enerzijds en een aantal achtergrondkenmerken van de leerlingen anderzijds. Het onderzoek omvat ongeveer 37.000 leerlingen waarvan 18.000 jongens en 19.000 meisjes. Hiertoe is uit alle daarvoor in aanmerking komende scholen een aselekte steekproef getrokken en vervolgens zijn van elke getrokken school, eveneens aselekt, een of meer klassen getrokken. De gegevens werden verzameld met behulp van een vragenlijst aan de school (schoolkenmerken van de leerling) en een aan de ouders of verzorgers (achtergrondkenmerken van de leerling). Daarnaast maakte een speciaal door het CITO ontworpen toets deel uit van de gegevensverzameling met het doel een indicatie over het prestatieniveau van de leerling aan het begin van het voortgezet onderwijs te verkrijgen. Een aantal resultaten van dit onderzoek, voor zover het de toelating en schoolkeuze van leerlingen betreft, worden hieronder weergegeven. Achtereenvolgend worden de belangrijkste conclusies vermeld omtrent:

- a. de samenhang tussen schoolkeuze-advies, milieu en sexe;
- b. de relatie tussen schoolkeuze en milieu bij gelijk schoolkeuze-advies;
- c. de relatie tussen schoolkeuze en milieu bij gelijk prestatieniveau.

⁴² 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979. Zie ook R. Smulders: 'CBS-onderzoek "Schoolloopbaan en herkomst van leerlingen in het voortgezet onderwijs"'. In: *Van achteren naar voren*. Onder red. van J.L. Peschar. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979, blz. 8-41.

ad. a. *Het schoolkeuze-advies*

Een van de belangrijkste en ook wettelijk vereiste gegevens die bij plaatsing in het voortgezet onderwijs een rol spelen, is het advies van het hoofd der lagere school (schoolkeuze-advies). Dit advies hoeft niet te corresponderen met prestatieniveau van de leerlingen, al zal dit bij het tot stand komen van het schoolkeuze-advies zeker een belangrijke rol spelen. De CBS-gegevens maken het mogelijk om de schoolkeuze-adviezen van leerlingen met een ongeveer gelijk prestatieniveau te vergelijken. Daaruit blijkt, dat schoolkeuze-adviezen bij constant houden van prestatieniveau samenhangen met milieu. Ook met sexe is een zekere samenhang te constateren, echter in het 'nadeel' van jongens. De volgende tabel illustreert deze conclusie.

Tabel 3.12 Schoolkeuze-advies, naar sociaal milieu voor twee prestatieniveaus^a

Prestatieniveau 4

Schooladvies:	jongens			meisjes		
	totaal	hogere employés	arbeiders	totaal	hogere employés	arbeiders
VWO en/of HAVO	58,7%	75,7%	46,2%	60,5%	74,7%	50,7%
HAVO + MAVO, MAVO	33,9%	21,2%	44,0%	35,0%	23,0%	42,2%
LTS/LHNO	4,2%	0,2%	6,7%	1,6%	0%	4,1%

Prestatieniveau 2

Schooladvies:	jongens			meisjes		
	totaal	hogere employés	arbeiders	totaal	hogere employés	arbeiders
VWO en/of HAVO	2,0%	7,7%	0,8%	2,5%	6,7%	1,9%
HAVO + MAVO, MAVO	29,8%	48,3%	21,7%	39,1%	64,5%	35,6%
LTS/LHNO	51,1%	25,0%	60,7%	42,9%	11,6%	47,4%

^a Er zijn 5 prestatieniveaus. In het onderzoek bleken deze als volgt verdeeld:

- P 5 (hoogste prestatiescore) behaald door 5%
 - P 4 behaald door 19%
 - P 3 behaald door 26%
 - P 2 behaald door 23%
 - P 1 (laagste prestatiescore) behaald door 10%
- (van 17% was de prestatiescore niet bekend).

Bron: CBS-mededeling 7699, juli 1979.

Duidelijk blijkt dat kinderen uit een 'hoog' milieu een 'hoger' schoolkeuze-advies krijgen dan qua prestatieniveau vergelijkbare leerlingen uit lagere milieus. Voor meisjes blijkt het advies in de regel 'hoger' te liggen dan voor jongens van hetzelfde prestatieniveau. Dit fenomeen is zowel voor dochters van arbeiders als van hogere employés te constateren. Opmerkelijk is dat de 5% leerlingen met het *hoogste prestatieniveau* niet alleen een VWO/HAVO-advies krijgen.⁴³ Ook hierbij is relatie met sociaal milieu aanwijsbaar: 16,6% van de arbeiderszonen en 10,4% van de arbeidersdochters krijgen een lager advies. Voor hogere employés zijn de percentages 3,1 en 3,4.

ad. b. *Advies en schoolkeuze*

Het advies van het schoolhoofd correspondeert niet altijd met de werkelijke keuze. Adviezen VWO/HAVO resulteren in ongeveer driekwart van de gevallen in een schoolkeuze VWO/HAVO. Advies MAVO wordt in 95% door MAVO-keuze gevolgd. Adviezen voor LBO worden voor ongeveer 90% opgevolgd. Hierbij ligt het beeld echter genuanceerd al naar gelang sociaal milieu:

⁴³ Omwille van de overzichtelijkheid zijn in tabel 3.12 geselecteerde gegevens gepresenteerd; voor een volledig overzicht van de cijfers verwijs ik naar de geciteerde bron.

Tabel 3.13 Schooladvies LTO/LHNO (evt. gecombineerd met MAVO)

Schoolkeuze	hogere employés		middelbare employés		lagere employés		arbeiders	
	j	m	j	m	j	m	j	m
	MAVO	21,3%	27,9%	14,5%	14,4%	12,8%	17,2%	6,6%
LTO/LHNO	75,8%	69,5%	83,6%	83,6%	84,5%	80,4%	92,6%	91,9%

Bron: CBS-mededeling 7699, juli 1979.

Duidelijk blijkt dat het advies LTO/LHNO bij hogere milieus slechts voor driekwart wordt opgevolgd (voor meisjes 70%), terwijl in lagere milieus ongeveer voor 92% van de leerlingen advies en keuze overeenstemmen.

ad. c. *Prestatieniveau en schoolkeuze*

Ook wanneer men prestatieniveau constant houdt, blijkt er een duidelijk verband tussen sociaal milieu en schoolkeuze.

Tabel 3.14 Schoolkeuze naar sociaal milieu, prestatieniveau 4 en 2, in procenten

Schoolkeuze	totaal	jongens		arbeiders	meisjes	
		hogere employés	arbeiders		hogere employés	arbeiders
<i>Prestatieniveau 4</i>						
WVO/HAVO	46,9	63,0	36,5	46,6	57,3	37,3
MAVO	48,2	35,9	56,4	51,7	42,4	58,9
LTS/LHNO	4,2	0,3	6,3	1,2	—	3,1
<i>Prestatieniveau 2</i>						
WVO/HAVO	1,4	6,7	0,5	1,5	5,6	1,0
MAVO	38,6	59,2	29,1	47,8	80,7	42,4
LTS/LHNO	53,9	27,4	65,7	43,5	8,5	49,4

Bron: CBS-mededeling 7699, juli 1979.

Uit het hogere milieu gaan ongeveer twee keer zo veel kinderen met een prestatieniveau 2 naar het MAVO dan uit een lager milieu. Duidelijk blijkt dat de schoolkeuze, bij gelijk prestatieniveau, milieubepaald is. Voorts valt op dat de milieuverschillen voor meisjes met prestatieniveau 2 extreem groot zijn: Van de dochters van hogere employés gaat 8,5% naar het LHNO, terwijl van de arbeidersdochters 49,4% het LHNO kiest.

Van de 5% leerlingen met het hoogste prestatieniveau gaan niet alle leerlingen naar WVO/HAVO. 15,7% van de jongens uit het 'hoogste' milieu en 33,2% van de arbeiderszonen komt *niet* op WVO/HAVO terecht: een opmerkelijk verschil. Voor meisjes zijn de milieuverschillen minder groot. Van de dochters met het hoogste prestatieniveau uit het hoogste milieu bezocht 22,5% niet het WVO/HAVO, terwijl dit geldt voor 28% van de arbeidersdochters.

Uit de drie weergegeven onderdelen van het CBS-onderzoek kan men dus concluderen dat het schoolkeuze-advies voor leerlingen met gelijk prestatieniveau gerelateerd is aan sociaal milieu en dat de werkelijke *schoolkeuze* voor leerlingen met hetzelfde advies eveneens samenhangt met sociaal milieu. Neemt men dus prestatieniveau (zoals gemeten) als acceptabel criterium voor determinatie (zoals dat in de rechtvaardigheidsbenadering (paragraaf 3.3.1) en de voorbestemdheids-interpretatie van gelijke kansen (paragraaf 3.3.2) uitgangspunt is) dan blijkt de schoolkeuze voor leerlingen met gelijke prestatie onrechtvaardig.

3.3.3.1 Een vergelijking met gegevens van vóór de Mammoetwet Van Herpen en Smulders⁴⁴ hebben de gegevens van bovenvermeld onderzoek vergeleken met data uit soortgelijk onderzoek dat door het CBS is uitgevoerd in 1964-1965.⁴⁵ Dit onderzoek dat dus vóór de invoering van de Mammoetwet plaats vond is niet geheel vergelijkbaar met het recente CBS-onderzoek. Zo zijn bijvoorbeeld niet vijf maar vier prestatieniveaucategorieën onderscheiden, en werd deze variabele bepaald via schoolcijfers. Het vergelijkende onderzoek van Van Herpen en Smulders is beperkt tot de schoolkeuze respectievelijk het schoolkeuze-advies VHMO dan wel HAVO/VWO. Ik zal de conclusie toelichten met een aantal data.

Schoolkeuze-advies

In het onderzoek is nagegaan of voor leerlingen met gelijk prestatieniveau (daarbij is gekozen voor de hoogste prestatieniveaus, P4 en P5) de milieugebondenheid van schoolkeuze-adviezen is gewijzigd sinds 1964-1965.

Tabel 3.15 Percentage van drie sociale beroepsgroepen dat tot prestatiecategorie 4 en 5 behoort, met VHMO c.q. HAVO/VWO advies^a

	Jongens		Meisjes	
	'64/'65	'77/'78	'64/'65	'77/'78
Hogere employés	66,5	83,0	80,5	81,9
Middelbare employés	49,1	77,1	58,2	77,4
Arbeiders	31,9	52,6	34,2	58,3

^a Voor de overzichtelijkheid zijn uit de oorspronkelijke gegevens drie onderscheiden milieugroepen gekozen.

Bron: L.W. van Herpen en R.H.M. Smulders: 'Sociale beroepsgroep en schoolkeuze'. In: *CBS-select*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980, Deel 1, blz. 127.

Uit de tabel is af te lezen dat in '64/'65 het percentage jongens uit het hoogste milieu dat VHMO-advies kreeg twee maal zo hoog was als het percentage jongens uit het arbeidersmilieu. Voor meisjes was de milieufactor nog extremer. In '77/'78 zijn de milieoverschillen voor jongens niet kleiner. Het verschil in percentage zonen van hogere employés en zonen van arbeiders dat VHMO dan wel HAVO/VWO-advies krijgt is niet significant. Voor dochters is het verschil wel betekenisvol. Het verschilpercentage voor de twee onderscheiden milieus is gedaald van 46,3 naar 23,6%, een verschil overigens dat nog zeer aanzienlijk is. Vergelikt men echter adviezen aan jongens uit de beroepsgroep middelbare employés en arbeiders, dan blijkt het verschil sinds '64/'65 te zijn toegenomen. Dit laatste geldt niet voor meisjes uit deze milieucategorieën. Verschillen tussen /64/'65 en '77/'78 zijn voor meisjes niet significant. Er blijkt dus wat betreft de milieugebondenheid van schoolkeuze-adviezen van leerlingen met het hoogste prestatieniveau niet veel veranderd te zijn sinds de invoering van de Mammoetwet. De extreem ongunstige situatie van meisjes is in zoverre verbeterd dat de milieugebondenheid van schoolkeuze-adviezen even ernstig is als voor jongens.

⁴⁴ L.W. van Herpen en R.H.M. Smulders: 'Sociale beroepsgroep en schoolkeuze'. In: *CBS-select*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980. Deel 1, biz. 117-133.

⁴⁵ CBS: *Schoolkeuze en schoolloopbaan bij het voortgezet onderwijs, generatie glo 1964/1965*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1972. CBS: 'Schoolkeuze en schoolloopbaan bij het voortgezet onderwijs, cohort 1964/1965'. *CBS-mededeling 7657*, februari 1977.

Advies en schoolkeuze

Bij het onderzoek van '77/'78 bleek dat de correspondentie tussen schoolkeuze-advies en de plaatsing vooral milieugebonden is bij advies LBO. Deze milieugebondenheid bestond in '64/'65 nog duidelijker. De tabel spreekt voor zichzelf.

Tabel 3.16 Percentage van elke sociale beroepsgroep dat het gegeven advies LHNO/LBO opvolgt

	jongens '64/'65	'77/'78	meisjes '64/'65	'77/'78
Hogere employés	35	76	33	70
Arbeiders	83	93	80	92

Bron: L.W. van Herpen en R.H.M. Smulders: *op. cit.*

Samenvatting

Uit vergelijking van de twee onderzoekmomenten vóór en ná invoering van de Mammoetwet kan men constateren dat de schoolkeuze nu iets meer in overeenstemming is met het schoolkeuze-advies. Van Herpen en Smulders concluderen voorts:

'De invloed van prestatieniveaus op de schoolkeuze is bij de meisjes versterkt, bij de jongens niet of nauwelijks. De schoolkeuze vindt in 1977/1978 bij de meisjes meer plaats in overeenstemming met de schoolgeschiktheid dan in 1964/1965. Daartegenover moet echter worden gesteld dat de verdeling van schoolgeschiktheid niet meer dan 55% van het verschil in schoolkeuze verklaart, anders gezegd: de milieu-invloeden op schoolkeuze patronen zijn in 1977/1978 nog altijd sterk aanwezig. De verschillen in schooladviezen tussen hogere employés en arbeiders zijn in geringe mate kleiner geworden; nog altijd is er echter sprake van een groot verschil. De bijdrage van het prestatieniveau is voor meisjes heel wat groter geworden, voor de jongens in het geheel niet. De vwo/havo-adviezen voor de meisjes worden in 1977/1978 wat meer dan in 1964/1965 gegeven in overeenstemming met de schoolgeschiktheid en ze zijn wat minder afhankelijk van de sociale beroepsgroep. Wat betreft het verschil tussen jongens en meisjes ziet men dat de bijdrage van prestatieniveau op zowel schoolkeuze als schooladvies in 1964/1965 voor de meisjes lager was, de invloed van andere factoren dan schoolgeschiktheid was voor de meisjes toen sterker aanwezig. In 1977/1978 is er geen verschil waarneembaar tussen jongens en meisjes met betrekking tot de bijdrage van prestatieniveau en schooladvies op de schoolkeuze.'⁴⁶

3.3.3.2 Schoolloopbaan en herkomst van leerlingen na een jaar voortgezet onderwijs

Inmiddels zijn de gegevens beschikbaar omtrent het door het CBS gevolgde cohort leerlingen dat in 1977 voor het eerst tot een school voor VWO, HAVO, MAVO of LBO werd toegelaten.⁴⁷ Het is nog niet goed mogelijk trends te signaleren omdat door het bestaan van brugklassen aan scholengemeenschappen met een MAVO-afdeling de schoolkeuze voor een deel van de onderzochte groep nog niet duidelijk was bij toelating tot het voortgezet onderwijs. Inmiddels is dat wel het geval nu gegevens beschikbaar zijn omtrent de situatie waarin leerlingen meer dan 1 jaar aan het voortgezet onderwijs hebben deelgenomen.

⁴⁶ L.W. van Herpen en R.H.M. Smulders: *op. cit.*, blz. 132.

⁴⁷ CBS: 'Schoolloopbaan en herkomst van leerlingen bij het voortgezet onderwijs' (cohort 1977, stand na 1 jaar). *CBS-mededeling 7723*, juli 1980.

Prestatieniveau en schoolkeuze

Vergelijken we, zoals in het begin van deze paragraaf, leerlingen met gelijk prestatieniveau naar milieu en schooljaar en type dan blijkt, voor de prestatieniveaus 4 en 2, het volgende.

Tabel 3.17 Schoolkeuze na een jaar voortgezet onderwijs, naar prestatieniveau en sociaal milieu, in procenten

Prestatieniveau 4

in het tweede leerjaar van:	totaal	jongens		totaal	meisjes	
		hogere employés	arbeiders		hogere employés	arbeiders
VWO/HAVO	53	70	40	59	74	48
MAVO	31	17	41	31	17	41
LTS, LHNO	5	1	8	2	0	4

Prestatieniveau 2

in het tweede leerjaar van:	totaal	jongens		totaal	meisjes	
		hogere employés	arbeiders		hogere employés	arbeiders
VWO/HAVO	2	4	0	2	6	1
MAVO	22	39	17	32	54	29
LTS, LHNO	55	29	66	45	11	50

Bron: CBS-mededeling 7723, juli 1980.

De hiervoor vermelde conclusies ten aanzien van de ingangselectie worden door deze gegevens niet gewijzigd. De milieugebondenheid van schooltype bij gelijkblijvend prestatieniveau is zeer sterk aanwezig. Procentueel zitten $1\frac{1}{2}$ tot $1\frac{3}{4}$ maal zo veel leerlingen uit hogere milieus in klas 2 VWO/HAVO als uit arbeidersmilieus, allen met prestatieniveau 4. Voor prestatieniveau 2 geldt dat 50% van de dochters uit arbeidersmilieus tegen 11% uit het hoogste milieu de LHNO klas 2 bezoeken. Nog 4% van de zonen en 6% van de dochters van hogere employés met prestatieniveau 2 zit in de tweede klas VWO/HAVO terwijl dit percentage voor arbeiderskinderen praktisch nihil is.

Van de 5% leerlingen met het hoogste prestatieniveau (P5) zit 6% van de zonen van hogere employés *niet* in de tweede klas HAVO/VWO en 21% van de zonen van arbeiders. Voor meisjes zijn deze percentages respectievelijk 10 en 18. Voorts is zeer opvallend — nog steeds voor de groep met het hoogste prestatieniveau — dat 8% van de arbeiderszonen in klas 2 van het LBO zit! Dit komt in 'hogere' milieus niet voor.

Schoolkeuze en stand na één jaar

Wanneer men nagaat welke relatie er is tussen de eerste schoolkeuze en de stand na 1 jaar blijkt het volgende. Van de kinderen die aanvankelijk op het VWO of HAVO zaten is 8% afgestroomd naar het MAVO. Dit loopt van 6% voor kinderen van hogere employés tot 11% voor kinderen van arbeiders. Van de kinderen die aanvankelijk in een MAVO of brugperiode met MAVO zaten, blijkt 14% van de jongens en 16% van de meisjes in het 2e jaar op het VWO/HAVO te zitten. De verschillen tussen de sociale milieus voor dit percentage lopen bij de jongens van 24% voor de hogere beroepen tot 10% voor de arbeiders. Bij de meisjes bedragen deze percentages 28 en 10. De conclusie die men uit de gegevens moet trekken omtrent selectie in het eerste jaar van de schoolloopbaan, is dat de milieugebonden ingangselectie versterkt wordt door de selectie tijdens de eerste fase van de schoolloopbaan. Omtrent het verdere verloop van de schoolloopbanen van het onderzochte cohort zijn nog geen gegevens gepubliceerd.

3.3.4 *Sexe en onderwijskansen*

Wanneer men bij de analyse van schoolloopbanen de verschillen tussen jongens en meisjes beziet, ontstaat een gemengd beeld dat deels parallel loopt met de resultaten die men vindt bij analyse van milieu-ongelijkheid en deels tegengesteld daaraan is. Let men op de deelname van verschillende leeftijdsgroepen aan het volledig dagonderwijs in 1978 dan is een duidelijk verschil tussen jongens en meisjes 'pas' te constateren voor leerlingen vanaf 16 jaar.

Tabel 3.18 **Leerlingen in volledig dagonderwijs**

	Leeftijd	12	13	14	15	16	17	18	19	20
1978	Jongens	99,3	99,7	99,5	98,4	89,9	70,9	47,8	31,8	21,5
	Meisjes	99,3	99,4	99,1	98,4	86,5	62,9	35,7	19,1	11,7
1968	Jongens	99,4	99,4	95,3	82,0	63,2	45,0	32,4	23,9	17,4
	Meisjes	99,5	99,5	88,7	67,3	48,2	30,5	18,1	11,4	7,3

Bron: CBS: *Zakboek onderwijsstatistieken 1980*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980, blz. 22.

De situatie is sinds 10 jaar geleden, toen verschillen in deelnamepercentages reeds bij 14-jarigen ontstonden, dus duidelijk verbeterd. De ongelijkheid van onderwijskansen *lijkt* pas op te treden vanaf het zestiende jaar. Wanneer men de uitstroomgegevens voor het voortgezet onderwijs beziet dan blijkt er wel een duidelijke ongelijkheid voor verschillende milieus. Als men echter verschil in sexe als vergelijkingsgrond neemt lijken meisjes duidelijk bevoordeeld te worden in vergelijking met jongens. Toch is dit gegeven bedrieglijk. Bij de vergelijking van kansen voor leerlingen uit verschillende milieus is het 'niveau' van het onderwijs een belangrijk criterium. VWO wordt als 'hoger' gezien dan LBO. Bij een vergelijking van jongens en meisjes is echter het ene LBO het andere niet. Men kan in onderwijstermen het LTO wel rekenen tot hetzelfde niveau als het LHNO, maar 'wat in termen van onderwijs eenzelfde onderwijsniveau heet te zijn, hoeft dat nog niet te zijn bij het arbeidsbureau'.⁴⁸ De beroepsvoorbereidende rol van het LHNO blijkt – aldus Jungbluth – feitelijk niet meer te zijn dan een beroepsoriënterende. Het gevolg daarvan is dat het diploma laaggewaardeerd is door werkgevers, zeker als men dat vergelijkt met een LTS-diploma op C-niveau. Dat het categoriale onderwijsstelsel een typische meisjesopleiding bevat heeft dan ook niet alleen betekenis in de reproductie van de traditionele sexerolverdeling maar eveneens voor de bepaling van kansen op aard en niveau van posities die men na het behalen van een 'meisjesdiploma' kan verwerven.

Jungbluth geeft een uitvoerige analyse van de ontstaansgeschiedenis van het LHNO als onderwijs voor meisjes 'uit het volk'.⁴⁹ De huishoudscholen werden pas in 1919 bij de wet geregeld. De middelbare meisjesscholen waren reeds door Thorbecke erkend. Deze scholen waren echter in principe bedoeld voor de dochters uit de goeude milieus. Het feit dat het LHNO lange tijd niet als problematisch gezien is in de discussie over kansengelijkheid komt voort uit de acceptatie van de verschillende maatschappelijke rollen van man en vrouw. Het is echter met de sexe-ongelijkheid net als met de standenongelijkheid gegaan: wat ten tijde van het standenonderwijs, toen de hele maatschappij nog aansloot bij de ideologie waarop ook het onderwijs voortbouwde, standentypische onderwijskansen waren, werd pas later herkend als ongelijke onderwijskansen.⁵⁰ Zo worden ook pas bij het verlaten van de traditionele ideologie achter de maatschappelijke sexe-ongelijkheid ongelijke onderwijskansen her-

⁴⁸ P.L.M. Jungbluth: 'Onderwijs en sexe-ongelijkheid'. In: *Onderwijs: Beleid en bestel* (op. cit.), blz. 169.

⁴⁹ *Ibid.*, blz. 157-192.

⁵⁰ *Ibid.*, blz. 190.

kend als ongelijke kansen. Men moet zich overigens sterk afvragen of maatschappelijk gezien de sexe-ongelijkheid reeds in belangrijke mate als onacceptabel wordt ervaren. Bij de invoering van de VWO leek er een eind gekomen te zijn aan de middelbare meisjesschool (MMS) door de HAVO ook open te stellen voor jongens en de onderwijsinhoud ervan te verbreden. Het onderwijs voor meisjes 'uit het volk' bleef echter gehandhaafd, zij het uiteraard niet met de bedoeling dit onderwijs expliciet voor 'lagere' milieus te bestempelen, al bleek er blijkt in feite deze groep wel oververtegenwoordigd op de LHNO. Kan men voor het LBO de kansen voor meisjes problematisch zien in verband met de verschillen in kwalificaties van de onderscheiden schoolvormen, in het AVVO ligt dit anders. De CBS-gegevens inzake schoolloopbaan en herkomst van leerlingen (zie paragraaf 3.3.3) laten een duidelijk gunstiger positie voor meisjes dan voor jongens zien. Deze 'gunstige' positie verandert echter wanneer men kijkt naar vakkenpakketkeuze en doorstromingsgegevens.

3.3.4.1 Vakkenpakketkeuze

Een van de grote problemen van de keuze van examenpakketten die de leerlingen aan het eind van het tweede (MAVO) of derde jaar (HAVO, VWO) doen, is de ongelijkheid in doorstromingsmogelijkheden met de verschillende pakketten. Jungbluth⁵¹ heeft voor de gegevens van 1973 geanalyseerd in hoeverre er samenhang is tussen geslacht en de verdeling van leerlingen van leerjaar 4 van het MAVO naar de mate waarin zij het vrije deel van hun vakkenpakket kiezen naar analogie van het traditionele MMS-pakket. Een duidelijk verband met sexe kon worden aangetoond. Zo koos van de jongens 10,9% vier vakken uit de vreemde talen en de algemene vormende vakken samen. 34,5% van de meisjes deed deze keuze. Terwijl 7,6% van de meisjes een vreemde taal of algemeen vormend vak koos met vakken uit de sociaal-economische en de exacte vakken samen, koos 32,4% van de jongens dit pakket dat weinig lijkt op het MMS-pakket. Voor klas 5 van de HAVO zijn soortgelijke gegevens vermeld. De statistieken van 1979 duiden nog steeds op een duidelijk verband tussen sexe en vakkenpakketkeuze.

Men kan de sexe-specifieke keuze van vakken ook illustreren aan de hand van verschillen in de belangstelling voor een aantal vakken.

Tabel 3.19 Belangstelling van leerlingen voor eindexamenvakken, in procenten

	MAVO-4			HAVO-5			Ongedeeld VWO 6			Ongedeeld Gymnasium		
	J ^a	M ^a	V ^a	J	M	V	J	M	V	J	M	V
Latijn							9	18	+ 9	76	68	- 8
Frans	11	40	+29	14	48	+34	22	60	+38	33	62	+29
Duits	57	70	+13	47	65	+38	47	67	+20	39	50	+11
Aardrijkskunde	40	50	+10	38	50	+12	36	52	+16	20	41	+21
Geschiedenis	37	49	+12	39	51	+12	46	63	+17	41	51	+10
Wiskunde	68	31	-37	63	32	-31						
Wiskunde 1							80	55	-25	81	61	-20
Wiskunde 2							24	5	-19	29	8	-18
Natuurkunde	50	11	-39	43*	11	-32	60	25	-35	61	35	-26
Scheikunde	53	39	-14	44	28	-24	55	32	-23	52	36	-16
Biologie	47	72	+25	45	57	+12	50	57	+ 7	32	50	+18
Economie				40	30	-10	1: 56	49	- 7	34	19	-15
							2: 20	16	- 4			
Handelsw. (+ recht)	37	36	- 1	26	18	- 8						

^a J = jongens
M = meisjes
V = % meisjes - % jongens

Bron: CBS: *De Nederlandse jeugd en haar onderwijs 1978/1979*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

⁵¹ P. Jungbluth: *Van traditionele meisjespedagogiek tot rol doorbrekend onderwijs*. Nijmegen, ITS, 1978.

In bovenstaand overzicht zijn alleen de vakken opgenomen waarvoor keuzeverschillen duidelijk aanwezig zijn. Het vak Engels bijvoorbeeld is daarom weggelaten. De gegevens spreken voor zichzelf: duidelijk is onderscheid in populariteit tussen talen en exacte vakken te zien. Dit komt ook naar voren wanneer men de keuze voor A- en B-richting in het VWO bekijkt.

Tabel 3.20 Percentage jongens en meisjes in het zesde leerjaar, 1979

	jongens	meisjes
Gymnasium A	33,6	66,4
Gymnasium B	63,4	36,6
Gymnasium ongedeeld	52,2	47,8
Atheneum A	41,4	58,7
Atheneum B	73,5	26,5
Atheneum ongedeeld	57,0	43,0
VWO ongedeeld	57,0	43,0

Bron: zie tabel 3.19.

Wat opvalt is de zeer grote oververtegenwoordiging van jongens in atheneum B en iets minder duidelijk maar zeer significant de deelname van meisjes aan alpha-klassen.

In de ongedeelde scholen is de verhouding jongens en meisjes veel gelijkwaardiger. Uit de vakkenpakketkeuze (zie tabel 3.19 en 3.20) blijkt echter dat de A- en B-pakketten even sexegebonden is als in de gedeelde scholen. De geblesken voorkeur van meisjes voor wat Jungbluth noemt het 'MMS-pakket' heeft grote gevolgen voor de doorstromingsmogelijkheden van leerlingen. Niet voor niets komt men in onderwijskringen in dit verband de betiteling: 'pretpakket' of 'recreatiepakket' tegen. Het rolbevestigende karakter van de vakkenpakketkeuze blijkt tevens nadelig te zijn voor doorstromingskansen. Dit laatste wordt bevestigd door de doorstromingsgegevens van het voortgezet onderwijs.

3.3.4.2 Doorstroming

Van de leerlingen met MAVO-diploma is de doorstroming naar andere vormen van onderwijs verschillend voor jongens en meisjes:

Tabel 3.21 Doorstroming van MAVO-abituuriënten, 1978

Met MAVO-diploma naar:	VWO/HAVO	MBO	HBO	Geen volledig dagonderwijs
jongens	37,6%	43,8%	2,6%	16,0%
meisjes	31,7%	38,8%	0,8%	28,6%

Bron: CBS. *Zakboek onderwijsstatistieken 1980*, blz. 67.

Duidelijk is dat het percentage meisjes dat na MAVO geen volledig dagonderwijs meer volgt bijna twee maal zo groot is als het percentage jongens.

Dit verschil in doorstroming is voor leerlingen met diploma lager beroeps-onderwijs ook aanwezig, maar precies omgekeerd. Meer jongens (76,3%) dan meisjes (59,8%) volgen geen volledig dagonderwijs meer na het behalen van een LBO-diploma, terwijl meer meisjes (39,1%) doorgaan naar MBO (jongens 22,7%). Hierbij dient aangetekend te worden dat de doorstroming van meisjes naar het MBO meestal betekent het volgen van een MHNO-opleiding: 'Over deze onderwijskans valt nog weinig te zeggen. Ze leidt in ieder geval op (...) tot typische vrouwenberoepen.'⁵² Deze voor meisjes 'gunstiger' gegevens worden

⁵² P.L.M. Jungbluth: *op. cit.* (1981).

echter weer doorkruist door het feit dat een groter percentage meisjes met LBO-diploma geen enkele vorm van onderwijs meer volgt (37,7% van de vrouwelijke gediplomeerden tegenover 28,3% van de mannelijke).

De doorstroming uit het VWO komt tot uiting in een beperktere deelname van meisjes aan het vervolgonderwijs en een andere richtingkeuze. 'Alhoewel formeel alle hier behaalde diploma's toegang verschaffen tot hoger beroepsonderwijs en academisch onderwijs, kiezen de meisjes vaker voor geen vervolgopleiding, dan wel voor het HBO (en daarbinnen vaker voor een "mindere" of "vrouwelijke" opleiding), dan wel in het wetenschappelijk onderwijs voor een "vrouwelijke" studierichting.'⁵³

Voor het HAVO zijn de volgende gegevens illustratief.

Tabel 3.22 Uitstroom van HAVO-gediplomeerden naar bestemming in 1978

	MBO	HBO	Geen volledig dagonderwijs
Jongens	5,2%	61,5%	33,3%
Meisjes	6,5%	42,3%	51,3%

Bron: *Tien jaar HAVO*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979.

Duidelijk is dat meer jongens dan meisjes doorstromen naar HBO en dat het percentage meisjes dat na het HAVO geen volledig dagonderwijs meer volgt beduidend groter is dan het percentage jongens. Voorts moet worden geconstateerd dat voor circa 50% van de meisjes en 30% van de jongens HAVO eindonderwijs is.⁵⁴

Beziet men tenslotte de problemen in schoolloopbaan in termen van drop-out, zittenblijven en afstromen (zie paragraaf 3.2.6) dan blijkt in het algemeen de schoolloopbaan van meisjes gunstiger behalve in het VWO waar uitval en afstroom van meisjes meer voorkomt dan van jongens (29,8% van de jongens en 34,5% van de meisjes⁵⁵).

We kunnen uit bovenstaande gegevens concluderen dat sexe-ongelijkheid in het voortgezet onderwijs duidelijk wordt bij doorstroming uit het voortgezet onderwijs. Deze ongelijkheid tekent zich echter reeds duidelijk af waar lagere schoolleerlingen worden gedetermineerd voor AVO/VWO dan wel voor het LBO. Een tweede belangrijk determinatiemoment is te lokaliseren op het tijdstip van de keuze van vakkenpakketten in het tweede of derde jaar van het AVO/VWO.

De verklaring voor deze keuzeprocessen is voor een deel te vinden in de schoolcultuur maar eveneens in de categoriale structuur van het onderwijs. Jungbluth⁵⁶ wijst in dit verband op de relatieve scheiding tussen onderwijs en maatschappij, ook wel met de term Pedagogische Provincie aangeduid. Dit vormt een verklaring voor het relatieve onbegrip dat in het onderwijs wordt getoond in reactie op het verwijt dat het onderwijs aan meisjes minder kansen zou bieden. Deze reactie is wel begrijpelijk als we uitgaan van de gelijkwaardigheid van keuzepakketten in het onderwijs en vanuit de opvatting dat keuzepakketten een mogelijkheid bieden voor 'optimale ontplooiing' of aanpassing aan individuele verschillen. De reactie is echter onterecht als we letten op verschillen in bruikbaarheid van keuzepakketten voor de verdere school- of beroepsloopbaan. De reactie van docenten is ook begrijpelijk als alleen naar de situatie binnen een schooltype gekeken wordt. De praktijkervaring van MAVO-leraren

⁵³ Eenmaal gestart met een academische opleiding is de kans dat er een typisch vrouwelijke studierichting wordt gekozen groter, evenals de kans dat deze niet wordt afgemaakt, dan wel dat de opleiding gebruikt zal worden in een beroepssetting met een relatief lage status. Ria Jaarsma: *Gelijke kansen? Over onderwijs voor meisjes en vrouwen*. Amsterdam, Kohnstamm Instituut, 1979.

⁵⁴ *Tien jaar HAVO (op. cit.)*, blz. 40.

⁵⁵ A.J. Mooij: *op. cit.* (1980), blz. 369-382.

⁵⁶ P.L.M. Jungbluth: *op. cit.* (1981).

bijvoorbeeld – zo stelt Jungbluth – leert hen dat meisjes het systematisch gemakkelijker hebben dan jongens met de door het onderwijs van hen gevraagde prestaties. 'Wat de betrokken onderwijsgeevenden ontgaat is dat de sexe-typische selectiemechanismen (...) hebben geleid tot een sexe-typische leerlingenpopulatie in het MAVO'⁵⁷. Hij stelt verder dat de gegevens omtrent 'kansen' aannemelijk maken dat mannelijke leerlingen van het MAVO veel duidelijker zijn uitgeselecteerd dan de vrouwelijke: bij jongens is veel vaker sprake van leerlingen die per se niet in aanmerking komen voor een hoger onderwijsniveau. Verondersteld mag worden dat onder de meisjes een relatief grote categorie leerlingen aanwezig is die, afgaande op het 'meisjes-pedagogiek-idee dat meisjes beter functioneren als ze niet op hun tenen hoeven te lopen' een lager schooltype heeft gekozen dan jongens met vergelijkbare prestaties. Het is mijns inziens terecht dat deze formuleringen nogal tentatief van aard zijn. De evidentie ervan ontbreekt in mijn waarneming. Wel duidelijk is uit de hiervoor vermelde gegevens geworden dat het onderwijs meisjes systematisch op een lager niveau aflevert. Bij nadere beschouwing blijkt de school dat vooral ook te doen door de maatschappelijke sexe-ongelijkheid tot op grote hoogte te legitimeren of als vanzelfsprekend af te schilderen waarmee het onderwijs niet alleen qua milieu maar ook qua sexe een 'rolbevestigend' karakter heeft. Jungbluth geeft naast de hierboven aangeduide verklaring voor de rolbevestigende functie van de school en de ongelijkheidsproducerende werking ervan nog een aantal aspecten van de schoolse socialisatie, die algemeen bekend lijken te zijn en die ik hier kortheidshalve slechts noem:

- a. de sexe-typische rol- en taakverdeling binnen het schoolteam;
- b. het in de leermiddelen geschetste beeld van de maatschappelijke rolverdeling van man en vrouw;
- c. de verschijnselen sexe-stereotypering en sexe-stigmatisering als onderdelen van de manier waarop de docenten de leerlingen bezien (het 'leerling-perspectief');
- d. de relatieve populariteit van de 'traditionele meisjespedagogiek' onder onderwijsgeevenden;
- e. de beperkte populariteit onder onderwijsgeevenden van de wens om de maatschappelijke rolverdeling ingrijpend te wijzigen.⁵⁸

3.3.4.3 Sexe- en milieu-ongelijkheid

De sexe-ongelijkheid komt niet in alle sociale milieus in gelijke mate voor. Sexe-ongelijkheid en milieu-ongelijkheid vormen in de praktijk twee met elk aar verstrengelde en uitsluitend in onderlinge combinatie voorkomende vormen van onderwijsachterstand. Om deze reden is een geïntegreerde aanpak van beide problemen te bepleiten. De gevolgen van een eenzijdige aanpak worden door Jungbluth als volgt geanalyseerd.

Geeft men prioriteit aan de milieu-ongelijkheid als onderwijsprobleem, dan impliceert die prioriteit een aanpak die voorbijgaat aan de mechanismen uit de sexe-ongelijkheidsreproducerende werking van het onderwijs. Vermoedelijk zal de aandacht gericht zijn op de leerlingen die er niet of slecht in slagen zich in te voegen in het schoolgebeuren en wier gebrekkig disciplinedrag als medeveroorzaker wordt gezien voor de binnen korte tijd optredende leerachterstanden. Maar vanuit die optiek zou men waarschijnlijk slechts jongens als probleemleerlingen weten te identificeren. Bij meisjes immers dreigt hun bereidheid om zich naar de wensen van de onderwijsgeevenden te richten hun feitelijk optredende leerachterstanden in mist te hullen. De categorie leerlingen die zo het meest in de knel komt (de meisjes uit de lagere milieus), vormt echter de helft van de categorie waarvoor men prioriteit heeft afgedwongen.

Maar het is precies dezelfde categorie leerlingen die het slachtoffer zou worden wanneer men prioriteit weet af te dwingen voor de sexe-ongelijkheid als onderwijsprobleem. De aandacht dreigt in dat geval vooral uit te gaan naar de

⁵⁷ *Ibid.*, blz. 185.

⁵⁸ *Ibid.*, blz. 181 e.v..

problematiek van de beroepskeuze en het maken van een a-traditionele keuze voor vervolgonderwijs. Zonder uitdrukkelijk rekening te houden met de alledaagse realiteit van de leerlingen uit de lagere sociale milieus zijn opnieuw de meisjes uit die milieus degenen aan wie zulke maatregelen voorbij gaan. Een eenzijdige aanpak van òf milieu-ongelijkheid òf sexe-ongelijkheid zal dan ook in beide gevallen ten nadele van meisjes uitvallen. We kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat het emancipatiebeleid dat momenteel door de minister van Onderwijs gevoerd wordt inderdaad aan dit gevaar niet is ontkomen waardoor maatregelen slechts aan een deel van de doelgroep ten goede kunnen komen.⁵⁹

3.3.5 *Allochtonen*

Sinds een aantal jaren is duidelijk geworden dat gezinnen uit landen rond de Middellandse Zee geen tijdelijk verschijnsel vormen in de Nederlandse samenleving maar er een niet meer te verwaarlozen onderdeel van uitmaken. Daarmee is de problematiek van onderwijskansen voor leerlingen uit deze milieus een belangrijk onderwerp in het kader van een studie naar onderwijs en welzijn in de Nederlandse samenleving. Deze bevolkingsgroep verdient niet alleen aandacht om wat zij is, maar vooral ook omdat *in principe* de problematiek van de zogenaamde culturele minderheden in het onderwijs niet wezenlijk verschilt van de problematiek van leerlingen uit autochtone milieus die een andere culturele achtergrond hebben dan die welke in het onderwijs domineert. Ook hier is sprake van ander taalgebruik, ander waardenpatroon, verschillende motivatie voor en verwachtingen van het onderwijs, geringe mobiliteitskansen etcetera. Bij allochtone leerlingen doet zich de problematiek echter in ernstiger mate voor waardoor de verschillen met de in het onderwijs dominerende cultuur eerder in het oog springen en maatregelen daarvoor door iedereen als noodzakelijk gezien worden. Dit kan men ten aanzien van de kansen voor arbeiderskinderen niet zeggen! Ondanks de ernst en het belang van de problematiek zijn nog weinig systematische gegevens over onderwijs voor 12- tot 16-jarigen beschikbaar.

3.3.5.1 Kwantitatieve gegevens

De laatste jaren is Nederland plaats van vestiging van talrijke immigranten geworden. Volgens een publikatie van de Commissie Planprocedure blijkt dat jaarlijks ongeveer 3000 jeugdigen van 12 tot 15 jaar immigreren.⁶⁰ Op grond van de aantallen in de generaties beneden de 12 jaar concludeert men dat bij voortgezette migratie het surplus in het voortgezet onderwijs over een periode van 10 jaar in de orde van 30.000 zal uitkomen. In het schooljaar 1978/1979 bezochten volgens opgave van het CBS ongeveer 16.000 buitenlandse kinderen het kleuteronderwijs en 38.000 het gewoon lager onderwijs.⁶¹ Verhoudingsgewijs betekent dit dat landelijk gezien in het kleuter- en lager onderwijs 4% respectievelijk 3% van de kinderen een buitenlandse nationaliteit heeft. Van deze 'buitenlandse' kinderen is omstreeks 70% afkomstig uit de landen rondom de Middellandse Zee.⁶² De laatste jaren is een forse stijging in deze deelnamecijfers te constateren. Het aantal kinderen in het lager onderwijs uit de zogenaamde wervingslanden rondom de Middellandse Zee steeg van 15.600 in 1975 tot 26.300 in 1978 (sinds 1971 is er zelfs sprake van een verviervoudiging). De sterke groei van de laatste jaren is vooral te zien onder de Turkse, leerlingen, die de grootste groep vormen en de Marokkaanse leerlingen. De laatste groep is sinds 1972 vertienvoudigd en vormt nu de op een na grootste. Voor de gegevens omtrent 12- tot 16-jarigen zijn de statistieken van het voortgezet onderwijs alleen niet voldoende. In 1978/1979 werden bijvoorbeeld 6.000 buitenlandse leerlingen van 12 jaar en ouder in het gewoon lager

⁵⁹ *Ibid.*, blz. 188.

⁶⁰ Commissie Planprocedure: *op. cit.*, blz. 41.

⁶¹ *CBS-mededeling 7717*, februari 1980. Een aantal van de volgende statistische gegevens is aan deze mededeling ontleend.

⁶² *Ibid.*.

onderwijs (GLO) geregistreerd, (waarvan 2500 13 jaar en ouder). Het lager beroepsonderwijs werd in dat jaar door 7.959 buitenlandse leerlingen bezocht, in het algemeen voortgezet onderwijs was dit aantal 7.320. Hier ziet men echter een opvallend verschil in deelname naar gebied van herkomst. Van de buitenlandse leerlingen in het lager beroepsonderwijs is 73,2% afkomstig uit de 'wervingslanden', een percentage dat iets hoger ligt dan in het GLO; in het AVO is dit percentage echter slechts 34. Deze scheve verhouding kan als een indicatie gezien worden voor een geringere doorstromingskans voor deze leerlingen naar het AVO. In absolute getallen bezochten in 1978/1979 2.500 leerlingen uit de Middellandse Zeelanden het algemeen voortgezet onderwijs en bijna 6.000 het lager beroepsonderwijs. De laatste groep bezocht voornamelijk het LTO en het LHNO. Omtrent de verdeling over de AVO-schooltypen presenteert de CBS-publikatie geen gegevens. Inmiddels zijn gezien de doorstroming vanuit het GLO deze aantallen weer een stuk verhoogd. De gegevens duiden er op dat de schatting van de commissie planprocedure van 30.000 buitenlandse leerlingen in het voortgezet onderwijs binnen 10 jaar zeker niet overdreven is.

Bij deze aantallen moet men niet uit het oog verliezen dat de buitenlandse immigratie sterk regionaal geconcentreerd is in het westen van ons land en een aantal industriegebieden in Noord-Brabant en Twente. In deze gebieden vindt bovendien veelal een grotere concentratie plaats in de oude stadswijken. In Rotterdam bijvoorbeeld vormen migranten 8,7% van de stadsbevolking. De verwachting is dat hun aantal zich de komende jaren nog zal vermeerderen met 50%.⁶³ Dat is niet alleen als gevolg van het gemiddelde kindertal dat voor Turkse en Marokkaanse gezinnen respectievelijk 5,05 en 7,68 bedraagt (Nederland: 1,59).

3.3.5.2 Blijvende positie van migranten

De tijdelijkheid van het verblijf van buitenlandse arbeiders in Nederland lijkt vanaf 1970 steeds meer het karakter te krijgen van een 'permanente tijdelijkheid'. Afgezien van de wensen tot terugkeer van de buitenlandse gezinnen zelf moet er ernstig rekening mee gehouden worden dat de feitelijke terugkeerkansen van buitenlandse werknemers om een aantal redenen niet erg groot zijn.⁶⁴ Onder invloed van het groeiend inzicht in het feit dat hier niet meer sprake is van een tijdelijk verschijnsel dringt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid aan op een beleid dat uitgaat van de mogelijkheid van permanente vestiging in Nederland.⁶⁵ 'Dit houdt onder meer in dat het beleid zich zal moeten richten op het opheffen van de achterstandspositie van de etnische minderheden in Nederland. Concreet betekent dit, het realiseren van gelijke kansen en mogelijkheden op het terrein van onderwijs, de arbeidsmarkt en de huisvesting'.⁶⁶

Voor het onderwijs betekent deze permanentie van het verblijf in ieder geval dat het onderwijs in de eigen taal en cultuur niet meer primair in dienst moet staan van eventuele terugkeer naar het land van herkomst. In het Actieplan⁶⁷ stelt de minister van Onderwijs en Wetenschappen dat het onderwijs in de eigen taal en cultuur noodzakelijk is voor buitenlandse leerlingen om hen de kans te geven hun eigen identiteit en leefwereld op te bouwen en te behouden. Van den Berg-Eldering, Adriaansen en Grebel⁶⁸ stellen dit echter ter discussie:

⁶³ F. Santing: 'Meerderheden willen minderheden nauwelijks'. In: *NRC-Handelsblad*, 17 november 1980.

⁶⁴ Zie L. van den Berg-Eldering: *Marokkaanse gezinnen in Nederland*. Alphen aan den Rijn, Samsom, 1978, en Rinus Penninx: *Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? 's-Gravenhage*, Staatsuitgeverij, 1979.

⁶⁵ WRR: *Etnische minderheden*. s-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979. Rapporten aan de Regering nr. 17.

⁶⁶ L. van den Berg-Eldering, A. Adriaansen en H.W. Grebel: 'Van kansloos naar kansarm'. In: *Intermediair*, 11 januari 1980; jaargang 16, nr. 1/2, blz. 69.

⁶⁷ *Actieplan 1979 met betrekking tot de werkgelegenheid in het onderwijs*. Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15674, nr. 2.

⁶⁸ *Op. cit.*, blz. 73.

'De eerste vraag is in welke mate het eigen taal- en cultuuronderwijs, zoals dat nu wordt gegeven, werkelijk bijdraagt aan het behoud en de versterking van de eigen identiteit. Is het voor de persoonlijkheidsvorming van een buitenlands kind bijvoorbeeld wel zo gunstig om, gedurende het gehele basisonderwijs, vier dagen per week naar de Nederlandse school te gaan en de vijfde dag naar een apart Turks of Marokkaans lesplan, waar vaak een totaal ander pedagogisch-didactisch klimaat heerst (...). De tweede vraag betreft dan het effect van dit eigen taal- en cultuuronderwijs op de kansen op schoolsucces van de buitenlandse leerlingen, hun kansen om door te stromen naar alle vormen van voortgezet onderwijs.'

De vraag is of er niet een discrepantie bestaat tussen een onderwijsbeleid van cultureel pluralisme en de maximalisering van gelijke kansen op de arbeidsmarkt voor diverse groeperingen.⁶⁹ Miedema⁷⁰ vermeldt in dit verband een zorg die ook bij de buitenlanders zelf leeft. Uit een enquête van de Wetenschapswinkel⁷¹ leek enerzijds de zorg van alloctonen voor de dubbele belasting waaronder hun kinderen lijden door de tweetalige opvoeding en de bi-culturele onderwijssituatie, aan de andere kant de sombere visie op de kansen in het Nederlands onderwijs, gelet op schooluitval en geringe doorstroomkansen. Zij stelt:

'Heel duidelijk valt een onderstroom van achterdocht en argwaan ten aanzien van doelstellingen van het onderwijs t.b.v. buitenlandse kinderen waar te nemen: zijn mooie woorden als "integratie met behoud van eigen taal en cultuur" in feite niet een onderwijskundige en pedagogische legitimering van een regelrechte aanpassingsbeleid aan de ene kant, of van een beleid die leidt tot het kweken van een nieuwe generatie gastarbeiders aan de andere kant? De zelforganisaties willen onderzoek, onderzoeksgegevens en actiegericht onderzoek, heel eenvoudig om er hun eisenprogramma mee te kunnen onderbouwen.'

Een van de grootste problemen hierbij is de onduidelijkheid van het beleid. Men kan wel 'culturele minderheden' verklaren tot zwaartepunten in het beleid, de effectiviteit daarvan hangt echter niet alleen samen met de aandacht en de middelen die daaraan besteed worden maar wordt vooral bepaald door de visie achter en consistentie van het beleid. Men kan zich moeilijk aan de indruk onttrekken dat het overheidsbeleid tot nu toe heeft bestaan uit ad-hoc maatregelen en dat op de bovengenoemde fundamentele vragen geen beleids-antwoorden zijn te vinden.

3.3.5.3 Voortgezet onderwijs

De grootste problemen voor het voortgezet onderwijs worden veroorzaakt door die leerlingen die in Nederland geen lager onderwijs hebben gevolgd. Kloosterman⁷² vermeldt dat in 1977/1978 op 17 scholen voor voortgezet onderwijs 44% rechtstreeks uit het moederland kwam. Meer recente en op breder onderzoek gebaseerde gegevens vermelden dat van ± 3.000 leerlingen in Internationale schakelklassen (ISK'en) 48% direct uit het thuisland afkomstig was (in '78/'79), terwijl dit percentage in '79/'80 zelfs 53 was.⁷³ De ISK'en waarin deze leerlingen moeten worden opgevangen, zijn bedoeld om leerlingen die onvoldoende (minder dan vier jaar) Nederlands onderwijs hebben gevolgd 'bij te spijkeren' zodat ze daarna kunnen deelnemen aan het reguliere voortgezet onderwijs. Er zijn 118 scholen met ISK'en in 20 steden.⁷⁴ Faciliteiten per leerling worden slechts voor de duur van twee jaar toegekend. Hieruit kan men afleiden dat de ISK'en

⁶⁹ C.A. Anderson: 'Equal Opportunity in a Pluralistic Society: A Theoretical Framework'. In: *International Review of Education*, 1975; jaargang 21, biz. 287-300.

⁷⁰ W. Miedema: *Onderzoek van het onderwijs aan alloctone kinderen en volwassenen in Nederland*. Amsterdam, PDI, 1980.

⁷¹ *Werkgroep buitenlandse arbeiders*. Amsterdam, Wetenschapswinkel, 1979.

⁷² A.M.J. Kloosterman: *De internationale schakelklassen*. 's-Hertogenbosch, Contactorgaan voor de innovatie van het onderwijs/Landelijke Commissie voor Voortgezet Onderwijs aan Anderstaligen, 1978.

⁷³ ISK-Bulletin, april 1980; jaargang 1, nr. 2.

⁷⁴ ISK-bulletin, december 1980; jaargang 2, nr. 4.

bedoeld zijn voor snelle doorstroming naar het voortgezet onderwijs. Over de werkelijke doorstroming zijn weinig gegevens bekend. Kloosterman concludeert uit de gegevens van een enquête dat meer dan 50% niet in staat is na één jaar door te stromen naar het reguliere onderwijs. Van deze groep is allerminst zeker dat zij na twee jaar doorverwezen kan worden.⁷⁵ In de enquête van Kloosterman wordt wel melding gemaakt van leerlingen in eindexamenklassen ITO, LHNO, LEAO, LTO en MAVO.⁷⁶ Bouwmeester⁷⁷ constateert dat leerlingen die in Amsterdam internationale schakelklassen bezoeken een opvallende neerstroom (van hogere naar lagere schooltypen), een groot aantal zittenblijvers en zeer weinig succesvolle schoolcarrières te zien geven. Janssen-Van Dieten⁷⁸ signaleert in verband hiermee de realiteit van het gevaar dat op den duur de beste leerlingen naar de 'lagere' vormen van voortgezet onderwijs doorverwezen worden.

Duidelijk wordt dat doorverwijzing naar typen onderwijs bij immigrantenkinderen nog minder dan bij autochtone leerlingen op basis van intelligentie en capaciteiten geschiedt. Dat de taalbeheersing hierbij een belangrijke rol speelt is evident. Toch zijn er wel leerlingen die het Nederlands wel voldoende beheersen. Dit geldt met name die leerlingen die de lagere school grotendeels in Nederland hebben gevolgd. De Commissie voor Voortgezet Onderwijs aan Anderstaligen (1979) presenteert wat betreft de vooropleiding een zevental onderscheiden groepen⁷⁹:

- Groep A – Leerlingen afkomstig van Nederlandse basisscholen, met een zekere mate van aanspreekbaarheid
- A 1 – Leerlingen die de Nederlandse basisschool volledig hebben doorlopen (slechts in uitzonderingsgevallen)
- A 2 – Leerlingen die de basisschool niet volledig hebben doorlopen.
- Groep B – Leerlingen rechtstreeks uit het land van herkomst komend
- B 1 – Leerlingen met geheel of bijna voltooid voortgezet onderwijs
- B 2 – Leerlingen met een of meer jaren voortgezet onderwijs
- B 3 – Leerlingen met voltooide basisopleiding
- B 4 – Leerlingen met onvoltooide basisopleiding
- B 5 – Leerlingen zonder enige schoolopleiding.

Leerlingen zonder enige schoolopleiding of met onvoltooide basisopleiding vormen een probleemgroep in die zin dat ze qua leeftijd niet meer in de basisschool kunnen geplaatst worden, maar daar qua vooropleiding wel thuis zouden horen. Voor de B 4-groep kan de ontbrekende basiskennis vastgesteld worden en moet onderwijs in de Nederlandse taal gegeven worden. Inpassing in het voortgezet onderwijs lijkt met name voor oudere leerlingen een moeilijk oplosbaar probleem. Wanneer geen voorzieningen in de volwasseneducatie benut kunnen worden, is levenslange kansenongelijkheid voor deze leerlingen een feit. Voor leerlingen in de B 2- en B 3-groep lijkt doorstroming in principe mogelijk, na een grondige scholing in Nederland. Problematisch zijn ook die leerlingen die reeds een opleiding voortgezet onderwijs voltooid hebben in het land van herkomst. Doorstroming naar hogere leerjaren voortgezet onderwijs of middelbaar en hoger beroepsonderwijs zou hier moeten plaatsvinden. Janssen-van Dieten concludeert echter dat hier sprake is van een groep buitenlandse jongeren die, omdat ze meestal ouder zijn dan 16 jaar, nergens adequaat opgevangen worden en voor wie doorstroming naar middelbaar, hoger of zelfs universitair onderwijs mogelijk zou moeten zijn.

De ISK vervult niet alleen een schakelfunctie naar het voortgezet onderwijs, maar is voor een aantal leerlingen in feite eindonderwijs. Dit geldt met name analfabeten van 14 jaar en ouder en oudere leerlingen die in eigen land voortge-

⁷⁵ A. Janssen-Van Dieten: 'Buitenlandse jongeren in het voortgezet onderwijs'. In: *Taalproblemen van buitenlandse arbeiders en hun kinderen*. Onder red. van R. Appel, C. Cruson, P. Muysken e.a.. Muiderberg, Coutinho, 1980, blz. 42-53.

⁷⁶ ITO = individueel technisch onderwijs; LEAO = lager economisch en administratief onderwijs; LTO = lager technisch onderwijs.

⁷⁷ G. Bouwmeester: *Enige voorlopige cijfers over leerlingen die de internationale schakelklassen in Amsterdam bezochten*. Amsterdam, 1978.

⁷⁸ A. Janssen-Van Dieten: *op. cit.*

⁷⁹ Geciteerd bij A. Janssen-van Dieten: *op. cit.*, blz. 43.

zet onderwijs hebben gevolgd en nu alleen Nederlands willen leren. Veel immigrantenkinderen bezoeken echter, ondanks het feit dat ze leerplichtig zijn, in het geheel geen school. Janssen-van Dieten komt zelfs tot een voorzichtige schatting van 50% van de leerplichtige buitenlandse jongeren. Weinig is nog bekend over de oorzaken daarvan. Te noemen zijn onbekendheid met onderwijsmogelijkheden, opvattingen over de vrije opvoeding op school, financiële problemen waardoor kinderen moeten werken of het huishouden verzorgen zodat moeder kan werken, ontbreken van plaatsingsmogelijkheden op een ISK enzovoorts.

3.3.5.4 Inpassing in het reguliere onderwijs

De vraag is of het reguliere voortgezet onderwijs de opvang van leerlingen met een andere culturele achtergrond aan kan. Het antwoord op deze vraag is eenvoudig te geven als men de dominante 'vakkencultuur' van het voortgezet onderwijs met sterk accent op selectie als uitgangspunt neemt. De nog summierere gegevens omtrent doorstroming en uitval geven een indicatie dat selectie het voornaamste antwoord is op de culturele pluriformiteit van het onderwijs. Deze benadering is overigens niet vreemd als men haar vergelijkt met de benadering van autochtone leerlingen zoals die in de vorige paragrafen is beschreven. Een heel andere aanpak — die overigens evenzeer betrekking heeft op de benadering van verschillen tussen autochtone leerlingen — gaat uit van de acceptatie van leerlingen. Daarbij worden verschillen tussen leerlingen — ook qua culturele achtergrond — niet geëlimineerd maar juist als aangrijpingspunt in het onderwijs benut. Dit vereist echter een aanpak die het mogelijk maakt dat leerlingen op verschillende wijzen, individueel en in samenwerking, met de leerstof bezig kunnen zijn; thematische werkwijzen en dergelijke lijken hiervoor meer geschikt. Ook het betrekken van buitenschoolse ervaringen in het onderwijs dient een belangrijk principe te zijn. Het reguliere onderwijs is hier nog ver vandaan, hoewel aanzetten daartoe zeker te onderkennen zijn. Ik kom hierop in paragraaf 3.5 terug.

Concluderend: omtrent kansen van kinderen uit de wervingslanden in het voortgezet onderwijs is weinig bekend. De kansenproblematiek is zeker niet terug te brengen tot een taalprobleem alleen. Voor een groeiend aantal leerlingen dat de lagere school in Nederland gevolgd heeft is de taalproblematiek opgelost. Maar ook voor deze leerlingen is de gelijke-kansenproblematiek evident. Wanneer meer gegevens omtrent schoolloopbanen in het voortgezet onderwijs van deze leerlingen beschikbaar komen, zullen deze een belangrijke toetssteen kunnen vormen voor de wijze waarop het onderwijs bijdraagt aan individueel en maatschappelijk welzijn. Slechts een onderwijsbeleid dat niet alleen ten aanzien van culturele minderheden maar ten aanzien van de hele schoolbevolking de welzijnsbevordering centraal stelt, kan hierin slagen. Anno 1981 lijkt dit beeld echter ver te zoeken.

3.3.6 *School en ongelijkheid*

In de laatste paragrafen heb ik de problematiek van ongelijke kansen geanalyseerd vanuit wat in paragraaf 3.3.1 genoemd is de rechtvaardigheidsbenadering. Gebleken is dat het categoriale schoolsysteem geen rechtvaardig onderwijsstelsel is. De vraag rijst of een meer inhoudelijke benadering soulaas zou kunnen bieden. De trend die Neave schetst in de interpretaties van gelijke kansen lijkt een suggestie te doen in deze richting. Ik zal daarom in deze paragraaf aandacht besteden aan het Nederlandse onderzoek naar gelijkheid van kansen.

Het onderzoek naar de ongelijkheid van kansen in het onderwijs heeft een ontwikkeling doorgemaakt in die zin dat het accent in de loop van de tijd is verschoven van het zoeken naar factoren verband houdend met ongelijke deelname aan onderwijs naar het onderwijs zelf als belangrijke factor in de reproductie van sociale ongelijkheid. Deze ontwikkelingsgang wordt door Wesselingh getypeerd als een van 'gelijke kansen' naar 'maatschappelijke ongelijk-

heid".⁸⁰ Het ongelijkheidsonderzoek concentreerde zich aanvankelijk op doorstroming van leerlingen, waarbij verklarende factoren vooral werden gezocht in de sociaal-structurele sfeer. Sociale rechtvaardigheid was (en is nog) een belangrijk motief voor het onderzoek. Het onderwijs zelf werd daarbij nauwelijks ter discussie gesteld. Het aangetoonde feit dat verschillende sociale groeperingen ongelijke deelname- respectievelijk doorstromingskansen hadden in het onderwijs leidde tot het zoeken van sociaal-culturele determinanten. 'Het *individueel tekortschieten* van arbeidskinderen werd in hoofdzaak gezocht in *sociale oorzaken* buiten het onderwijssysteem'.⁸¹ Beleidsmatige oplossingen voor deze problematiek werden bijvoorbeeld gezocht in compensatieprogramma's om discrepantie tussen de eisen van de school en de toerusting van arbeiderskinderen daarvoor weg te werken.

In het latere onderzoek wordt ook aandacht besteed aan de vraag *hoe het komt* dat in arbeidersmilieus de voorwaarden om de school succesvol te doorlopen niet voldoende vervuld zijn. Men zoekt daartoe met name ook in die ongelijkheid die er in de beroepssituatie heerst en die weer invloed heeft op de gezinsopvoeding (bijvoorbeeld aan- of afwezigheid van verbale interactie, ondergeschiktheid, monotonie). Men zoekt 'naar complexe ketens van variabelen die de ontwikkeling van vaardigheden en bekwaamheden die de school vereist, kunnen helpen duiden en verklaren'.⁸²

Daarmee is de ongelijkheidsproblematiek in het licht komen te staan van de in het maatschappelijk leven verankerde sociale ongelijkheid. De verklaringen voor ongelijke deelname- en doorstromingskansen werden echter voornamelijk buiten de school gezocht.

Het nieuwe onderzoek richt zich ook op de rol die de school speelt bij het in stand houden van de sociale ongelijkheid. Het richt zich niet alleen op de bedoelde functies van onderwijs, maar ook op de niet bedoelde. Een bedoelde functie van onderwijs is kwalificatie van leerlingen: het geven van een toerusting voor het maatschappelijk functioneren. Dit functioneren in de maatschappij is gekenmerkt door ongelijkheid. De school wordt gezien als het belangrijkste selectie-instrument voor de verschillende soorten en niveaus van maatschappelijke posities.

De criteria die in de maatschappij aangelegd worden voor het bepalen van verschillen in inkomen, status en macht komt men in de school eigenlijk ook tegen: hoofdwerk wordt hoger gewaardeerd dan handwerk, abstract denken is 'hoger' dan concreet denken etcetera. Deze door velen als objectief ervaren criteria voor sociale ongelijkheid worden als vanzelfsprekende selectiecriteria gehanteerd in de school. Daardoor resulteert het prestatiegerichte leren op school in een selectie waarvan — aldus Wesselingh — de

'slachtoffers, de legitimiteit niet in twijfel trekken omdat zij, juist vanwege de vermeende objectieve rationaliteit van de schoolse geschiktheids- en prestatie-eisen, hun falen toeschrijven aan *individuele* tekortkomingen, terwijl de leerlingen die bestemd worden voor de betere banen hierin een bevestiging zien van hun *individuele kwaliteiten*'.⁸³

De consequenties van dit denken hebben enerzijds betrekking op de rol van de school voor de samenleving, anderzijds op de invloed van het onderwijs voor het welzijn van de leerlingen. Het onderwijs kan voor de bestaande maatschappelijke verhoudingen functioneel — dat is: bevestigend — en voor het welzijn van de leerling ongunstig (disfunctioneel) zijn; het omgekeerde is ook denkbaar. Een onderzoek naar de welzijnsbevorderende functie van onderwijs heeft daardoor betrekking op de functie van onderwijs zowel voor het reilen en zeilen van de samenleving (die uit meer bestaat dan arbeidsprocessen) als voor het welzijn van individuen die in verschillende sectoren van de samenwerking functioneren.

⁸⁰ A. Wesselingh: 'Van "gelijke kansen" naar "maatschappelijke ongelijkheid"'. In: *Kansarme groepen en hun onderwijs*. Onder red. van E. Jetten en M. Schoemaker-Hol. s-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1978, blz. 16-37.

⁸¹ *Ibid.*, blz. 19.

⁸² *Ibid.*, blz. 21.

⁸³ *Ibid.*.

Om over het eerste meer te weten te komen kan men zoeken naar de mechanismen en invloedssferen waardoor leerplannen, examens, selectiewijzen en dergelijke in de school tot stand komen. Hierbij moet men mijns inziens niet alleen de rol van arbeidsverhoudingen analyseren maar ook mechanismen en verhoudingen in andere sectoren van de maatschappij. Ook is het van belang na te gaan hoe autonoom het onderwijs is, met andere woorden hoe los het officieel staat van maatschappelijke invloedssferen; tevens dient men echter te onderzoeken welke criteria voor maatschappelijke ongelijkheid in de school worden gehanteerd (selectiecriteria, verborgen leerplan, primaat van reproducerende kennis, organisatie van schoolse leervakken enzovoort⁸⁴). Men stuit daarbij ook op de vraag in hoeverre de schoolcultuur bepaalde maatschappelijke groeperingen continu benadeelt.

Kennisverwerving omtrent de welzijnsfunctie van de school voor het individu vereist een nadere analyse van de vaardigheden, houdingen en kennis die nodig zijn voor het zinvol functioneren in arbeid en vrije tijd. Vergelijkt men deze vaardigheden met de feitelijk op school aangeleerde vaardigheden, dan kan de discrepantie iets aangeven over de functievervulling van de school als welzijnsinstituut. Ik zal in paragraaf 3.5 een paar van bovengenoemde aspecten kort bespreken. Bovenstaande overwegingen maken het onderzoek naar deelname en selectie in het onderwijs gerelateerd aan sociaal milieu, sexe, etnische achtergrond enzovoort echter niet overbodig. Bepaalde groepen in de samenleving hebben minder kansen in hun school- en beroepsloopbaan dan andere. Of men de rol van de school nu beoordeelt als ongelijkheidsbevorderend of niet, de doorstroming in het onderwijs wordt gezien als een belangrijk succes criterium. Het blijft daarom van belang discriminatie van bepaalde groepen aan te tonen en vermindering daarvan na te streven. Dat hierbij nog veel werk verricht moet worden is gebleken uit deze paragraaf (3.3). Dat de discriminerende werking van de school in de huidige maatschappij opgeheven kan worden, geloof ik niet, wel dat deze verminderd kan worden. Ook daarop wil ik in paragraaf 3.5 ingaan.

3.4 Welbevinden van leerlingen in het voortgezet onderwijs

Het aandacht besteden aan welbevinden van leerlingen in het voortgezet onderwijs in een studie over onderwijs en welzijn heeft een aantal redenen. In de eerste plaats is het — alleen al vanwege het feit dat de tijd die jongeren op school doorbrengen in de leeftijdsfase van 12 tot 16 jaar relatief erg groot is — van belang te weten hoe leerlingen de school ervaren. De welzijnsfunctie van het onderwijs is dan ook niet 'slechts' beperkt tot de voorbereiding op het functioneren in gezin, arbeid en vrije tijd, maar betreft ook *de algemene schooloriëntatie* van de leerlingen, met name de mate van het werkelijk plezier hebben in de ervaring van het naar school gaan en de mate waarin zij dit interessant vinden.⁸⁵ Gegevens over welbevinden van leerlingen kunnen echter ook indicaties geven omtrent de mate waarin en de wijze waarop het onderwijs een aantal belangrijke *pedagogische functies* vervult. Dit betreft van oudsher uiteraard het verwerven van kennis. Motivatie, zelfconcept en dergelijke spelen daarbij een belangrijke vergemakkelijkende of juist belemmerende rol. De pedagogische functie betreft echter ook de ontplooiing van verschillende capaciteiten van leerlingen en de ontwikkeling van zelfconcept. Daarvoor is acceptatie van de leerlingen met hun verschillende geaardheid en ontwikkelingsstadia en -mogelijkheden een vereiste. Het mondig maken van mensen, het leren zelf te kiezen, beslissingen te nemen, criteria te hanteren etcetera, toch door velen als belangrijke doelstellingen van het onderwijs geformuleerd, komt in een aantal studies omtrent het welbevinden van leerlingen naar voren als een

⁸⁴ Zie bijvoorbeeld N. Keddie: 'Classroom Knowledge'. In: *Knowledge and Control*, Ed. by M.F.D. Young. London, Collier MacMillan, 1971, blz. 133-160. Zie ook B. Bernstein: *Class, Codes and Control*. London, Routledge and Kegan Paul, 1975.

⁸⁵ J. de Jonge: *Schoolgrootte en welbevinden van leerlingen*. Amsterdam, Instituut voor toegepast sociaal-wetenschappelijk onderzoek, 1978.

probleem, in die zin dat het onderwijs daaraan te weinig aandacht besteedt. Verwant met het voorgaande maar daarvan zeker te onderscheiden is dat studies naar welbevinden ook indicaties kunnen geven over *de verbondenheid van de school met het maatschappelijk leven* of, om het wat negatiever te formuleren: het eiland-karakter van het onderwijs. De vraag is of de school erin slaagt de leerlingen perspectief te bieden voor het (latere) functioneren in gezin, arbeid en vrije tijd.

Door naast de algemene school oriëntatie ook aandacht te besteden aan de wijze waarop de school haar pedagogische functies vervult en de mate waarin het schoolgebeuren relaties heeft met het maatschappelijk leven, kan men indicaties krijgen over de welzijnsfunctie van het onderwijs. Als men dit doet via onderzoek naar welbevinden kunnen deze indicaties niet meer dan tentatief zijn. Desalniettemin is het doen van onderzoek via de leerling een belangrijke aanvulling op het zeer schaarse materiaal dat hieromtrent op andere wijze is verzameld.

3.4.1 *Algemene schooloriëntatie*

Een aantal Nederlandse onderzoekers heeft zich beziggehouden met problemen van leerlingen in het voortgezet onderwijs. Men heeft daarbij nagegaan welke 'klachten' leerlingen hebben op diverse terreinen zoals eigen lichaam, de eigen persoon, school, thuis, toekomst, geld en de relatie met het andere geslacht. De waarde van deze onderzoeken wordt door Van der Linden en Roeders⁸⁶ nogal gerelativeerd omdat men gebruik heeft gemaakt van een Amerikaanse vragenlijst (de Mooney Problem Checklist) die niet voor ons land is genormeerd. Daardoor hebben gegevens uit dergelijk onderzoek slechts beperkte betekenis. Toch kunnen ze wellicht iets bijdragen aan de beeldvorming omtrent de problematiek.

Het eerste onderzoek met behulp van de Mooney Problem Checklist werd uitgevoerd door Groen en Smit⁸⁷ onder ruim 700 gymnasiumleerlingen. Een van de uitkomsten was dat het inzicht van de leraar in de belangrijkste klachten van de leerling niet overeenkwam met de realiteit. Er werd nogal een verschil geconstateerd tussen wat zij dachten dat de belangrijkste problemen van de leerlingen zouden zijn en wat leerlingen er zelf van vonden. Tienstra⁸⁸ legde dezelfde klachtenlijst voor aan 700 HAVO-leerlingen. Ook zij constateert dat klachten over het schoolleven het talrijkst zijn. Daarnaast beschrijft zij het beeld van de leraren over de leerlingen. Dat beeld verschilt nogal met het schooltype: HAVO-leerlingen worden als praktischer en concreter beschouwd terwijl VWO-leerlingen diepere belangstelling hebben en minder orde-problemen geven. Tenslotte onderzoekt ze welke oorzaken leerlingproblemen kunnen hebben en komt hierbij tot een drietal groepen:

- a. gebrek aan aanpassing van de leerling,
- b. gebrek aan goede communicatie tussen leerling en leraar,
- c. gebrek aan motivatie voor school bij leerlingen.

Nuyten-Edelbroek⁸⁹ onderzocht 248 eindexamenleerlingen van een scholengemeenschap in Rotterdam die zich voorbereiden voor het examen atheneum en gymnasium. Hoewel de gegevens slechts betrekking hebben op één school, kunnen de verbanden die hierbij gevonden zijn wellicht indicatief zijn. Slechts 26% van de leerlingen vindt het fijn om naar school te gaan. Driekwart vindt het geen verspilling van tijd om naar school te moeten gaan.

'De negatieve kanten zijn vooral het hard moeten leren, het maken van huiswerk, je moeten houden aan de regels binnen de school. VWO-leerlingen

⁸⁶ F.J. van der Linden en P.J.B. Roeders: *De problemen van adolescenten in het voortgezet onderwijs*. Nijmegen, Hoogveld Instituut, 1980.

⁸⁷ M. Groen en J.J. Smit: *Klachten van middelbare scholieren*. Leiden, Nederlands Instituut voor Praeventieve Gezondheidszorg, 1971.

⁸⁸ C. Tienstra: *4 HAVO project St. Agnesscholengemeenschap Leiden*. Leiden, Vakgroep Onderwijskunde, 1974.

⁸⁹ E.G.M. Nuyten-Edelbroek: *Het is slecht gesteld met de middelbare scholier*. Rotterdam, Erasmus Universiteit, 1977.

zijn iets negatiever in hun oordeel dan MAVO- of HAVO-leerlingen. Zij blijken ook meer problemen aan te geven.

Uit de inventarisatie van problemen komen de schoolproblemen als meest belangrijke naar voren, zowel naar aantal leerlingen dat zegt schoolproblemen te hebben, als naar de ernst van deze problemen. Vaak genoemde problemen zijn dat men zich moeilijk kan concentreren, dat er geen goede of gezellige sfeer heerst in de klas en op school, dat men het schoolsysteem te strak vindt en dat men bang is voor het eindexamen.

Daarop volgen persoonlijke problemen, toekomstproblemen en problemen ten aanzien van sociale contacten met anderen. Men is verlegen, men heeft te weinig zelfvertrouwen, men vat de dingen te zwaar op, men trekt zich de dingen te snel aan en is bang voor anderen te kwetsen. Ook bestaat er een tamelijk grote behoefte aan beroepenvoorlichting.

Problemen rond de andere sexe en moeilijkheden thuis bleken veel minder voor te komen.⁹⁰

VWO-leerlingen hebben meer problemen dan leerlingen van de andere schooltypen. MAVO-leerlingen geven op praktisch alle onderscheiden deelgebieden minder problemen aan. HAVO-leerlingen zijn meer dan die van VWO en MAVO bang om voor het examen te zullen zakken. Wanneer men jongens en meisjes met elkaar vergelijkt blijken meisjes op een aantal dimensies meer problemen aan te geven (Dit is niet in overeenstemming met ander onderzoek). Zij scoren ook lager dan jongens op positieve faalangst en hoger op negatieve faalangst. Een dergelijk verschil bleek niet als men faalangst-scores van verschillende milieus met elkaar vergeleek. Wel blijken leerlingen uit hogere milieus een groter aantal problemen te hebben dan leerlingen uit lagere milieus. Leerlingen uit hogere milieus vertonen ook meer ambitie en doorzettingsvermogen. Leerlingen met veel problemen, vooral ten aanzien van behaalde cijfers, concentratie, hoeveelheid vakken, huiswerk en lesuren, gaven zichzelf een lagere kans het examen te behalen. Ze vertoonden minder ambitie en doorzettingsvermogen en een hogere mate van negatieve faalangst. Deze 'probleemleerlingen' waren voor het eindexamen vaker gezakt. Een en ander is in overeenstemming met de analyse van Mooij⁹¹ over studiemislukking en studievertraging. Het omvangrijkste onderzoek werd enkele jaren geleden verricht in Noord-Brabant waarbij 1700 leerlingen van 9 scholengemeenschappen werden onderzocht⁹². Ook hier blijken schoolklachten het meest voor te komen, thuisklachten en problemen in de relaties met leden van de andere sexe veel minder. Groen heeft nagegaan welke verschillen er waren voor een aantal leeftijdsgroepen, sexen en schooltypen. Verschillen tussen schooltypen met betrekking tot klachten over school zijn wel aanwezig. In een vergelijking tussen derdeklasleerlingen van verlengde brugklassen van HAVO en van VWO bleken brugklasleerlingen de minste en HAVO-leerlingen de meeste schoolklachten te uiten. Door het ontbreken van verdere analyses en achtergrondgegevens zijn deze onderzoeken (nog) niet erg bruikbaar. Het Nederlands Instituut voor Praeventieve Gezondheidszorg (NIPG) heeft een breder onderzoek in uitvoering.⁹³ De invloed van *schoolgrootte* op welbevinden van leerlingen blijkt niet overduidelijk. Vele onderzoeken komen tot tegenstrijdige gegevens. Een recent onderzoek van het Research Instituut voor het Onderwijs in het Noorden (RION) komt hieromtrent met genuanceerde conclusies. Het onderzoek van Stoel⁹⁴ had betrekking op een steekproef onder 89 scholen, waaraan ruim

⁹⁰ *Ibid.*, blz. 71.

⁹¹ A.J. Mooij: *op. cit.* (1979, 1980).

⁹² Zie M. Dorreman: *Klachten van leerlingen op scholengemeenschappen voor VWO-HAVO*. Eindhoven, Technische Hogeschool, 1978; en B.C. Lippens: *Klachten van leerlingen op scholengemeenschappen voor VWO-HAVO*. Eindhoven, Technische Hogeschool, 1976.

⁹³ Zie R.J. van Alphen de Veer en M.I.M. Schuurman: *Klachten van leerlingen en de samenhang met enkele andere variabelen*. Leiden, Nederlands Instituut voor Praeventieve Gezondheidszorg, 1979.

⁹⁴ W.G.R. Stoel: *De relatie tussen de grootte van scholen voor voortgezet onderwijs en het welbevinden van de leerlingen*. Groningen, Research Instituut voor het onderwijs in het Noorden, 1980. 2 delen.

7.000 leerlingen zijn onderzocht. In het algemeen blijkt de factor schoolgrootte niet veel variantie in welbevinden te verklaren (gecorrigeerd voor andere verklarende variabelen $\pm 2,4\%$). Voor verschillende schooltypen is de relatie tussen schoolgrootte en welbevinden ongelijk. Uit het onderzoek is evenals in ander onderzoek een duidelijke daling van het gemeten 'welbevinden' geconstateerd in de tijd. Na een jaar op school is welbevinden sterk verminderd terwijl deze daling zich daarna voortzet, zij het wat minder sterk.

3.4.2 *Pedagogische functie*

Het onderzoek naar de algemene schooloriëntatie, het fijn vinden enzovoorts van de school, levert een niet zo positief beeld op. Een nadere analyse is echter nodig om meer te weten te komen omtrent de mate waarin de school situaties schept die het schoolleven voor de leerling zinvol en motiverend maakt om activiteiten te ontplooiën en zich in te zetten voor de gestelde taken. Illustratief is hieromtrent de beantwoording van een aantal vragen in het onderzoek van Nuyten-Edelbroek waarvan de reacties door de auteur in twee categorieën zijn ondergebracht:

'De eerste categorie bevat problemen met betrekking tot de grootte van de scholengemeenschap en de organisatiestructuur. Een aantal leerlingen vindt de school te groot. Dit heeft tot gevolg dat sommige leerlingen worden opgeslokt in de grote massa, ze krijgen te weinig begeleiding en leveren vermoedelijk prestaties die onder hun niveau liggen. Ook heerst er te weinig sfeer en gezelligheid op school. Gerelateerd aan kritiek op het onderwijs in het algemeen zijn de opmerkingen dat men de school teveel een leerinstituut vindt, te véél eenzijdig ingesteld op het verwerven van een positie in de maatschappij. Men vindt dat er te veel een werksfeer heerst op school: er wordt geen aandacht besteed aan buitenschoolse activiteiten, er is geen ruimte voor expressievakken en persoonlijkheidsvorming; men vraagt zich het nut af van bepaalde vakken, men mist discussie over het waarom van het naar-school gaan.

Met de grootte van de school hangen opmerkingen samen over de organisatiestructuur. Enerzijds betreft dit kritiek op de schoolleiding; deze acht men (te) autoritair en konservatief in haar optreden. Er is weinig wederzijds begrip, men staat te weinig open voor de problemen van de leerlingen, de leerlingen wordt te weinig vrijheid geboden en persoonlijk initiatief wordt tegengegaan. Ook zijn er te weinig inspraakmogelijkheden voor de leerlingen; de schoolraad funktioneert in de ogen van een aantal leerlingen slecht. De schoolkrant zou wat dat betreft meer gestimuleerd moeten worden. Er zijn te weinig mogelijkheden voor kontakten tussen de betrokkenen binnen de schoolgemeenschap; tussen de leraren onderling, tussen de leerlingen onderling (met name tussen de verschillende afdelingen), tussen de leraren en leerlingen en tussen leerlingen en schoolleiding. Het geheel leidt nogal tot een onpersoonlijke sfeer op school.

In de *tweede* categorie vallen opmerkingen welke direkter gerelateerd zijn aan het aangeboden onderwijs. Naast de reeds gerefereerde opmerkingen over de behoefte aan expressievakken en het nut van bepaalde vakken wordt de beperktheid van het vakkenpakket genoemd. Ook heeft men kritiek op de tentamen- en examenregeling. Deze zou slecht georganiseerd zijn en leiden tot chaos. Een betere spreiding over het schooljaar wordt geprefereerd en er zouden meer herkansingsmogelijkheden geboden moeten worden. Lessen worden op een saaie, vervelende en fantasieloze wijze gebracht, terwijl ook opmerkingen gemaakt worden over de inkompetentie van leraren.

Hoewel de voorgaande opmerkingen de schuld van de problemen vooral leggen bij de school of bij het docentenkorps, onderkent een aantal leerlingen toch ook dat de schuld bij henzelf gezocht kan of moet worden. Gewezen wordt op de ongemotiveerdheid van leerlingen, op de geringe daadwerkelijke betrokkenheid bij de school en op de geringe interesse voor medeleerlingen en de apathie in het ontplooiën van activiteiten. De frekwentie

van dergelijke opmerkingen is evenwel beduidend lager dan die van de eerdergenoemde opmerkingen. Men is — zo lijkt het — niet gauw geneigd de oorzaak bij zichzelf te zoeken en wijst liever een ander als zondebok aan.⁹⁵ Aan dit onderzoek kunnen geen generaliserende conclusies worden verbonden: het betrof slechts één scholengemeenschap. Toch geven de reacties herkenbare mechanismen weer omtrent de ervaringen van leerlingen inzake de eenzijdigheid van het schoolse leren, de mogelijkheid voor individuele ontplooiing, het democratisch functioneren enzovoort.

Gezien het feit dat juist in de adolescentiefase de ontwikkeling naar meer zelfstandigheid een belangrijke rol speelt, is het van belang de leerling op school ook te laten meebeslissen over zijn eigen situatie. In een onderzoek van Van der Linden en Stoop onder adolescenten uit Roosendaal en Nispen bleek dat driekwart van mening was in een onderwijssituatie te verkeren waarin weinig of geen inspraak mogelijk is.

'Als we kijken naar de door hen gewenste situatie, dan geeft ruim de helft (53,9%) de voorkeur aan een min of meer democratische overlegstructuur in het onderwijs (3 en 4). Toch geeft nog ruim een derde (35,7%) de voorkeur aan een structuur met weinig of geen inspraak. Als algemeen beeld komt echter wel naar voren dat er een meer democratische structuur wordt gewenst, dan de structuur waarin de adolescent zich in het onderwijs bevindt. Wanneer de gegevens worden opgesplitst naar verschillende onderwijstypen dan zien we dit algemene beeld terug. Er komen dan echter ook verschillen naar voren tussen de onderwijstypen. LBO-, LAVO-, LAEO- en MAVO-leerlingen bevinden zich naar hun beleven in een onderwijsstructuur met veel minder inspraak dan de structuur die door HAVO- en VWO-leerlingen wordt aangegeven. Een verwant patroon komt naar voren bij de gewenste onderwijsstructuur. LBO-, LAVO- en LAEO-leerlingen kiezen het meest voor een structuur zonder inspraak, MAVO voor weinig inspraak en HAVO en VWO voor een redelijke mate van inspraak. De diskrepantie tussen feitelijke en gewenste situatie blijkt dus voor de verschillende schooltypen onderling nauwelijks te verschillen. De gevonden verschillen tussen de onderwijstypen zijn mogelijk te verklaren doordat onderwijstype samenhangt met sociaaleconomisch milieu en dit laatste weer met verschillende opvoedingspatronen is gerelateerd.'⁹⁶

Ook wat betreft de oordelen van leerlingen over de relaties met hun leerkrachten bleek in bovenvermeld onderzoek van Van der Linden en Stoop dat zich significante verschillen tussen onderscheiden schoolgroepen voordoen. Van de LBO-leerlingen was 49% tevreden, MAVO/HAVO: 65% en VWO-leerlingen 82%. Het feit dat 57% van de schoolgaande jeugd van mening is dat zij door hun leraren persoonlijk gekend en echt begrepen worden, is een gegeven dat zeker nadere analyse behoeft.

In dit onderzoek is ook nagegaan in welke mate adolescenten tevreden waren met hun huidige onderwijssituatie. Van de onderzochte leerlingen was 70% tevreden, 16% gedeeltelijk tevreden en 13% oordeelde negatief. Tussen de onderscheiden onderwijstypen waren geen significante verschillen. Bij het toenemen van de leeftijd bleek de tevredenheid af te nemen. In een onderzoek van Stroink en Andries⁹⁷ onder LTS-leerlingen, voor het verlaten van school, bleek slechts 43% school 'leuk' of 'tamelijk leuk' te vinden en 14% negatief te reageren. De ontevredenheid bij de respondenten van Van der Linden en Stoop bleek vooral betrekking te hebben op inspraakmogelijkheden en de mate van persoonlijke vrijheid.

Een van de aspecten die door Van der Linden en Roeders⁹⁸ worden aangegeven als beïnvloed door het onderwijs en van groot belang voor motivatie en welbevinden in het onderwijs, is de ontwikkeling van het zelfbeeld. Deze auteurs

⁹⁵ E.G.M. Nuyten-Edelbroek: *op. cit.*, blz. 35-36.

⁹⁶ F. van der Linden en W. Stoop: *Jeugd in Roosendaal en Nispen; Deel 3: Resultaten van de jeugdenquête*, Nijmegen, Hoogveld Instituut, 1977, blz. 74.

⁹⁷ P.L. Stroink en F. Andries: *De LTS'er; Van scholier tot werknemer*, Leiden, NIPG, 1977.

⁹⁸ F.J. van der Linden en P.J.B. Roeders: *op. cit.*

besteden in hun studie uitvoerig aandacht aan de factoren die de ontwikkeling van het zelfbeeld beïnvloeden en de gevolgen die een negatief of instabiel zelfbeeld heeft. Twee factoren in de opvoeding zijn voor deze ontwikkeling van het zelfbeeld erg belangrijk⁹⁹, namelijk het aantal normen waarmee het kind wordt beoordeeld en de mate waarin alleen uiterlijk waarneembaar gedrag in de beoordeling wordt betrokken. In het onderwijs spreekt een veelheid van normen een rol in het beïnvloeden van het zelfbeeld van leerlingen.

'Het leerproces wordt verknipt tot kleine zichtbare leerprestaties op verschillende vakgebieden, die door groepen tegelijk moeten worden geleverd. Het betekent eigenlijk dat kinderen voortdurend producten moeten leveren op voor hen onsamenvangende leergebieden. Dit vormt voor de leerling evenzovele normen waaraan hij moet voldoen, met evenzovele kansen om onder de maat te blijven. Een betere integratie van leergebieden en een meer procesgerichte evaluatie zou theoretisch gezien voor leerlingen met een negatief zelfbeeld positieve effecten hebben.'¹⁰⁰

Ook produkt-gerichte evaluatie aan de hand van externe criteria beïnvloedt het zelfbeeld van leerlingen. In het klassikale voortgezet onderwijs is het eindprodukt, meestal in leerstoftermen, voor ieder hetzelfde. Wordt niet het vereiste produkt geleverd (meestal in vergelijking met anderen) dan krijgt de leerling de indruk dat hij of zij onder de maat is. Het verwervingsproces wordt niet meegeteld. Om de kans op een negatief zelfbeeld te verkleinen zou de opvoeder echter veel meer als procesbegeleider moeten optreden dan als beoordelaar. Een negatief zelfbeeld gaat dikwijls samen met een hoge mate van faalangst en slechtere leerprestaties. Van Dijk¹⁰¹ komt in zijn onderzoek op een aantal LBO-, MAVO-, HAVO- en VWO-scholen tot de conclusie dat gemiddeld 30% van de middelbare scholieren aan deze faalangst lijdt. Met name deze leerlingen zijn meer gebaat bij een betere begeleiding van hun leerproces.

Het is gezien het bovenstaande niet verwonderlijk dat ook de interne schoolorganisatie zoals die zich manifesteert in de aard, frequentie en inhoud van overlegsituaties, begeleidingsvormen, beoordelingsvormen en extra-curriculaire activiteiten verband houdt met welbevinden. Stoel concludeert:

'Naarmate er vaker (tot op zekere hoogte) overleg is over wezenlijke (= de inhoud en vorm van het onderwijs betreffende) zaken met zowel leraren als leerlingen, naarmate er frequenter begeleid wordt, naarmate zowel leraren als leerlingen worden betrokken bij de beoordeling van zowel leerlingen als leraren en naarmate er frequenter en gevarieerder extra-curriculaire activiteiten op de scholen worden georganiseerd, is het schoolwelbevinden van de leerlingen (én de leraren) hoger.'¹⁰²

3.4.3 *Pedagogisch eiland*

Een aspect waaraan in het genoemde onderzoek betrekkelijk weinig aandacht wordt besteed, is de verbondenheid van de school met het maatschappelijk leven. Nuyten-Edelbroek geeft in het van haar geciteerde onderzoek wel indicaties over de school als leer-instituut, de eenzijdige gerichtheid op het verwerven van een maatschappelijke positie, het ontbreken van aandacht aan buitenschoolse activiteiten en het geen zicht hebben op het nut van bepaalde vakken of van het naar school gaan. De generaliserende waarde van dit onderzoek is vooralsnog echter beperkt. De laatste tijd wordt aan dit onderwerp steeds meer aandacht besteed. Veel onderzoek in het kader van welbevinden richt zich op 'motivatie' van leerlingen. Daarbij wordt veelal expliciet aandacht besteed aan de betekenis van het onderwijs voor de leerlingen en de relatie tussen de 'schoolcultuur' en de omgeving waarin jongeren buiten school zich bevinden. Ook wordt aan de perceptie van de leerling omtrent de betekenis van

⁹⁹ W.F.C. van Dijk: *Spiegels spreken; Het zelfbeeld in opvoeding en onderwijs* Nijmegen, Dekker & Van de Vegt, 1978.

¹⁰⁰ F.J. van der Linden en P.J.B. Roeders: *op. cit.*, blz. 59.

¹⁰¹ W.F.C. van Dijk: *op. cit.*

¹⁰² W.G.R. Stoel: *op. cit.*, blz. 85.

de school voor het huidig en toekomstig welzijn steeds meer aandacht besteed. Voor een overzicht van motivatie-onderzoek wordt verwezen naar Roede.¹⁰³ Het perspectief op het toekomstig functioneren van de leerling lijkt een belangrijke factor te zijn voor de ontwikkeling van het zelfbeeld en de motivatie voor leren op school. Voor het verkrijgen van een reëel beeld van het functioneren in de toekomst moet de leerling op school ook geconfronteerd worden met een juist en actueel beeld van het vervolgonderwijs en 'de maatschappij'.

'Een structureel probleem' — aldus Van der Linden en Roeders — 'lijkt hier echter belemmerend te werken. De "traagheid" van het onderwijssysteem lijkt te veroorzaken dat in het onderwijs vaak een verouderd maatschappijbeeld aan de adolescent wordt voorgehouden. (Adams en Looft, 1977). In het onderwijs bestaat geen garantie dat leerkrachten zich oriënteren op maatschappelijke en sociaal-economische veranderingen. Deze maatschappelijke veranderingen voltrekken zich de laatste decennia met toenemende snelheid. Het personeelsbeleid verhindert bovendien de mobiliteit van de leerkrachten binnen hun beroepssetting(en). Slechtere leerkrachten kunnen hun tijd uitzitten als het ware. Bovendien duurt het enige tijd (jaren) voordat veranderde "eisen aan schoolverlaters" vanuit de maatschappij worden vertaald in bijvoorbeeld nieuwe onderwijsprogramma's.'¹⁰⁴

3.4.4 Concluisies

In deze paragraaf zijn de belangrijkste resultaten van uitsluitend Nederlands onderzoek naar welbevinden in het voortgezet onderwijs weergegeven. In de reeds eerder genoemde studie van het Hoogveld Instituut *De problemen van adolescenten in het voortgezet onderwijs* komen de onderzoekers op basis van Nederlandse en buitenlandse literatuur tot een aantal conclusies waarvan ik een deel hieronder weergeef¹⁰⁵.

- a. Hoewel het zelfconcept reeds in hoge mate in de kinderjaren — vooral onder invloed van het ouderlijk gezin — gevormd wordt, blijkt het voortgezet onderwijs als sociaal systeem grote invloed op de verdere ontwikkeling van dit centrale aspect van de persoonlijkheidsstructuur te hebben; diverse structurele en relationele kenmerken van het onderwijs kunnen het zelfbeeld van de adolescent in positieve of negatieve zin beïnvloeden; als belangrijkste van deze kenmerken zijn hier te noemen: de produkt-gerichte evaluatie in samenhang met het sterk prestatie-gerichte karakter van het onderwijs, het stellen van een groot aantal eisen en normen, het categoriale karakter van het vervolgonderwijs en het vroegtijdig laten maken van een keuze uit de verschillende categorieën (typen, niveaus), de sterke samenhang tussen onderwijscategorie en sociaal-economisch milieu, de schoolgrootte en tenslotte de 'traagheid' van het voortgezet onderwijs ten opzichte van de zich steeds veranderende maatschappij.
- b. De voornamelijk produkt-gerichte evaluatie van de leerlingen, voortvloeiend uit het eenzijdig prestatie-gerichte karakter van het vervolgonderwijs, bepaalt in niet onaanzienlijke mate de ontwikkeling van een negatief zelfbeeld. Ook het moeten voldoen aan een groot aantal soms tegenstrijdige normen, iets dat kenmerkend is voor het vervolgonderwijs, werkt een negatief zelfbeeld in de hand.
- c. Aangezien een adolescent op 11- à 13-jarige leeftijd een nog onvoldoende realistisch beeld heeft opgebouwd omtrent het eigen functioneren in de toekomst, heeft het op deze leeftijd moeten kiezen voor een bepaalde vorm van vervolgonderwijs tot gevolg dat deze keuze wordt gemaakt op basis van min of meer toevallige of buiten de persoon zelf liggende factoren (bijvoorbeeld mate van onderwijsbetrokkenheid van de ouders, invloed van leeftijdgenoten); het hier bedoelde structurele kenmerk van het vervolgonderwijs

¹⁰³ E. Roede: *Aandacht voor motivatie; een programma voor onderzoek*. Amsterdam, Onderzoeks-thema-groep motivatie in het onderwijs, 1980.

¹⁰⁴ F.J. van der Linden en P.J.B. Roeders: *op. cit.*, blz. 67.

¹⁰⁵ *Ibid.*, blz. 95 e.v..

kan gebrek aan subjectieve competentie en redzaamheid en machteloosheidsgevoelens, zich uitend in een geringe schoolbetrokkenheid, tot gevolg hebben.

d. Als gevolg van het feit dat het vervolgonderwijs door zijn structurele kenmerken achterblijft bij de maatschappelijke ontwikkelingen — zich uitend in bijvoorbeeld het niet aanbieden van een reëel beeld van de maatschappij (voornamelijk de sociaal-economische aspecten ervan), het onvoldoende aanleren van zowel sociale vaardigheden in ruimere en engere zin als adequate beroepsspecifieke vaardigheden — wordt de adolescent in zijn of haar zelfbeeld bedreigd.

e. Aangenomen mag worden dat een negatief zelfbeeld in ongunstige zin consequenties heeft voor het functioneren van de adolescent in huidige (waaronder het onderwijs) en toekomstige situaties; het is gerelateerd aan vermijdingsgedrag, instabiliteit, gering welbevinden, angstgevoelens, agressief-defensief gedrag, grotere kans op mislukken van de schoolloopbaan respectievelijk vroegtijdig schoolverlaten; gegeven de wisselwerking tussen school en scholier kan zich bij de vorming van een negatief zelfbeeld in de levensloop van de betreffende jongeren een proces voltrekken dat zich als 'een spiraal omlaag' voortbeweegt.

Een verantwoorde zelfbepaling van de procesmatige leersituatie door de adolescent bevordert het ontstaan van positieve gevoelens ten opzichte van het onderwijs en zal daarmee de onderwijsbetrokkenheid van deze adolescent versterken. Gezien het aan een positief zelfbeeld gekoppelde toenaderingsgedrag mag worden aangenomen dat de betreffende adolescent van een grotere betrokkenheid bij een inbreng in het onderwijs (bijvoorbeeld door deelname aan overleg- en inspraakmogelijkheden) blijkt geeft; mits een en ander wordt gehonoreerd zal hierdoor het positieve zelfbeeld versterkt worden. In dit geval kan zich dus in de levensloop van de jongeren een proces voltrekken dat als 'een spiraal omhoog' gaat.

3.5 Knelpunten en ontwikkelingen

3.5.1 Inleiding

Het voortgezet onderwijs neemt als onderdeel van het totale onderwijssysteem een soort tussenpositie in tussen enerzijds het lager onderwijs, dat in de naaste toekomst moet uitgroeien tot basis-onderwijs en anderszijds het middelbaar- en hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. De verschillende delen van het onderwijssysteem kennen alle een eigen ontstaansgeschiedenis en reflecteren een verscheidenheid aan doelstellingen en functies. Dit geldt zowel voor het voortgezet onderwijs in vergelijking met het toeleverende en het 'afnemende' onderwijs als voor de categorieën van het voortgezet onderwijs (zie par. 3.2). Hoewel de onderdelen van het systeem relatief zelfstandig zijn beïnvloeden ze elkaar wel. Veranderingen in een deel hebben consequenties voor de aansluiting met andere delen of beïnvloeden de vormgeving daarvan. De inconsistentie binnen het onderwijssysteem als geheel vormt een bron van veel problemen bij de aansluiting tussen de onderdelen en werkt dikwijls belemmerend op het realiseren van veranderingsdoelen in een sector van het onderwijs. Duidelijk is dit te zien in de ontwikkelingen naar een nieuwe basisschool.

In het denken over het nieuwe basisonderwijs wordt veel waarde gehecht aan het afschaffen van het leerstofjaarklassensysteem en zittenblijven, aandacht voor individuele verschillen tussen leerlingen, geïntegreerde leerstofgebieden waardoor vakkensplitsing wordt afgezwakt en vooral het verminderen van het selectieve karakter van de school. Doordat echter het voortgezet onderwijs een belangrijk selectiemoment kent vóór de leerling toegelaten wordt, blijft de basisschool zitten met een aan haar nieuwe functie tegengestelde taak om deze selectie te helpen voorbereiden. Deze voorselectie is nog steeds wettelijk geregeld (zie par. 3.2.3) en betekent in veel gevallen niet alleen dat school-

hoofden advies geven, al of niet aangevuld met een centraal afgenomen toets, maar het betekent ook dat in veel basisscholen de selectieve voorbereiding op het naar verwachting te kiezen schooltype reeds vroegtijdig begint. Hierin kan men een voorbeeld zien van een voorafschaduwend effect van één onderwijstype op de eraan voorafgaande sector van het onderwijs. Dit fenomeen komt zeer frequent voor.

Ook het omgekeerde komt voor. De invloed van het toeleverende onderwijs op het afnemende onderwijs blijkt echter dikwijls minder groot te zijn. Het denken over een niet selectieve periode van basisvorming voor alle leerlingen tot 12 jaar blijft niet noodzakelijkerwijs tot die leeftijdsgroep beperkt. Er is in het maatschappelijk denken over het onderwijs in brede kring een tendens te signaleren om de periode van gemeenschappelijke basisvorming te verlengen. Ook de plotselinge overgang van de lagere school naar een schooltype met een totaal verschillend onderwijsklimaat, een vaklerarensysteem, sterke gerichtheid op toetsen (die ernstige consequenties voor de verdere schoolloopbaan kunnen hebben) en de geringe relevantie van leerstof voor de leerlingen blijken steeds meer onderwerp van kritiek te worden. Men vraagt zich af of datgene wat de basischool nastreeft ook niet een zinvolle doelstelling is voor het voortgezet onderwijs. Dit nieuwe denken concentreert zich niet zelden op de problematiek van de aansluiting tussen lager onderwijs en voortgezet onderwijs. In de uitwerking van de aansluitingsproblematiek blijkt echter veelal dat men tracht de overgang van lager onderwijs wat soepeler te maken zonder dat dit leidt tot een verlengde periode van algemene basisvorming in een nonselectief klimaat. Dikwijls bestaat de 'oplossing' van het aansluitingsprobleem uit het maken van leerstofafspraken, die in een niet gering aantal gevallen het karakter hebben van voorschriften vanuit het voortgezet onderwijs omtrent de leerstofeisen waaraan de aan te bieden leerlingen moeten voldoen. Ook het basisonderwijs zou echter eisen moeten stellen aan het voortgezet onderwijs door te verwachten dat het pedagogisch klimaat, de meer geïntegreerde benadering van leerstof, de gehanteerde differentiatiewijzen van de lagere school enzovoorts worden voortgezet in het voortgezet onderwijs.

De aansluitingsproblematiek is niet oplosbaar door de overgang van lager naar voortgezet onderwijs wat soepeler te maken, of door de leerlingen wat te laten wennen aan een nieuw schoolklimaat. Maatregelen in het kader van de oplossing van de aansluitingsproblematiek zullen slechts marginaal effect kunnen sorteren als deze niet gericht zijn op de oplossing van een fundamenteel knelpunt dat kenmerkend is voor het categoriale systeem van voortgezet onderwijs, namelijk gerichtheid op *selectie* in plaats van het uitgaan van *acceptatie* van de leerling. In dit opzicht onderscheidt het voortgezet onderwijs zich wezenlijk van het basisonderwijs dat veel meer uitgaat van acceptatie van leerlingen door het aanpassen van het onderwijs aan capaciteiten, achtergronden en motieven van leerlingen, zeker wanneer de in het voorontwerp van de Wet op het Basisonderwijs vermelde uitgangspunten worden aangenomen (en gerealiseerd). Knelpunten in de overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs en binnen het voortgezet onderwijs komen voor een belangrijk deel voort uit het vasthouden aan het selectieve karakter van het voortgezet onderwijs en daarmee samenhangend de criteria die bij selectie een rol spelen. Dit zal ook de voornaamste rem blijven op wenselijk geachte ontwikkelingen in de richting van de verlenging van een nonselectieve periode van brede basisvorming voor alle leerlingen.

Een nadere analyse van de selectiviteit kan inzicht geven in de problemen die in het voortgezet onderwijs ten grondslag liggen aan de (on)mogelijkheid om het huidige en toekomstig welzijn van de leerlingen die er aan (moeten) deelnemen, te bevorderen. We zullen in dit hoofdstuk ook aandacht besteden aan projecten die in het voortgezet onderwijs, soms ook in relatie met het basisonderwijs, van de grond zijn gekomen. Dit overzicht levert een nogal onsamenhangend beeld; wel zijn er een aantal gemeenschappelijke tendenzen te onderkennen. Het geheel overziend kan men stellen dat er duidelijk behoefte is aan meer samenhang, vooral te bewerkstelligen vanuit een duidelijke visie in het beleid van de Rijksoverheid. De discontinuïteit in beleidsdenken die men de

laatste jaren kan constateren, is niet gunstig voor de ontwikkeling van meer consistentie in het onderwijssysteem. De wijze waarop de Rijksoverheid ontwikkelingen in het veld opneemt blijkt nogal wat versnippering tot gevolg te hebben. Meer eenheid, vanuit een maatschappelijk aanvaarde beleidsvisie, zou wenselijk zijn met het oog op de bevordering van individueel en maatschappelijk welzijn.¹⁰⁶

3.5.2 *Selectie versus acceptatie*

Het begrip 'selectie' kan op velerlei manieren gedefinieerd worden, afhankelijk van de invalshoek van waaruit men selectie beschrijft. Wanneer men de aandacht richt op min of meer geïnstitutionaliseerde selectiebeslissingen kan men deze het eenvoudigst omschrijven als beslissingen die een beperking in opties voor een toekomstige school- en/of beroepsloopbaan impliceren.

De eerste officiële selectiebeslissing voor het voortgezet onderwijs ontmoet de leerling bij de toelating. Deze toelatingsbeslissing wordt in de regel gebaseerd op een schoolhoofdadvies, een schooltoets of beide. De eindtoets basisonderwijs pretendeert een beeld te geven van het niveau van de leerlingen aan het eind van de lagere school op een aantal gebieden waaronder rekenen, Nederlandse taal, lezen en algemene kennis. De subtests geven reeds aan dat hier een zeer beperkt deel van de doelstellingen die in het lager onderwijs worden nagestreefd, zijn gepresenteerd. Hoewel het CITO uitdrukkelijk aangeeft dat deze toets niet als predictor voor schoolsucces is bedoeld, wordt toelating tot bepaalde schooltypen wel degelijk op de toetsscores gebaseerd. Daarmee wordt dan tevens een zeer beperkt en eenzijdig deel van de mogelijk belangrijke vermogens van leerlingen gehanteerd als belangrijkste criterium voor verwacht schoolsucces. Andere vermogens van leerlingen als het kunnen verwoorden van een probleem, probleemoplossend kunnen handelen, verantwoordelijk kunnen samenwerken, sociale redzaamheid, leermotivaties etcetera spelen in de toets geen rol. Er is weinig bekend omtrent de vraag in hoeverre met deze vermogens rekening gehouden wordt in het schoolhoofdadvies. In ieder geval spelen dergelijke criteria bij de toelatingsbeslissing als zodanig zelden een belangrijke rol. Dit is begrijpelijk gezien de criteria die in het voortgezet onderwijs worden gehanteerd voor verdere selectie. Deze komen — althans op het eerste gezicht — overeen met de belangrijkste toelatingscriteria. Criteria voor succes of falen in het voortgezet onderwijs worden het duidelijkst gevonden in de toetsen (proefwerken, overhoringen enzovoort). Hiermee is niet gezegd dat alle toetsen selectief van aard zijn. Wel kan gesteld worden dat met een belangrijk deel van deze instrumenten op basis van de mate waarin een bepaalde vakinhoud wordt beheerst, bepaald wordt of voor een leerling nog alle vervolgmogelijkheden in het onderwijs openstaan dan wel of de leerling de 'rechten' daarop verspeelt. Indien de leerling niet voldoet aan een aantal criteria (die overigens per school en per docent verschillen en volstrekt niet omschreven zijn) wordt hij of zij verwijderd van het schooltype of kan een jaar overdoen. Dat het hierbij gaat om zeer aanzienlijke groepen is in paragraaf 3.2 uiteengezet.

Het principe van selectie via leerstofeisen wordt gelegitimeerd vanuit een impliciete notie omtrent de vermeende eisen waaraan leerlingen moeten voldoen om na x jaar met succes in het betreffende vak examen te kunnen afleggen. De wettelijke regelingen voor het voortgezet onderwijs stimuleren en sanctioneren deze selectie op basis van vakinhoudelijke niveaus en criteria door de exameneisen, door het voorschrijven van te geven lessen en door het stellen van eisen aan de opleiding van leraren (die voor het overgrote deel vakinhoudelijke eisen blijken te zijn). Bovendien zijn de regelingen die de wet geeft ten aanzien van de doorstromingsmogelijkheden voor een deel eenzijdig selectief,

¹⁰⁶ De nota *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel* (Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13459, nr. 2) was een belangrijke poging meer eenheid aan te brengen in het onderwijssysteem als geheel. Deze nota heeft nationaal en internationaal veel aandacht gekregen. Het kabinet-Van Agt heeft de Contourennota — inclusief de maatschappelijke discussie daarover — terzijde gelegd zonder met een eigen visie op het onderwijssysteem als geheel te komen.

dat wil zeggen dat ze alleen neerwaartse doorstroming mogelijk maken en voornamelijk op basis van vakinhoudelijke prestaties. We hebben daaraan in vorige paragrafen aandacht besteed. De vraag is nu in hoeverre het primaat van de vakinhouden belemmerend of bevorderend is als men de aandacht richt op welzijn van leerlingen, ten tijde van het naar school gaan en als voorbereiding op hun latere functioneren.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het nodig eerst de aandacht te richten op de aard van de vakken en vakinhouden als zodanig. De vakken en vakinhouden van scholen voor voortgezet onderwijs vormen een beperkt deelgebied van de mogelijk beschikbare kennisinhouden die in principe voor opnemings in het voortgezet onderwijs in aanmerking komen. De criteria volgens welke de kennisgebieden en inhouden zijn tot stand gekomen, zijn niet geheel duidelijk. Voor een deel komen ze uit de analyse van het voortgezet onderwijs in de vorige paragrafen wel naar voren. Duidelijk is bijvoorbeeld dat in de waarde van de kennisgebieden een zekere hiërarchische ordening is toegekend. De hiërarchische opbouw van het categoriale systeem gaat namelijk gepaard met de onmogelijkheden voor leerlingen om in aanraking te komen met verschillende kennisgebieden. Zo wordt bijvoorbeeld de zogenaamde klassieke vorming slechts bestemd voor een klein deel van de leerlingen dat toegelaten wordt tot het schooltype met het hoogste aanzien. Ook de aandacht voor literaire vorming daalt naarmate het schooltype als 'lager' gezien wordt. Praktische vorming is slechts voorbestemd voor leerlingen van het tot nu toe laagste aangeduide onderwijstype. Deze voorbeelden zijn met legio andere aan te vullen en duiden op een criterium voor selectie van onderwijsinhouden, dat in hoge mate samenhangt met datgene wat verondersteld werd samen te hangen met maatschappelijke status. Deze statushiërarchische leerstofopbouw is overigens een weerspiegeling van het tijdsbeeld van meerdere decennia geleden, men zou zelfs kunnen stellen van de vorige eeuw. De toegang tot vervolgopleidingen en maatschappelijke posities werd onder andere gereguleerd via verschillen in kennisdisposities die niet voor iedere leerling vrij toegankelijk zijn. Men kan zich afvragen waarom de keuze voor schoolvakken nu juist is geworden zoals deze nog steeds is. Een van de verklaringen is te vinden in de grote invloed die het VWO heeft gehad op de inrichting van de overige schooltypen. De vakken in het VWO vormen een afspiegeling van de belangrijke faculteiten aan de Universiteiten ten tijde van de opbouw van het vakkensysteem zoals dat nu bekend is. Vakinhouden van de 'nieuwe' studierichtingen als psychologie, sociologie, informatica of faculteitoverschrijdende gebieden als milieukunde en dergelijke komt men in de vakkencanon van het VWO niet tegen, hoewel men hieraan voor de ontwikkeling van leerlingen met het oog op zinvol persoonlijk en maatschappelijk functioneren wel aandacht zou mogen besteden. De categoriale opbouw van het voortgezet onderwijs waarbij elk schooltype een minus-variant is van het naast hogere schooltype, geeft tevens dit primaat van een aantal als belangrijk gekwalificeerde wetenschapsdisciplines door aan de 'lagere' schooltypen. Daardoor wordt ook voor deze schooltypen een doelstellingengebied gecreëerd dat enerzijds onvolledig is als men let op benodigde kwalificaties en anderzijds is geïnspireerd op vervolgopleidingen waaraan deze leerlingen nooit toekomen. Een curieus voorbeeld van afleiding van de vakkencanon uit het wetenschappelijk onderwijs is het vak 'beschrijvende meetkunde' dat in de gehele wereld onbekend is, maar in Nederland gegeven werd omdat aan de TH-Delft een leerstoel voor dit onderdeel bestond. Een uitzondering op de eenzijdig selectieve afleiding van vakken vanuit het VWO vormen de beroepsoriënterende en beroepsvoorbereidende vakken in het LBO, waarvan het bestaan echter doordat ze ontbreken in het AVO, een hechte scheidingsmuur tussen het LBO en AVO bevordert. Als zodanig is het voorkomen van deze vakken in slechts één segment van het voortgezet onderwijs ook een indicatie voor de eenzijdige selectie van vakken in de overige schooltypen.

De eenzijdige culturele selectie van schoolvakken betekent dan ook dat de deelname aan de cultuur niet voor ieder gelijk is. In het voortgezet onderwijs wordt verschillende groepen van leerlingen toegestaan aan slechts een beperkt

deel en voor elke groep op een andere wijze afgebakend deel van de cultuur deel te nemen.

De eenzijdige culturele selectie heeft ook gevolgen voor andere doelstellingen. Hoewel het werken aan cognitieve leerdoelen in principe niet strijdig hoeft te zijn met het tegelijkertijd nastreven van doelen als het leren samenwerken, het kritisch analyseren van maatschappelijke problemen, het ontwikkelen van verantwoordelijkheidsbesef voor het verrichten respectievelijk verlaten van eigen handelen etcetera, worden deze doelstellingen in het vakgecentreerde onderwijs toch algemeen als nauwelijks realiseerbaar geacht. Een doordenking van de doelstellingen van het te geven onderwijs voor het huidige en latere functioneren van leerlingen stuit dan ook dikwijls al snel op de belemmerende invloed van de exameneisen, de eenzijdige vakinhoudelijke opleiding van leraren en een onmogelijkheid om gegroeide onderwijs- en evaluatieprocedures te herzien. Waar pogingen worden ondernomen om bijvoorbeeld via het organiseren van projectonderwijs iets van meer op welzijnsbevordering gerichte doelstellingen te realiseren¹⁰⁷ wordt dit dikwijls door de wettelijke eisen of de maatregelen die vanuit deze eisen worden gelegitimeerd onmogelijk gemaakt of slechts marginaal getolereerd.

De regelingen inzake lessentabellen, exameneisen, toetsprocedures en aanstellingsvoorwaarden werken niet alleen verhinderend op een doordenking en realisering van meer op welzijn gerichte doelstellingen. De primaire leerstofgerichtheid werkt ook oriëntaties in de hand die tevens gezien kunnen worden als door leerkrachten niet bewust maar wel feitelijk nagestreefde doelstellingen. Zo heeft Esland¹⁰⁸ vooral gewezen op de afhankelijke, passieve rol die de leerling krijgt toebedeeld bij de gangbare wijze van kennisoverdracht waarbij de leerling gestuurd wordt door de leraar zonder daarbij zelf met zijn of haar wereld betrokken te zijn. Dit geeft een soort eenzijdige afhankelijkheidsrelatie die een passieve houding van de leerling in de hand kan werken. In deze afhankelijkheidsrelatie is voor persoonlijke verantwoordelijkheid van leerlingen, samenwerking, doelgericht en betekenisvol functioneren etcetera als doelstellingen van onderwijs geen plaats. Esland vergelijkt dit met de leraar als begeleider van het verwerken van leerprocessen waarbij kinderen actief kennis van de wereld construeren en opnemen in een zich ontwikkelend interpretatiekader. Veel aspecten van de interacties tussen leraren en leerlingen, van die tussen leerlingen onderling, van de rol die de wereld van de leerling speelt in het onderwijs en van de relatie met het buitenschoolse zijn echter in het vakgecentreerde selectieve onderwijs zodanig dat een groot aantal onderwijsdoelstellingen op een verborgen wijze worden gerealiseerd. Dit zogenaamd verborgen leerplan¹⁰⁹ omvat doelstellingen die niet alleen het selectieve karakter van het voortgezet onderwijs bestendigen, maar tevens persoonlijk welzijn van leerlingen verhinderen. Het onderwijs is door de hier aangeduide factoren en mechanismen niet levensecht voor de leerling, niet doorzichtig en niet beïnvloedbaar. Demotivatie en passiviteit die hiervan het gevolg zijn, vormen een belangrijk thema in de literatuur (zie ook par. 3.4) van de laatste tijd over onderwijs. Welzijn in de zin van het positief ervaren van het eigen bestaan en de mogelijkheid hebben het eigen bestaan te beïnvloeden wordt in deze omstan-

¹⁰⁷ Zie bijvoorbeeld voor het afbreken van een experiment in Wageningen R. van der Kleij: 'In de marge'. In: *Jeugd en samenleving*, oktober/november 1978; jaargang 8, nr. 10/11, blz. 799-801.

¹⁰⁸ G.M. Esland: 'Teaching and Learning as the Organization of Knowledge'. In: *Knowledge and Control (op. cit.)*, blz. 70-115.

¹⁰⁹ Het verborgen leerplan kan op drie manieren in de school tot uiting komen:

1. Als het geheel van institutionele leerervaringen, voortvloeiend uit de wijze waarop het onderwijs of de school is georganiseerd.
2. Het geheel van impliciete vooronderstellingen in het officiële leerplan (ideologie, culturele dominantie).
3. Als resultaat van de filterfunctie van het gedrag van de leerkracht, die het officiële leerplan door dit gedrag op een specifieke wijze interpreteert, overdraagt en evalueert.

Zie M. Reijnders: *Op zoek naar het verborgen leerplan*. Amsterdam, Kohnstamm Instituut 1976, blz. 40 e.v..

digheden niet bevorderd. Het is echter niet alleen individueel welzijn dat verhinderd wordt door 'culturele selectie'; ook de rechtvaardige verdeling van welzijnsmiddelen ofwel gelijkheid van onderwijskansen wordt daardoor benadeeld.

3.5.3 *Cultuur-selectie en gelijke kansen*

Ik heb tot nu toe aandacht besteed aan de eenzijdigheid van de selectie van cultuurinhouden die voor overdracht in aanmerking komen, de selectieve toedeling van aspecten van deze cultuur aan verschillende groepen en de meer indirecte gevolgen van het eenzijdig op vakinhouden gerichte onderwijs voor het verhinderen van de realisering welzijnsbevorderende doelstellingen en het impliciet realiseren van verborgen doelstellingen die in het kader van welzijnsbevordering ongewenst kunnen zijn. Daarmee is tevens een belangrijke groep van factoren binnen het onderwijs aangegeven die te maken heeft met het verhinderen van welzijnsbevorderende doelstellingen in het algemeen en het selectief bevoordelen van bepaalde groepen in de samenleving in het bijzonder. Met dit laatste zijn we weer bij het vraagstuk van de ongelijkheid van kansen in het onderwijs. Dit vraagstuk kan niet — zoals ik in paragraaf 3.3 reeds signaleerde — beperkt worden tot een rechtvaardigheidprobleem waarbij men maatregelen treft om alle groeperingen gelijke toegangsrechten te verlenen tot alle typen van voortgezet onderwijs, en het onderwijs zelf buiten schot laat. Met deze maatregelen (waarvan stimulerings- en activeringsprogramma's treffende voorbeelden zijn) tracht men groepen van leerlingen aan te passen aan de dominante onderwijscultuur die in wezen, zoals hiervoor is aangegeven, een zeer eenzijdige selectie vormt van de 'totale' cultuur. Daardoor blijft de eenzijdige selectieve functie van het onderwijs behouden en is het veranderen van onderwijs in die zin dat meer wordt uitgegaan van acceptatie niet ter sprake. Het onderzoek, uitgaande van de zogenaamde 'deficiethypothese'¹¹⁰, heeft overigens wel aangetoond hoe verschillend de dominante cultuur is van de in verschillende milieus voorkomende wijze van omgang met elkaar, het taalgebruik, de waarde die gehecht wordt aan schoolprestaties, de kennis van de schoolcultuur etcetera. Vooral voor leerlingen uit milieus waar taalgebruik, pedagogische waarden, onderlinge verhoudingen en dergelijke het meest verschillen van de in het onderwijs dominante cultuur, lijkt de selectiebarrière moeilijker te nemen dan voor leerlingen uit milieus waar de dominante schoolcultuur meer geaccepteerd en bekend is.

Het denken over de waarde van deze verschillen en de vraag in hoeverre het onderwijs leerlingen met verschillende achtergronden moet accepteren, wordt veel meer benadrukt in een benadering die het onderwijs zelf ter discussie stelt. Het onderzoek dat meer de zogenaamde 'differentiehypothese'¹¹¹ centraal stelt, betreft hierbij ook de vraag in hoeverre de cultuur van de leerling behouden moet blijven in plaats van van alle leerlingen te eisen dat ze zich aanpassen aan een dominant cultuurpatroon. Van Kemenade¹¹² schetst in de bespreking van de twee uitgangshypothesen het dilemma tussen enerzijds het streven naar realisering van gelijke maatschappelijke kansen, waarvoor in de gegeven sociale verhoudingen een zo groot mogelijke aanpassing aan en integratie in de dominante cultuur vereist is, en anderzijds het streven naar het behoud van eigen culturele identiteit. Het is van belang hierbij op te merken dat de dominante vakinhouden en de door het hiërarchisch categoriale stelsel gestimuleerde en in stand gehouden selectieve schoolcultuur niet alleen voor leerlingen uit arbeidersmilieus discongruent is met de buitenschoolse cultuur, maar, zij het in mindere mate, ook voor leerlingen uit 'hogere' milieus. Het is 'in mindere mate' omdat voor deze laatste groep de discrepanties wellicht minder groot zijn en de omgeving de problemen daardoor veroorzaakt, beter kan opvangen en

¹¹⁰ *School en ongelijkheid*. Onder red. van A. Wesselingh. Nijmegen, Link, 1979.

¹¹¹ *Ibid.*; zie ook A. Wesselingh: *op. cit.*, blz. 16-37.

¹¹² J.A. van Kemenade: 'Onderwijs en sociale ongelijkheid'. In: *Onderwijs: Bestel en beleid*, (*op. cit.*), blz. 151.

compenseren. Een oplossing van de ongelijkheidsproblematiek heeft daarom geen kans van slagen als de doelstellingen zoals die door het vigerende systeem worden bevorderd niet ter discussie worden gesteld en inhoud van werkwijze van het onderwijs niet meer gezien wordt in het perspectief van het toerusten van alle leerlingen tot het zelfstandig en bewust functioneren in velerlei maatschappelijke verbanden. Dit vereist een acceptatie van culturele verschillen. In dit verband pleit Bernstein bijvoorbeeld voor het doen verminderen van de zogenaamde 'collection codes' in het onderwijs (waarbij inhouden scherp van elkaar afgegrensd zijn, kennishierarchie kenmerkend is en weinig keuzemogelijkheden voor leerlingen bestaan). Dit gebeurt met behulp van 'integrated codes': geïntegreerde curricula waarbij inhouden niet kunstmatig van elkaar gescheiden zijn, waarbij geen sprake is van kennis met hoge en lage status en waarbij leerlingen invloed hebben op de wijze waarop ze de inhouden kunnen verwerken¹¹³.

Dit onderwijs vereist in ieder geval aandacht voor doelstellingen die met het oog op huidig en toekomstig welzijn van alle leerlingen van belang zijn, in plaats van doelstellingen die hoofdzakelijk afgeleid zijn uit academische vakken die volgens een hiërarchisch principe voor verschillende schooltypen van een niveau-aanduiding worden voorzien. Het vereist tevens een didactische benadering die aansluit bij de verschillen in cultuur en leefwereld van de leerlingen waarbij in de wijze waarop doelstellingen kunnen worden verwerkt een actieve rol van de leerling is gewaarborgd. Daarmee worden culturele verschillen niet weggewerkt maar geaccepteerd. Een dergelijke doelstelling van het onderwijs veronderstelt dat tevens doelen die nu onbewust in het zogenaamde verborgen leerplan zitten, worden geëxpliciteerd en al of niet worden geaccepteerd. Wanneer oriëntaties die in het vakkenonderwijs bijprodukten van onderwijsprocessen zijn, expliciet als na te streven of als ongewenste doelstellingen worden geformuleerd, wordt het verborgen leerplan in ieder geval minder 'verborgen'. Onderwijs dat op een meer bewuste manier werkt aan welzijn van leerlingen, hoeft echter nog niet de ongelijkheidsproblematiek op te lossen. Het leerlingen in aanraking brengen met een breder deel van de cultuur en hun toerusten voor zinvol functioneren in privésfeer, arbeid en vrije tijd zal voor leerlingen met verschillende achtergronden verschillende betekenis hebben en ongelijksoortige problemen opleveren. Het onderwijs heeft echter naast een doelstellende pedagogische taak ook een didactische taak die er toe kan bijdragen dat tegelijk met het bevorderen van individueel en maatschappelijke welzijn de ongelijkheid van onderwijskansen vermindert. In de volgende paragraaf zal ik nagaan welke ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs te signaleren zijn en in welke mate deze kunnen bijdragen aan deze dubbele doelstelling.

3.5.4 *Ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs*

Ontwikkelingen in het onderwijs komen soms voort uit het onderwijsveld, al of niet door een actieve stimulans van verzorgingsinstanties. Soms zijn ze ook rechtstreeks door de rijksoverheid geïnitieerd. De marges waarbinnen ontwikkelingen plaats kunnen vinden, worden in feite bepaald door de vigerende wettelijke structuur. Soms is het nodig daarvan af te wijken. De WVO en de Experimentenwet Onderwijs bieden daarvoor in principe een ruime mogelijkheid. Voor een afwijking van de gebruikelijke voorschriften is echter toestemming nodig van de minister van Onderwijs en Wetenschappen. Dit fenomeen is kenmerkend voor het centralistische karakter van het Nederlandse onderwijsbestel. De Rijksoverheid heeft daardoor een belangrijke invloed op de ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs. Het is niet altijd duidelijk aan te geven of een project nu geïnitieerd is vanuit de Rijksoverheid of dat de overheid een ontwikkeling vanuit het veld sanctioneert dan wel deze tot een project in het kader van het overheidsbeleid inzake het voortgezet onderwijs maakt. Duidelijk is in ieder geval dat er een aantal projecten is waarvoor de Rijksover-

¹¹³ B. Bernstein: 'On the Classification and Framing of Educational Knowledge'. In: *Knowledge and Control (op. cit.)*, blz. 51 e.v..

heid een zekere verantwoording draagt, niet alleen door ze op te nemen in het overheidsbeleid en te ondersteunen, maar ook doordat de overheid de mogelijkheid heeft deze projecten voort te zetten of te stoppen. Ik zal deze projecten daarom bespreken onder de noemer 'Projecten onder verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid'. Daarnaast zal ik aandacht besteden aan een mijns inziens inhoudelijk gezien zeer belangrijke groep scholen die wel aangeduid wordt met de term traditionele vernieuwingscholen (TVS). Voorts zijn er een aantal incidentele ontwikkelingen te signaleren waaraan ik slechts summier aandacht zal besteden. In wat volgt zal verband gezocht worden tussen de eerder gesignaleerde knelpunten en de te noemen ontwikkelingen.

3.5.4.1 Projecten onder verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid¹¹⁴

Een aantal ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs zijn te herkennen in projecten waarvoor de Rijksoverheid een zekere verantwoordelijkheid draagt. Deze projecten zijn globaal in te delen in drie hoofdgroepen:

1. Aansluiting basisonderwijs – voortgezet onderwijs.
2. Harmonisatie en differentiatie binnen het voortgezet onderwijs.
3. Heroriëntatie van het voortgezet onderwijs.

Aansluiting basisonderwijs voortgezet onderwijs BOVO-projecten

(basisonderwijs-voortgezet onderwijs)

Met ingang van het voorjaar 1980-81 zijn tien BOVO-projecten aangewezen. Met deze projecten wil men ervaringen opdoen met het verbeteren van aansluitingen tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Bij de aanmelding is aan de deelnemers gevraagd in de projectactiviteiten in ieder geval aandacht te schenken aan de volgende elementen:

- bevorderen van non-selectief basisonderwijs, bijvoorbeeld door het tijdstip waarop leerlingen kiezen tussen de diverse typen van voortgezet onderwijs, op te schuiven door een gemeenschappelijk programma in de eerste periode van het voortgezet onderwijs aan te bieden;
- het ontwikkelen van een verbreed vormingsaanbod voor de leerlingen in het basisonderwijs en de eerste paar jaren voortgezet onderwijs. In de projecten zal worden nagegaan op welke wijze sociale, manuele en expressieve aspecten een belangrijke plaats in het onderwijs en vormingsprogramma kunnen krijgen;
- het maken van afspraken over pedagogische en didactische werkwijzen in basisscholen en in scholen voor voortgezet onderwijs. In de projecten zal worden nagegaan op welke wijze een flexibele overgang van het systeem van groepsleerkrachten in het basisonderwijs naar een vakleerkrachten-systeem in het voortgezet onderwijs kan worden gerealiseerd;
- ontwikkelen van een longitudinale leerstofopbouw zodat een betere aansluiting tussen het basisonderwijs en voortgezet onderwijs tot stand komt. Deze activiteit kan leiden tot voorstellen om leerstof in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs te herverkavelen (bijvoorbeeld introductie tweede taal in het basisonderwijs, vakkenintegratie in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs).

Dit project is nog in een beginstadium.

Experimenten funderend onderwijs

Onder 'funderend onderwijs' wordt verstaan het bieden van een onderwijs- en vormingsaanbod aan de leerlingen van ongeveer 4 tot 15 à 16 jaar dat hen op een breed scala van hun kwaliteiten aanspreekt en tevens een omschreven minimumpakket realiseert in een aantal vakken en leergebieden die voor alle leerlingen verplicht zijn. Naast de algemene vorming, gericht op een brede

¹¹⁴ Voor de volgende beschrijving is naast publikatie vanuit de aangegeven projecten en stukken van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen gebruik gemaakt van: Adviescommissie BOVO: *Aansluiting Basisonderwijs-Voortgezet onderwijs; Eerste advies*. Rijswijk, 1980.

persoonlijke ontplooiing, wordt via maatschappij- en beroepsoriëntatie een betere voorbereiding op het functioneren in de maatschappij beoogd. De drie experimenten funderend onderwijs richten zich op zowel onderwijskundige als organisatorische aspecten; het gaat om:

- activiteiten, gericht op de verdere onderwijskundige exploratie van het begrip funderend onderwijs, en
- activiteiten, gericht op de vormgeving van het onderwijsleerproces en de schoolorganisatie van doorlopend onderwijs tot 15 à 16 jaar.

Met betrekking tot de laatste categorie van activiteiten zijn twee typen experimenten te onderscheiden:

- een integraal experiment binnen één instituut met een leerlingen-populatie van ongeveer 4 tot 16 jaar, gericht op de ontwikkeling van één schoolwerkplan;
- een aansluitingsexperiment, waarin basisschool en middenschool samen gaan en werken aan een wederzijdse afstemming van de schoolwerkplanontwikkeling.

De experimenten funderend onderwijs zijn niet gericht op de invoering van integrale scholen voor leerlingen van 4 tot 15 à 16 jaar. De opgedane ervaringen zullen echter van invloed moeten zijn op de inhoudbepaling, vormgeving en organisatie van onderwijsleer- en vormingsprocessen in de geïntegreerde basisschool en de daarop aansluitende tweede fase van funderend onderwijs.

Het project is zeer klein van omvang (3 experimenten) en voor een belangrijk deel nog slechts in een beginstadium.

Harmonisatie en differentiatie binnen het voortgezet onderwijs Brugprojecten

Het ligt in het voornemen om per 1 augustus 1981 te starten met een tiental projecten die een duur van vijf jaar zullen hebben. Per project moeten gemiddeld vijf verschillende scholen van onderscheiden typen voortgezet onderwijs deelnemen in een lokaal of regionaal samenwerkingsverband. Activiteiten zullen moeten bestaan uit vormgeving van een meerjarige brugperiode die aan tenminste vier kenmerken zal moeten voldoen:

1. in de brugperiode wordt aan alle leerlingen een gemeenschappelijke basisvorming geboden
2. daarbij dient een pedagogisch klimaat te worden geschapen dat recht doet aan de situatie van de hedendaagse jeugd en dat tracht aan te sluiten bij het klimaat van de (toekomstige) basisschool
3. er wordt les gegeven aan heterogene groepen leerlingen waarbij de nadruk met name komt te liggen op de individualisering van het onderwijs
4. er vindt geen selectie met betrekking tot de verder te volgen leerweg plaats vóór het einde van het tweede leerjaar.

Doelstelling van het project is dat scholen uiterlijk in het laatste projectjaar (1985/1986) het onderwijs in de eerste leerjaren volledig hebben geharmoniseerd zodat de vrije ruimte die de reeds vooraf gepresenteerde minimum-tabellen bieden dan op gelijke wijze in de binnen één project samenwerkende scholen wordt ingevuld. Voorts is de bedoeling dat in elk geval met ingang van het voorlaatste projectjaar (1984/1985) de scholen binnen een project een centrale aanmelding kennen, waarna de leerlingen via een tussen de scholen nader overeen te komen verdeelsleutel heterogeen over de geharmoniseerde brugklassen van de samenwerkende scholen worden verdeeld. De te hanteren lessentabellen worden in de circulaire waarin tot aanmelding wordt opgeroepen reeds gepresenteerd.

Coördinatieproject LBO/LBO

Er zijn 120 scholengemeenschappen LBO met (minimaal) twee LBO-componenten. Daarvan hebben 54 scholen een LTS- en LHNO-component en 45 LHNO/LEAO. Door de verschillende soorten bovenbouw zijn de onderscheiden typen onderbouw in het LBO ook zeer verschillend. Daardoor is een volgens het Besluit LBO/LAVO bedoelde mogelijke doorstroming van het tweede jaar na elke vorm van LBO niet mogelijk. De huidige WVO laat ook een minimum

lessentabel voor een tweejarig onderbouw van het LBO niet toe. Het project LBO/LBO is gericht op harmonisatie en verbreding van vormingsaanbod. Als onderdeel daarvan zal de ontwikkeling van programma's en werkwijzen voor algemene technieken een belangrijk element vormen.

Coördinatieproject AVO/LBO (Scholengemeenschappen VWO/AVO met beroepsonderwijs)

In 1979 waren er 73 scholengemeenschappen VWO/AVO/LBO. Daarvan 9 scholengemeenschappen VWO/HAVO/LBO, 4 HAVO/MAVO/LBO en 60 scholengemeenschappen MAVO/LBO. De Coördinatiecommissie scholengemeenschappen VWO/HAVO/MAVO/beroepsonderwijs coördineert het werken aan het ontwikkelingsvermogen van deze scholengemeenschappen. In het algemeen kan men stellen dat deze projecten niet 'van bovenaf' geïnitieerd maar in de praktijk ontstaan zijn. Deze 'spontane' ontstaanswijze is dikwijls door de nood geboren, in die zin dat schoolbesturen overgaan tot fusie om de onderwijssoorten te behouden. Scholen kunnen vrijwillig aan het project deelnemen. Regionaal werken scholen samen in clusters. Men treft drie concepties aan bij deze scholengemeenschappen:

1. de administratieve scholengemeenschap, waarin de categoriale brugklassen gehandhaafd zijn en doorstroming in de regel eenzijdig van AVO naar LBO plaats vindt;
2. scholengemeenschap met geïntegreerde brugperioden (meestal LBO/MAVO);
3. scholengemeenschap als één school. Eén school, de scholengemeenschap voor HAVO/MAVO/LBO te Wychen heeft een goedgekeurde regeling voor de sectoren MAVO en LBO om een examen per vak en per niveau te doen voorbereiden. Aan nog 4 andere scholengemeenschappen is deze toestemming inmiddels ook verleend.

Het doel van het AVO/LBO-project is het functioneren van AVO/LBO-scholengemeenschappen te verbeteren door middel van schoolwerkplanontwikkeling, verbetering van leerlingenbegeleiding en het ontwikkelen van schoolwerkplannen ten behoeve van het onderwijs in heterogene groepen. De brede instroom van leerlingen in AVO/LBO-scholengemeenschappen leidt tot extra aandacht voor de inrichting van het brugonderwijs. Een bijkomend voordeel van AVO/LBO-scholen is dat de verdeling van leerlingen over categoriale schooltypen op een later tijdstip kan plaatsvinden en niet het karakter heeft van een selectieproces op één vast tijdstip. In de tweede fase zal het project voor alle in aanmerking komende scholengemeenschappen voor (VWO,) AVO en LBO een doelmatig pakket van diensten, producten en faciliteiten tot stand brengen en aanbieden. Dit pakket is gericht op ondersteuning van de interne coördinatie ten behoeve van de schoolwerkplanontwikkeling in die scholengemeenschappen.

MAVO-project

Aan het MAVO-project namen in het voorjaar van 1979 en 1980 10 experimenteerscholen en 35 volgscholen deel. Voorts zijn twee groepen van 80 scholen bezig met een voorbereiding. Doel van het project is het ontwikkelen van hulpmiddelen voor docenten waardoor zij in staat worden gesteld door middel van differentiatie ten aanzien van leerstof en didactiek hun leerlingen aan het eind van een vierjarige cursus te brengen tot een eindexamen waarbij zij uit twee niveaus per vak kunnen kiezen. Wat betreft de differentiatie heeft men in het project gekozen voor differentiatie binnen klassenverband waarbij leerstof wordt aangeboden volgens het principe basisstof, verrijkingsstof en herhalingsstof. Wat betreft de afsluiting wordt gewerkt aan de mogelijkheid op twee niveaus (MAVO-3 en MAVO-4 niveau) examen te doen. (Het driejarig MAVO is opgeheven, in die zin dat per 1 augustus 1979 voor het laatst leerlingen werden toegelaten voor het volgen van een MAVO-3 opleiding.)

Het project heeft een verspreidingskarakter: er wordt onderscheid gemaakt tussen een ontwikkelings- en een verspreidingsfase. In de ontwikkelingsfase wordt gewerkt met experimenteerscholen die als eerste te maken krijgen met

nieuw ontwikkeld materiaal en die begeleiding krijgen. Bovendien hebben ze de beschikking gekregen over extra faciliteiten. Nadat het materiaal en de begeleiding op de experimenteerscholen is beproefd, worden nog in de ontwikkelingsfase de volgscholen er mee geconfronteerd. Zo nodig kunnen de volgscholen het materiaal aanpassen naar eigen behoeften. Terwijl op de experimenteer- en volgscholen de ontwikkelingsfase nog niet volledig is afgesloten, wordt al een begin gemaakt met de verspreidingsfase van het project.

Aan de eerste experimenteerscholen is in 1980 de eerste generatie leerlingen 'afgeleverd'. Het is de bedoeling dat in 1982-83 het MAVO-examen nieuwe stijl wordt afgenomen. Daarbij moeten alle kandidaten in zes vakken examen doen. Zij zullen dan — voor zover de school hen daartoe in de gelegenheid stelt — per vak kunnen kiezen uit een hoog (huidig MAVO-4) niveau en een laag (huidig MAVO-3) niveau. De huidige examenprogramma's blijven, behoudens eventuele wijzigingen, daarin van kracht.

Heroriëntatie van het voortgezet onderwijs Innovatieproces middenschool

Momenteel werken 8 experimenteerscholen aan de uitvoering (en een klein aantal scholen aan de voorbereiding) van wat wel kortweg aangeduid wordt met de zinsnede 'ander onderwijs met andere doelen'. Voor deze scholen is de eenzijdig selectieve werking van de WVO buiten werking gezet doordat ze werken onder de experimentenwet onderwijs en daardoor elk een eigen wettelijke regeling hebben in de vorm van een door de minister van Onderwijs geslagen bekostigingsbeschikking. Tot de middenschoolexperimenten worden in principe alle leerlingen van lagere scholen, zonder selectiedrempel, toegelaten. Ook binnen de school wordt selectie zo veel mogelijk vermeden in die zin dat keuzen die leerlingen maken, zo min mogelijk negatieve gevolgen mogen hebben voor verdere school- en beroepsloopbaan. Dit wordt niet alleen gerealiseerd door het nemen van didactische maatregelen, maar ook door de keuze van doelstellingen en de pedagogische aanpak. Kenmerkend voor middenscholen is een andere oriëntatie op doelstellingen die niet primair vanuit vakgebieden worden afgeleid maar worden gezocht in de betekenis die ze kunnen hebben voor het huidige (tijdens de schooltijd) en toekomstige welzijn voor de leerlingen. Daardoor wordt in sommige scholen aan bijvoorbeeld een indeling van leerstof in levensgebieden veel meer waarde gehecht dan aan een indeling in vakgebieden¹¹⁵. Een pedagogische benadering die men als meer leerlinggericht zou kunnen betitelen (in tegenstelling tot de leerstofgerichte benadering), impliceert het creëren van een pedagogisch klimaat waarin veel ruimte is voor samenwerking, overleg, zelfstandig werken, inbreng van de ervaringswereld van leerlingen etcetera. Deze ruimte en oriëntatie wordt soms in projectonderwijs gerealiseerd, daarnaast ook door een veelheid van didactische werkvormen in de niet-projectonderwijsuren.

Middenscholen kennen een eigen afsluitingsregeling waarbij het diploma en de zogenaamde profielbeschrijving een geheel vormen. Het diploma dient als bewijs dat de middenschool is doorlopen. Het vermeldt dat het door de leerling gevolgde onderwijs is uitgevoerd op basis van een bekostigingsregeling en volgens schoolwerkplannen die door de minister zijn getoetst. De profielbeschrijving geeft specifieke informatie over de individuele leerling: een onderdeel behelst een verklaring omtrent de geschiktheid van de leerling voor het vervolgonderwijs (ongeveer zoals thans ook leerlingen uit het fungerend lager onderwijs deze ontvangen) terwijl verder wordt aangegeven welke leergebieden de leerling heeft gevolgd, welke onderwerpen deze leergebieden omvatten en wat de leerling daarin heeft bereikt.

Deze aspecten van heroriëntatie in het voortgezet onderwijs komen voort uit de opdracht vorm te geven aan onderwijs dat uitgaat van vier beleidsdoelstellingen, namelijk:

¹¹⁵ Zie bijvoorbeeld H. von Hentig: *Systemzwang und Selbstbestimmung*. Stuttgart, Klett, 1974.

1. uitstel van beroeps- en studiekeuze naar een later tijdstip: in plaats van op 12-jarige op 15- à 16-jarige leeftijd;
2. het aanbieden van gelijke en optimale kansen op alle niveaus van onderwijs, waarbij educatieve achterstanden en schoolkeuzemotieven veroorzaakt door milieugebondenheid worden opgeheven;
3. verbreding van het inhoudelijke onderwijs- en vormingsaanbod voor deze leeftijdsgroep door een grotere spreiding van vakken en het aanbieden van meer mogelijkheden tot ontplooiing van intellectuele, sociale, culturele, artistieke en technische kwaliteiten;
4. het aanbieden van adequate mogelijkheden van onderwijsleersituaties voor individuele ontplooiing en sociale bewustwording¹¹⁶.

Deze zogenaamde uitgangspunten kunnen niet in samenhang met elkaar worden gerealiseerd binnen een categoriale onderwijsstructuur. Structuurdoorbreking is dan ook een voorwaarde om de heroriëntatie, gericht op welzijn van leerlingen, te kunnen realiseren. Het feit dat deze heroriëntatie plaatsvindt in een klein aantal scholen, temidden van een groot onderwijsveld dat onder de gebruikelijke wettelijke kaders werkt, betekent dat de scholen compromissen moeten sluiten. Gezien de verschillende wijze waarop en mate waarin deze compromissen gesloten worden en ook gezien de vrijheid die scholen hebben gehad bij het vinden van de vormgeving, zijn er nog al wat verschillen tussen de scholen aan te wijzen. De Rijksoverheid poogt momenteel meer convergentie te verkrijgen in de vormgeving. Volgens de huidige planning zal midden der tachtiger jaren een beslissing worden genomen omtrent invoering van middenschoolonderwijs. Mede met het oog op het verkrijgen van inzicht in de overdrachtsproblematiek nemen aan het innovatieproces middenschool ook een dertigtal zogenaamde resonansscholen deel die wel onder het regime van de WVO vallen.

De projecten *funderend onderwijs*, die we hebben besproken onder de categorie aansluitingsprojecten, zouden in principe ook thuishoren in de rubriek heroriëntatie van het voortgezet onderwijs, omdat ze in feite gericht zijn op een onderwijssituatie voor 4- tot 15- à 16-jarigen waarvan de middenschool deel uitmaakt. Tot nu toe is echter slechts een van de drie projectlocaties daarop expliciet gericht; de andere projecten bevinden zich nog in een zo pril stadium dat van een fundamentele heroriëntatie nog nauwelijks kan worden gesproken.

3.5.4.2 Traditionele vernieuwingscholen¹¹⁷

Het aantal zogenaamde vernieuwingscholen in het voortgezet onderwijs is in vergelijking met het basisonderwijs zeer beperkt. Deze scholen vertonen onderling grote verschillen, maar komen hierin overeen dat de grondleggers ervan zich afzetten tegen het gewone onderwijs dat sterk vakinhoudelijk gericht is en uniformierend en selectief werkt. In vernieuwingscholen daarentegen vindt men grondideeën als individualisering, centraal stellen van de leerling, nadruk op zelfwerkzaamheid, accent op samenwerking en gemeenschapszin en aandacht voor creatieve en artistieke ontwikkeling. We signaleren de volgende categorieën.

IVO-scholen zijn scholen voor individueel voortgezet onderwijs voor 12- tot 16-jarigen, waarvan er ongeveer 25 in Nederland zijn. Er wordt gewerkt met een proevensysteem dat alle vlakken in afgeronde onderdelen verdeelt, die succesvol verwerkt moeten worden. Een groot deel van de IVO-scholen heeft de traditionele examens geaccepteerd; een klein deel heeft de mogelijkheid bevochten en verworven om eigen diploma's uit te reiken.

Montessorischolen voor voortgezet onderwijs zijn bedoeld om voor de leerling van de Montessori lagere school een klimaat te creëren dat aansluit bij het lager onderwijs. Het aantal scholen voor voortgezet onderwijs (4) steekt schril af tegen de ongeveer 250 lagere scholen die ons land kent.

¹¹⁶ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen: *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1974*; Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 12600, hoofdstuk VIII, nr. 3, blz. 15.

¹¹⁷ Bij het samenstellen van dit overzicht is onder meer gebruik gemaakt van H.J. Jacobs: *Der Einfluss der Reform-pädagogik auf die Erziehung und die Unterrichtspolitik in den Niederlanden*. (In druk; te verschijnen in 1981)

Dit geringe aantal geldt ook voor de zogenaamde *Dalton-scholen* (3 of 4) waar gewerkt wordt met een takensysteem en waar zelfwerkzaamheid, werken in eigen tempo en doorbreking van het klassikale systeem belangrijke principes zijn. Er is slechts één *Jenaplan-school* voor voortgezet onderwijs in Nederland. Groei is vooral te constateren in het aantal *Vrije Scholen*. Van de 40 scholen hebben er 10 een 'afdeling' voor voortgezet onderwijs. Het woord 'afdeling' is tussen aanhalingstekens geplaatst omdat in principe sprake is van één 12-jarige school. De scholen geven een eigen getuigschrift af. Sommige scholen bieden echter ook de mogelijkheid voor het afleggen van de normale examens. Voor een aantal leerlingen is een dertiende klas ingericht om hen voor te bereiden op staatsexamens. Soms volgen de leerlingen de laatste twee of drie jaar op een 'gewone' school om zich voor te bereiden op de reguliere examens.

Het geringe aantal scholen voor voortgezet onderwijs die op basis van vernieuwingsideeën zijn ingericht, is een indicatie voor de moeilijkheid die het stichten en in stand houden van een school die afwijkt van de gewone in de VVO gegeven regels, in zich draagt. De strijdigheid van de pedagogische principes met de eenzijdig cognitieve druk die gestimuleerd wordt door examens en lessentabellen heeft vernieuwingscholen in een dilemma geplaatst tussen aanpassen aan de geldende regels in verband met het civiel effect van reguliere diplomering of vasthouden aan pedagogische principes. De invloed van vernieuwingscholen op het reguliere voortgezet onderwijs is erg diffuus en sterk geremd door wettelijke regelingen. Wel hebben middenschoolexperimenten gebruik gemaakt van ideeën en ervaringen van de Reformpedagogiek. Ik kom hierop later terug.

3.5.4.3 Overige ontwikkelingen

Met het bespreken van traditionele vernieuwingscholen en projecten onder verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid zijn nog niet alle ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs geschetst. Ook buiten de officiële kaders wordt gewerkt aan een verandering van het onderwijs. Een overzicht van deze ontwikkelingen is nog niet beschikbaar¹¹⁸. Een aantal voorbeelden is wel te noemen. Zo zijn er scholen die werken aan verlenging van de brugperiode. Ook kunnen voorbeelden worden gevonden van differentiatiemaatregelen die incidenteel worden genomen. Op sommige scholen werkt men aan de integratie van vakgebieden waarbij ook probleemgeoriënteerd onderwijs wel voorkomt. Dergelijke ontwikkelingen komen echter weer in gevaar als de overheid de VVO hanteert (een voorbeeld hiervan vindt men in het LBO, waar het vak kennis der natuur – een soort geïntegreerd aanbod van biologie, schei- en natuurkunde – door een maatregel om aparte examens voor deze vakken te creëren, weer zal gaan leiden tot desintegratie van dat onderwijs). Andere ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld het opnemen van de expressievakken in de examencanon, vooral bedoeld om deze vakken een betere status te geven. Ook de ontwikkeling naar een ongedeelde VVO is te noemen. Projectonderwijs komt voor op zeer beperkte schaal. Ook hier speelt de greep van de overheid via de wettelijke regelingen op dit soort ontwikkelingen een niet altijd even stimulerende rol.

Deze voorbeelden zijn niet uitputtend. Omdat een overzicht niet beschikbaar is, kan weinig omtrent de kwantiteit en intensiteit van ontwikkelingen gezegd worden. In het algemeen zou men wel kunnen stellen dat de ontwikkelingen in het reguliere onderwijs deelaspecten zijn van ontwikkelingen in de onder verantwoordelijkheid van de overheid vallende projecten. Incidentele ontwikkelingen zijn in de regel niet eenvoudig van de grond te brengen, ten eerste vanwege de wettelijke voorschriften waardoor van elke uitzondering een gemotiveerd plan nodig is teneinde toestemming voor uitvoering te verkrijgen, en ten tweede vanwege het feit dat geïsoleerde ontwikkelingen in scholen dikwijls slechts een kleine overlevingskans hebben. Bij een betrokkenheid van

¹¹⁸ Het Instituut voor Toegepaste Psychologie te Nijmegen heeft ten behoeve van een inventarisatie van ontwikkelingen een vooronderzoek afgerond. Rapportage van vervolgonderzoek is nog niet beschikbaar.

de hele school zal men, al was het alleen maar om ondersteuning te verkrijgen, al gauw toetreden tot een van de officiële projecten.

3.5.5. *Ontwikkeling naar welzijn?*

In paragraaf 3.5.3. is aandacht besteed aan een aantal knelpunten die belemmerend werken voor op huidige en toekomstig welzijn gerichte functies van het voortgezet onderwijs. Deze besproken knelpunten worden voor een belangrijk deel in de hand gewerkt respectievelijk gesanctioneerd door de regelgeving voor het voortgezet onderwijs via de WVO en de uitwerkingen daarvan. Enkele belangrijke aspecten daarbij waren de onder andere door examenregelingen en lessentabellen gestuurde statushiërarchieke leerstofopbouw, de eenzijdige selectie van leerinhouden die meer gericht zijn op academische disciplines dan op het bevorderen van mondigheid en weerbaarheid van leerlingen, de oriëntaties die passiviteit en afhankelijkheid van leerlingen in de hand werken, een verschil tussen schoolcultuur en cultuur van leerlingen en de gerichtheid op aanpassing aan de schoolcultuur in plaats van uitgaan van acceptatie van verschillen tussen leerlingen.

Ik zal nu ingaan op de vraag in hoeverre de gesignaleerde ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs ingaan op deze knelpunten in de welzijnsbevorderende functie van het onderwijs. Vanuit dat gezichtspunt zijn globaal gezien twee richtingen te onderscheiden. Een groep van ontwikkelingen is gericht op het reguleren van problemen die door de 'gaten' in de Mamoetwet indertijd niet goed zijn geregeld of in de loop der tijd tot ongewenste gevolgen hebben geleid. Deze ontwikkelingen gaan niet wezenlijk in tegen de bestaande schoolcultuur maar houden deze in stand. De discrepantie tussen schoolcultuur en maatschappij wordt erdoor niet verkleind. Vandaar dat ik spreek over *ontwikkelingen in het schoolse circuit*. De tweede groep ontwikkelingen is gericht op een nieuwe oriëntatie op pedagogische en maatschappelijke doelen van het onderwijs. Het schoolse circuit wordt niet versterkt maar de elementen ervan worden gebruikt in het kader van op welzijn van leerlingen gerichte doelstellingen. Ik vat deze samen onder de term *welzijnsoriëntatie*. Een derde ontwikkeling past niet in deze tweedeling maar correleert daar wel mee en is van belang voor de richting waarin ontwikkelingen kunnen verder gaan. Ik bedoel verschuivingen die zich voordoen in de besluitvorming ten aanzien van de gerichtheid van het onderwijs. Deze ontwikkeling karakteriseer ik met de term *democratisering*. Het analytisch onderscheid dat ik hier hanteer, komt in de praktijk niet zo gescheiden voor dat er sprake is van een of-óf relatie. In elk project is een spanning te onderkennen tussen aanpassing en regulering volgens de 'oude' schoolse principes en het nastreven van nieuwe oriëntaties. In deze spanningsverhouding wordt dikwijls een modus gevonden waardoor projecten gekarakteriseerd kunnen worden als vallend onder de ene dan wel de andere categorie. Hierbij is echter geen sprake van een absoluut onderscheid. In projecten die te karakteriseren zijn als gericht op welzijnsoriëntatie, is zeer veel herkenbaar van het traditionele onderwijs en vice versa.

3.5.5.1 *Ontwikkelingen in het schoolse circuit*

In de ontwikkelingen die in het voortgezet onderwijs plaats vinden, is een viertal tendensen te signaleren die onder te brengen zijn onder de noemer ontwikkelingen in het schoolse circuit. Met het schoolse circuit wordt bedoeld die activiteiten en processen die verschooning versterken in die zin dat ze min of meer uitgaan van een aantal vanzelfsprekendheden omtrent de wijze waarop men onderwijs inricht, zonder dat daarbij uitgegaan wordt van een bewuste doelgerichtheid op de functie van het onderwijs voor het huidige en toekomstige functioneren in de samenleving. Het gaat om de volgende ontwikkelingen.

Harmonisatie

De wijze waarop harmonisatie plaatsvindt is in de regel het pogen urentabellen gelijk te schakelen met het oog op een betere aansluiting van schooltypen. Vooral binnen het LBO, waar volgens de bedoeling van de Mamoetwet de

onderbouw gemeenschappelijk zou zijn met het oog op mogelijke doorstroming naar andere LBO-schooltypen, is deze harmonisatietendens zichtbaar. Vanwege het voorafschaduwend effect waarmee iedere onderbouw aan een categoriale school te maken krijgt, is de tendens om (dikwijls omwille van bestaanszekerheid) te fuseren tot schoolgemeenschappen een factor die bevorderend kan werken op deze harmonisatie.

In het AVO/LBO is de harmonisatie ingrijpender in die zin dat AVO-schooltypen te maken krijgen met een vakkensector die tot dusverre voor hen vreemd was. Het invoeren van het vakgebied algemene technieken, dikwijls gepresenteerd onder de noemer 'verbreding van vormingsaanbod', is een belangrijk aspect.

Voorts vindt harmonisatie plaats in examenregelingen. Algemeen kan men stellen dat harmonisatiemaatregelen dienen ter correctie van een aantal excessieve fouten in de Mammoetwet, die ertoe moet leiden dat de uitwerking van de Mammoetwet weer gaat lijken op de bedoeling die de wetgever destijds had met deze wet.

Differentiatie

Onder deze noemer vallen die maatregelen die gericht zijn op het binnen een schooltype opleiden tot verschillende afsluitingsniveaus of pakketten. Voorbeelden zijn te vinden in het LBO waar men examen kan doen op drie niveaus en in het MAVO-project met examens op twee niveaus. Ook de vakkenpakketkeuze voor het eindexamen is hieronder te noemen. Deze ontwikkelingen leiden tot gedifferentieerder afsluitingen binnen een schoolcategorie. Leerlingen die op basis van het principe van interscholair differentiatie zijn voorgeselecteerd, kunnen tijdens de schoolloopbaan via nogal verborgen selectieprocedures werken naar een diploma dat beperkter rechten geeft dan een algemeen diploma (vergelijk bijvoorbeeld de doorstromingsmogelijkheden van het oude HBS-diploma met de huidige VWO-diploma's). Deze steeds gedifferentieerder afsluitingsvormen met beperkte doorstromingsmogelijkheden lijken een moeilijk te stuiten gevolg van het denken vanuit een wet die het hiërarchisch principe tot uitgangspunt heeft.

Hoewel het lijkt alsof de differentiatiemaatregelen tegemoet komen aan betere ontplooiingsmogelijkheden van leerlingen, is dit slechts het geval in die zin dat soms leerlingen niet meer alle vakken op gelijk niveau hoeven te doen. Van een ontplooiing van andere persoonlijkheidskenmerken dan die welke die in het leren van een aantal vakken aangesproken wordt, is echter geen sprake.

Uitstel van selectie

Ontwikkelingen in bijvoorbeeld het brugproject (i.o.) en AVO/LBO hebben tevens elementen van uitstel van selectie in zich. Ook hiervoor geldt dat het maatregelen zijn die wel in de bedoeling van de Mammoetwet lagen maar niet geëffectueerd zijn. Wanneer sprake is van toelating van alle leerlingen tot een scholengemeenschap en wanneer in de brugperiode didactische maatregelen genomen worden die determinering inderdaad uitstellen, kan hier van selectieuitstel gesproken worden. Wanneer het smalle scholengemeenschappen of categoriale scholen betreft, heeft selectie al vroeg plaats gehad en kan uitstel niet worden gerealiseerd.

Verbeterde aansluiting bij basisonderwijs

Hierin zijn twee tendensen te onderkennen. De eerste betreft het versoepelen van de overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs. Bij het in stand houden van een selectief vakinhoudelijk gericht en hiërarchisch voortgezet onderwijs blijft de aansluitingsverbetering meestal beperkt tot een grondiger advisering voor het voortgezet onderwijs en het overleg over benodigde kennis om het voortgezet onderwijs goed te kunnen volgen. Voor de verbeterde advisering kan dan een vervroegde voorselectie in het basisonderwijs in de plaats komen met een voorafschaduwend effect dat de doelstellingen van de nieuwe basisschool de laatste jaren weer te niet doet. In een gunstiger geval kan gedurende de begintijd van het voortgezet onderwijs gepoogd worden het

pedagogisch klimaat van de basisschool te behouden. Een tweede tendens, die in principe te vinden is in de intentie van het project funderend onderwijs, is dat de doelstellingen van de basisschool overgenomen worden door het voortgezet onderwijs. Deze ontwikkeling moet dan echter ondergebracht worden bij ontwikkelingen die we met welzijnsoriëntatie hebben aangediend.

3.5.5.2 Ontwikkelingen op het gebied van de welzijnsoriëntatie

Hiermee worden de ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs bedoeld waarbij wordt uitgegaan van de acceptatie van alle leerlingen en het primair stellen van pedagogische en maatschappelijke oriëntatie. Deze oriëntatie heeft niet alleen betrekking op persoonlijkheidsontwikkeling en de voorbereiding op het later functioneren van leerlingen in een veelheid van levensverbanden, maar ook op het functioneren van leerlingen in schoolse en buitenschoolse situaties tijdens de schoolloopbaan. Deze uitgangspunten vereisen een andere benadering van onderwijsinhouden en onderwijsprocessen dan die welke door de maatregelen voortvloeiend uit de WVO worden gestimuleerd. Deze bevordering hoeft geenszins een depreciatie van vakinhoudelijke kennis te betekenen. Het houdt echter wel een afwijzing in van het eenzijdig op deze kennis gebaseerde selectieprincipe. Aandacht voor karaktervorming, zelfkennis, sociale ontwikkeling, kritisch denken, inzicht in maatschappelijke verhoudingen, creatief gebruik van vermogens etcetera vereist een onderwijsvormgeving die ruimte laat voor en gebruik maakt van verschillen in achtergronden, disposities en vaardigheden van leerlingen. In dit onderwijs, waarvan in principe projecten funderend onderwijs en middenschoolonderwijs voorbeelden zijn, wordt niet geïsoleerd gewerkt aan differentie of aan verbreding van onderwijsaanbod, maar dienen maatregelen gericht op verandering en verbreding van vormingsaanbod, individuele en sociale ontplooiing, sociale bewustwording en uitstel van selectie in een geïntegreerd (en daardoor elkaar versterkend) verband te worden nagestreefd. Deze benadering van onderwijs kan niet in een selectief categoriaal systeem en vereist dan ook een doorbreking van categoriale elementen van het voortgezet onderwijs. Onderwijs dat van deze welzijnsoriëntatie uitgaat kan niet geïsoleerd zijn van de rest van de samenleving en vereist mede daardoor een inbreng van betrokkenen, die anders is dan gericht op ontwikkelingen in het schoolse circuit. Ik zal daarom tenslotte aandacht besteden aan dit aspect, als derde moment in de ontwikkeling in het voortgezet onderwijs, dat verband houdt met de eerste twee.

3.5.5.3 Democratisering

Uit de analyses van E. Marx in zijn proefschrift *De organisatie van scholengemeenschappen in onderwijskundige optiek*¹¹⁹ blijkt onder andere dat een toenemende vernieuwing van de school in principe dient samen te gaan met grotere betrokkenheid van leraren, leerlingen, schoolleiding, ouders en bestuurders bij besluitvormingsprocessen ten aanzien van het onderwijs. Sterk gechoerd en gesimplificeerd zou men nu kunnen stellen dat in een categoriale school die hoofdzakelijk is gericht op het strikt toewerken naar exameneisen, de individuele leraren kunnen volstaan met het overdragen van vakinhoudelijke kennis en dat verdere besluitvorming ten aanzien van het onderwijs niet plaatsvindt. Het andere uiterste vindt men in vernieuwingscholen waar het proces van bewustwording omtrent te realiseren doelen en de daarbij passende onderwijskundige vormgeving in ieder geval een geïntegreerde inzet van schoolleiding en docenten vereist, daarbij is echter ook zeggenschap van bevoegd gezag (op een andere dan een formele wijze), ouders en leerlingen onontbeerlijk.

De tendens van toenemende 'inspraak' van alle betrokkenen gaat samen met een meer algemene maatschappelijke tendens tot een zekere decentralisering van besluitvorming. Hiervan is het feit dat momenteel gewerkt wordt aan een wettelijke regeling omtrent medezeggenschap in het onderwijs een symptoom. Nu is niet te verwachten dat de medezeggenschapsregeling voor het onderwijs een doorbraak zal betekenen in de inbreng van betrokkenen in het

¹¹⁹ Groningen, Wolters-Noordhoff, 1975.

onderwijs. Het feit dat er een regeling is, laat echter in potentie de mogelijkheid open voor leraren en ouders om te werken aan een doorbreking van wat ik het schoolse circuit genoemd heb. Een medezeggenschapsregeling is daartoe niet het middel, wel een aspect ervan, dat deel uitmaakt van een meer brede invulling van het begrip democratie en vrijheid van onderwijs. De invloed van 'inspraak' zal uiteraard beperkt worden door wettelijke regelingen inzake examens, vakkensegmentering etcetera. In het verlengde daarvan kan de mogelijkheid geschapen worden om via een grotere betrokkenheid bij het onderwijs meer bewustwording van feitelijke en gewenste functies van onderwijs voor het welzijn van kinderen te bevorderen. Deze bewustwording zou wel eens van belang kunnen zijn voor het bewerkstelligen van een wettelijke regeling waarin de aard van de eisen van deugdelijkheid meer is afgestemd op het bevorderen van welzijn van de leerlingen.

**4. Het onderwijs voor 16- tot
18-/19-jarigen**

L.J. van den Bosch

4.1 Inleiding en afbakening van het onderwerp

Een onderwijsbeleid waarin het onderwijs aan 16- tot 18-/19-jarigen min of meer als een te onderscheiden beleidsterrein binnen het voortgezet onderwijs naar voren komt, is in Nederland eigenlijk pas op gang gekomen in de jaren zestig. Voor die tijd viel het beleid uiteen in een onsamenhangende reeks van maatregelen die vooral betrekking hadden op de opzet van een scala van voorzieningen van beroepsonderwijs en de afsluiting van het algemeen en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs. Hoewel in de beleidsnota van 1969 over het onderwijs aan werkende jongeren van Grosheide en Roolvink de problematiek van dit onderwijs in breder verband werd geplaatst werden hieraan nog geen concrete conclusies verbonden. Pas in de periode van onderwijsminister Van Kemenade werd een bescheiden begin gemaakt met een integraal beleid ten aanzien van het onderwijs aan 16- tot 18-/19-jarigen. Het werd toen ook meer gebruikelijk te spreken van de eerste en de tweede cyclus van het onderwijs. In 1977 werden deze termen vervangen door de eerste en tweede fase van het voortgezet onderwijs.

De afbakening van deze tweede fase heeft een merkwaardige achtergrond. Aanvankelijk was deze sterk verbonden met de lengte van de geplande middenschool. In de Contourennota werd gesproken van funderend onderwijs voor alle leerlingen van 4 tot 16 jaar, bestaande uit basisschool en middenschool. Iedere leerling zou daarna moeten doorstromen naar de zogenaamde bovenschool en hierin tot tenminste zijn achttiende levensjaar onderwijs volgen. In die periode was in het beleid een geleidelijke verlenging van de leerplicht tot 18 jaar gepland. In aansluiting op de basisschool zou de eerste fase van het voortgezet onderwijs de leerlingen tot een zeker algemeen minimumniveau moeten brengen. Voor iedere leerling werd in aansluiting op dit niveau aanvullend onderwijs van tenminste 2 jaren noodzakelijk geacht. De leerplicht is verlengd tot 16 jaar en er is een partiële leerplicht van 2 dagen voor 16-jarigen ingevoerd. De politieke situatie op dit moment maakt een verdere verlenging van de leerplicht zeer onwaarschijnlijk. Een afschaffing van de partiële leerplicht voor 16-jarigen is in vergelijking minder onwaarschijnlijk hoewel op korte termijn ook niet te verwachten.

De fixatie van het einde van de volledige leerplicht, de uitbreiding van het LBO tot 4 leerjaren en de afbouw van het 3-jarig MAVO hebben bevorderd dat het onderwijs van 12- tot 16-jarigen en het onderwijs van 16- tot 18-/19-jarigen respectievelijk als eerste en tweede fase van het voortgezet onderwijs te onderscheiden beleidsterreinen zijn geworden, onafhankelijk van de discussies over middenschool en bovenschool. Met de tweede fase van het voortgezet onderwijs wordt bedoeld de bovenbouw van het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs en het hoger algemeen vormend onderwijs, het middelbaar beroeps-onderwijs, het beroepsbegeleidend onderwijs/leerlingwezen, het vormingswerk werkende jongeren en de ontwikkeling van het zogenaamde kort middelbaar beroepsonderwijs.

De aandacht voor de problemen in deze tweede fase is natuurlijk ook bevorderd door de sterke toename van het aantal leerlingen. Steeds meer jongeren volgen langer volledig dagonderwijs (zie paragraaf 4.2). De profilering van de tweede fase binnen het onderwijsbeleid maakt het mogelijk beter in te spelen op specifieke problemen in dit gedeelte van het Nederlandse onderwijs-systeem. Te noemen zijn in dit verband onder andere specifieke kenmerken (maatschappelijk en ontwikkelingspsychologisch) van de leeftijdsperiode van 16 tot 18 jaar, de relatie tussen tweede fase onderwijs als eindonderwijs en als voorbereiding op hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs, de relatie tussen beroepsonderwijs en algemeen onderwijs, de samenhang met de arbeidsmarkt enzovoorts.

De loskoppeling van het onderscheid tussen de eerste en tweede fase van de discussie over de structuur voor het voortgezet onderwijs heeft echter als nadeel, dat er te weinig samenhang bestaat tussen het beleid ten aanzien van de eerste fase en het beleid ten aanzien van de tweede fase. Vele problemen in de tweede fase vinden voor een belangrijk deel hun oorzaken in de eerste fase.

Enkele voorbeelden. De problemen die het middelbaar beroepsonderwijs en een aantal leerlingwezenopleidingen hebben met de verschillen tussen de leerlingen die vanuit het lager beroepsonderwijs en het MAVO instromen, hebben te maken met de structuur van de eerste fase. De veralgemenisering van het LBO heeft problemen opgeroepen in de tweede fase. Het ontbreken van goede voorzieningen voor de begeleiding van het beroepskeuzeproces in de eerste fase leidt ertoe dat vele leerlingen gedurende het eerste jaar in de tweede fase ontdekken een verkeerde keuze gedaan te hebben. De te hoge uitval in de eerste fase vormt een moeilijk probleem in de tweede fase. Vele 16-jarigen komen in de tweede fase met een sterke aversie tegen school. Dit heeft onder andere te maken met de werkmethoden in de eerste fase. Enzovoorts. Hoewel een specifieke accentuering van het tweede-fase onderwijs noodzakelijk is, wordt er op dit moment te weinig ingespeeld op de gevolgen van ontwikkelingen (of het ontbreken daarvan) in de eerste fase voor de tweede fase. Mede als gevolg van de samenhang tussen de eerste en tweede fase van het voortgezet onderwijs moet men ten aanzien van de betekenis van het onderwijs voor de leerlingen onderscheid maken tussen:

- leerlingen die het middelbaar beroepsonderwijs en de bovenbouw van het HAVO en VWO succesvol doorlopen, dat wil zeggen dit onderwijs met een diploma verlaten,
- leerlingen die deze diploma's niet behalen.

De tweede groep leerlingen vormt het onderwerp van dit hoofdstuk. Het toekomstperspectief van deze jongeren is onduidelijk en op de arbeidsmarkt nemen ze een kwetsbare positie in. Sinds 1969 vormt deze groep dan ook een belangrijk aandachtspunt in het overheidsbeleid. Nader aangeduid zijn op deze 16- tot 18-/19-jarigen de volgende, elkaar gedeeltelijk overlappende criteria van toepassing:

- jongeren die weinig succesvol waren in de eerste fase waardoor ze niet voldoen aan de toelatingseisen van onderwijsvoorzieningen in de tweede fase,
- uitvallers uit het onderwijs in de tweede fase (vroegtijdige schoolverlaters),
- werkende jongeren die al of niet deelnemen aan het part-time onderwijs in de tweede fase.

Meer en meer wordt onderkend dat de problemen die een optimale onderwijsdeelname van de hierboven aangeduide groep jongeren belemmeren, symptomen zijn van tekorten van het voortgezet onderwijs in het algemeen. Dit leidt tot de tendens het gehele beleid ten aanzien van de tweede fase meer en meer af te stemmen op dit aandachtspunt.

In dit hoofdstuk van deze voorstudie zullen de onderwijsvoorzieningen en het beleid voor deze groep 16- tot 18-jarigen centraal worden gesteld. Dit betekent dat binnen de tweede fase van het voortgezet onderwijs met name zal worden ingegaan op het part-time onderwijs (beroepsbegeleidend onderwijs/leerlingwezen, vormingswerk), de ontwikkeling van het kort MBO en het MBO. Gezien de enorme variatie in deze laatste onderwijssector kunnen we in dit bestek de structuur alleen globaal beschrijven. Gedeeltelijk samenhangend met het voorgaande zullen we ook aandacht schenken aan pogingen tot het brengen van meer samenhang in de tweede fase van voortgezet onderwijs. Dit beleid uit zich met name in herstructureringsprojecten binnen het middelbaar beroeps-onderwijs en in het leggen van relaties tussen het part-time onderwijs, het in ontwikkeling zijnde kort MBO en het MBO.

Samenvattend gaan we in dit hoofdstuk in op de volgende onderwerpen:

- kenmerken van 16- tot 18-/19-jarige jongeren die niet, zonder succes of part-time deelnemen aan onderwijsvoorzieningen,
- de aard en organisatie van het vormingswerk, beroepsbegeleidend onderwijs, leerlingwezen, kort MBO en MBO,
- het onderwijsbeleid ten aanzien van de tweede fase van het voortgezet onderwijs,
- ontwikkelingen binnen de tweede fase van het voortgezet onderwijs,
- de relatie tussen onderwijs en welzijn bij 16- 18-/19-jarigen.

4.2 Kenmerken van 16- tot 18-/19-jarigen

4.2.1 *Werkende jongeren*

Al meer dan honderd jaar is in de politiek het vroegtijdig verlaten van het onderwijs als een probleem gezien. Lange tijd was het gebruikelijk in dit verband te spreken over de problematiek van 'werkende jongeren'. Sinds 1919 worden hiermee veelal bedoeld jongens en meisjes tot 18 jaar die geen full-time onderwijs volgen. Deze definitie is gebaseerd op de veronderstelling dat het volgen van full-time onderwijs tot het achttiende jaar noodzakelijk is, wil men als volwaardig lid aan onze gemeenschap deelnemen. De belangstelling voor de groep 'werkende jongeren' heeft dan ook meestal betrekking op 'het' probleem dat een gedeelte van de jongeren tot 18 jaar geen of onvoldoende gebruik maakt van de bestaande onderwijsvoorzieningen en op hun daarmee samenhangende kwetsbare maatschappelijke positie. Hoewel deze belangstelling al begon in het midden van de negentiende eeuw duurde het tot de zestiger jaren van de twintigste eeuw voordat de positie van de 'werkende jongeren' algemeen als een probleem werd erkend. Rond 1850 werd door verschillende commissies gewezen op de schadelijke gevolgen van kinderarbeid. Men sprak over een arbeidsverbod voor jeugdigen en over een verplicht aantal jaren onderwijs (schoolplicht), zonder dat dit overigens tot enig resultaat leidde. Pas in de tweede helft van de vorige eeuw en het begin van deze eeuw werden er een aantal belangrijke beslissingen genomen. In deze periode werd voor het eerst het recht van kinderen op lager onderwijs vastgelegd, eerst op indirecte manieren via arbeidsverboden en later direct via de Leerplichtwet van 1900 (van 6 tot 12 jaar). De werkende jongeren werden tegen uitwassen beschermd. De arbeidswet van 1889 bepaalde dat jongeren (12-16 jaar) niet langer mochten werken dan 11 uur per dag, niet mochten beginnen vóór vijf uur 's morgens en niet eindigen ná zeven uur 's avonds. De arbeidswet van 1911 bracht het arbeidsverbod tot het dertiende jaar en reduceerde de maximale werktijd voor jongeren (13-17 jaar) tot 10 uur per dag.

Bij deze beslissingen speelde niet alleen het motief van bescherming een rol. De voortschrijdende industrialisatie maakte de ontwikkeling van de massa noodzakelijk. 'Wel is de tweede helft van de negentiende eeuw onmiskenbaar de periode, waarin de eisen, die een ontwikkeling in modern-kapitalistische richting aan de arbeider stelt, naar het onderwijs toe vertaald gaan worden.'¹ Een belangrijke ontwikkeling in deze periode was tevens de opkomst van het meer uitgebreid lager onderwijs (MULO) en het beroepsonderwijs, die in de twintigste eeuw bij uitstek de vormen van voortgezet onderwijs voor de massa worden. Het duurde overigens tot 1920 voordat het ULO door de wetgever werd erkend. Een belangrijk jaar voor de werkende jongeren is 1919. De Arbeidswet van dat jaar verbood arbeid tot aan het veertiende jaar en verschoof de bovengrens van het begrip werkende jongeren naar 18 jaar. De afbakening van 14 tot 18 jaar heeft tot 1954 stand gehouden. Mede onder invloed van een rapport van de Commissie Wijnbergen (waarin voorstellen stonden die in officiële rapporten van 1969 en 1971 opnieuw naar voren werden gebracht) maakte de Arbeidswet van 1919 het mogelijk dat werkende jongeren ten hoogste 8 uur per week onderwijs konden volgen. Dit artikel is een dode letter gebleven en dit werd de overheid tijdens demonstraties van werkende jongeren in 1969 ook nadrukkelijk onder de aandacht gebracht. In 1928 werd de zevenjarige leerplicht ingevoerd. In 1954 werd het arbeidsverbod voor 14-jarige meisjes en in 1965 een voorwaardelijk arbeidsverbod voor 14-jarige jongens ingevoerd. Men begon zich zorgen te maken over de omvang van de groep werkende jongeren, hetgeen mede beïnvloed werd doordat de organisaties van werkende jongeren een factor van betekenis begonnen te worden. Nadat in een paar jaar verschillende commissies rapporten hadden uitgebracht, lieten werkende jongeren in november 1969 in een massale actie weten welke maat-

¹ C.E. Vervoort: *Onderwijs en maatschappij; Een oriëntering in de sociologie van het onderwijs*. Nijmegen, Link, 1975, blz. 40.

regelen er naar hun mening genomen moesten worden. Dit heeft het beleid ten aanzien van de werkende jongeren in een stroomversnelling gebracht. Omdat dit beleid zich vooral op onderwijs concentreerde, komen wij hier in paragraaf 4.3.3 en 4.4 op terug. Voor de volledigheid vermelden we dat in 1975 de volledige leerplicht werd uitgebreid tot en met het vijftiende jaar en een tweedaagse partiële leerplicht voor 16-jarigen werd ingevoerd.

Bij het bepalen van de *omvang* van de groep werkende jongeren spelen de hierboven opgesomde maatregelen een belangrijke rol. Iedere maatregel in de sfeer van de leerplicht en arbeidsverbod verkleint de omvang van de groep. Daarnaast wordt de omvang van de groep geleidelijk minder door de externe democratisering van het voortgezet onderwijs, hetgeen wil zeggen dat steeds meer jongeren langer onderwijs blijven volgen. Toch is de groep nog veel omvangrijker dan menigeen denkt (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 Aantal jongeren van 16, 17, 18 jaar dat niet deelneemt aan volledig dagonderwijs

	1977/'78		1980/'81 (prognose)		1983/'84 (prognose)	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
16 jr. jongens	10.710	8,5	5.289	4,1	489	0,4
meisjes	16.947	14,0	8.957	7,3	5.128	4,4
jongens + meisjes	27.657	11,3	14.246	3,7	5.617	2,4
17 jr. jongens	31.938	26,1	24.791	19,4	16.571	13,5
meisjes	47.106	40,3	39.855	32,7	30.656	26,1
jongens + meisjes	79.044	33,2	64.646	26,6	47.227	19,8
18 jr. jongens	56.810	46,0	50.060	39,9	42.552	33,8
meisjes	78.130	66,0	72.661	60,4	66.978	55,9
jongens + meisjes	134.940	56,0	122.721	50,2	109.530	49,9
16 + 17 + 18 jaar						
jongens	99.458	26,9	80.140	21,1	59.612	15,9
meisjes	142.183	40,1	121.473	33,5	102.762	28,8
Totaal	241.641	33,5	201.613	27,5	162.374	22,4

Bron: Werkgroep Prognose Partieel Leerplichtigen; CBS.

Op dit moment behoort 27% of ruim 200.000 jongeren in de leeftijd van 16, 17 en 18 jaar tot de werkende jongeren. Belangrijk is dat werkende jongeren in ruim 60% van de gevallen meisjes zijn.

4.2.2 Werkloze jongeren

Werkende jongeren (zoals hierboven gedefinieerd) zijn in vele gevallen werkloos. In 1978 werden gemiddeld 30.000 of 15% van deze groepering als werkloos geregistreerd. In werkelijkheid ligt dit aantal veel hoger. In juli 1980 waren 119.000 werklozen jonger dan 25 jaar. Hierbij zijn niet meegeteld de mensen die voor een part-time baan opteren (in 1977 betrof dit 55.000 jongeren). Niet meegeteld worden de zogenaamde tijdelijk niet beschikbaren (ziekte, keuring e.d.), altijd nog zo'n 10% van de ingeschrevenen. Evenmin worden niet meegeteld werkloze jongeren die zich niet laten inschrijven bij het arbeidsbureau. Sociale Zaken schat dit aantal op zo'n 25 à 40%. In 1977 stroomden verder zo'n 53.000 mensen beneden de 30 jaar in de WAO en AAW. Bij deze cijfers moeten we bovendien de hierboven geconstateerde langere deelname aan het onderwijs betrekken. Telt men al deze gegevens op dan schatten we dat het aantal jeugdige werklozen ruim twee maal zo hoog is als de gangbare cijfers aangeven. Voor een deel gaat het om schoolverlaters die na een paar maanden wel werk vinden. De vuistregel van Sociale Zaken is echter dat ruim 10% van de schoolverlaters na een jaar nog steeds nooit heeft gewerkt. Uit een Engels onderzoek blijkt dat voor elke procent stijging van de werkloosheid de jongeren beneden de 20 jaar met een stijging van 1,7% geconfronteerd worden.

Er zijn een aantal mechanismen die met name de werkgelegenheid van 'werkende' jongeren benadelen. In de eerste plaats is dit de zogenaamde 'interne arbeidsmarkt', dat wil zeggen dat vacatures worden vervuld door mensen die reeds in het bedrijf (of de bedrijfstak) werkzaam zijn. De interne arbeidsmarkt, die niet toegankelijk is voor schoolverlaters en werklozen, is uitgebreid ten koste van de externe arbeidsmarkt. Op de externe arbeidsmarkt hebben jongeren als extra nadeel dat ze niet beschikken over ervaring. Dit mechanisme werkt vooral in het nadeel van de meisjes aangezien zij moeten concurreren met de grote groep vrouwen die de laatste jaren op de arbeidsmarkt is toegetreden. Het derde mechanisme wordt wel aangeduid met 'diploma-inflatie'. Het betekent dat de cassière en de magazijnbediende MAVO of HAVO moeten hebben. De werkgelegenheid voor jongeren met minder opleiding is daardoor nog meer beperkt. 'Ongeschoolden', de groep die baalt van school, komen zeer moeilijk aan de bak. In Amsterdam bleek 70% van de langdurig werkloze jongeren over geen enkel diploma te beschikken. Over culturele minderheden zijn weinig cijfers bekend. Vermoedelijk is de situatie daar zeer slecht. Van de totale Nederlandse bevolking was in 1979 1,5% werkloos, van alle in Nederland wonende Molukkers zat 6,6% zonder werk.

Specifieke maatregelen van de overheid ten aanzien van de jeugdwerkloosheid zijn te verdelen in 3 categorieën:

- a. subsidies aan de werkgevers opdat zij bepaalde 'risico-groepen' in dienst nemen;
- b. aparte, vaak regionaal bepaalde projecten voor het scheppen van min of meer alternatieve werkgelegenheid;
- c. maatregelen in de sfeer van de verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeid.

Tot de eerste categorie behoort de 'interimmaatregel jeugdige werklozen'. Niet-commerciële instellingen werden gesubsidieerd als zij een jeugdige werkloze in dienst namen op een extra arbeidsplaats. De subsidie duurde maximaal $1\frac{1}{2}$ jaar en daarna kwam men op straat te staan. Bovendien ging het vaak niet om echte extra arbeidsplaatsen door het beleid van personeelsstops in de CRM-sector. In 1979 werd de maatregel opgenomen in het pakket 'werkverruimende maatregelen'. De maximale subsidieduur werd beperkt tot 1 jaar en de voorafgaande werkloosheid moest 6 maanden in plaats van 3 maanden geduurd hebben. In 1978 profiteerden 7.000 jongeren van de Interimmaatregel. In 1979 bereikte de nieuwe maatregel slechts 2500 jongeren. Dit betekende een besparing voor de overheid van 53 miljoen. Met dit geld zouden 5.000 werkloze jongeren 'bij continuering' van de Interimmaatregel aan een baan geholpen zijn. In de zogenaamde 650-guldenmaatregel ontvangen werkgevers maandelijks 650 gulden als zij een langdurig werkloze jongere in dienst nemen. Het arbeidscontract moet dan voor onbepaalde tijd gesloten zijn. In 1979 profiteerden ruim 2.000 jongeren van deze maatregel.

Maatregelen van de tweede categorie zijn vooral uitgelokt door het 'plan voor de jeugdarbeid' van het FNV-jongerencontact. Een onderdeel van dit plan was het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen door in te spelen op onvervulde maatschappelijke behoeften, bijvoorbeeld op het terrein van huisvesting, warmte-isolatie en dienstverlening. De regering reserveerde enkele tientallen miljoenen voor experimenten. Daarbij ging het om twee bestemmingen. Een gedeelte van het geld was bestemd voor het nu al realiseren van arbeidsplaatsen in de quataire sector die er anders over enige jaren zouden komen. Deze toezegging is nooit verwezenlijkt. Volgens Sociale Zaken is dit plan afgesprongen op het onvermogen van werkgevers (in dit geval dus met name de overheid zelf) om plannen voor de toekomst te maken. Een ander gedeelte van het geld was bestemd voor groepsgerichte arbeidsprojecten waarin scholing, begeleiding en beroepskeuze zijn geïntegreerd. In 1979 werd hiervoor 8,5 miljoen uitgegeven. In 1980 werd 20 miljoen gereserveerd. Duidelijk is dat er veel meer aanvragen zijn dan gehonoreerd kunnen worden. Kenmerkend waren de problemen die Economische Zaken maakte over een project. Dit project zou 150 alternatieve arbeidsplaatsen opleveren voor 4 miljoen per jaar. Economische Zaken maakte echter bezwaar. Het project zou leiden tot concurrentie-

vervalsing en men had bezwaren tegen de niet-hiërarchische opzet van het project.

De maatregelen met betrekking tot de relatie onderwijs/arbeidsmarkt bespreken we in paragraaf 4.3.1.3 en 4.4.

4.2.3 *Leerlingen van part-time onderwijs*

Werkende jongeren van 16 tot 18/19 jaar (al of niet werkloos) kunnen deelnemen aan onderwijs. 16-jarigen moeten zelfs voor 2 dagen per week ingeschreven zijn bij een onderwijsinstituut. 17- en 18-jarigen kunnen in een aantal gevallen 1 dag per week naar school of vormingscentrum. Hierbij gaat het met name om de volgende onderwijsvormen:

- vormingswerk voor werkende jongeren
- beroepsbegeleidend onderwijs/leerlingwezen (1 à 2 dagen naar school en een praktijkopleiding bij de werkgever)
- experimenten participatie-onderwijs
- avondonderwijs.

In paragraaf 4.3 wordt ingegaan op de aard van deze onderwijstypen. Hier gaan we nader in op de deelname aan dit onderwijs.

Gemiddeld is zo'n 38% van de werkende jongeren ingeschreven bij een vorm van part-time onderwijs. Bij de partieel leerplichtigen van 16 jaar is dat 70% wat betekent dat 30% de leerplicht 'ontduikt'. Opvallend is de geringe deelname van werkende meisjes aan het part-time onderwijs. 40% van de leerlingen zijn meisjes, terwijl werkende jongeren voor 60% werkende meisjes zijn. De oorzaak hiervan ligt in het beroepsbegeleidend onderwijs/leerlingwezen dat in grote meerderheid jongensonderwijs is. In het avondonderwijs daarentegen zijn de meisjes oververtegenwoordigd.

Tabel 4.2 **Aantal deelnemers van 18 jaar en jonger aan part-time onderwijs in het schooljaar 1976/77**

	Jongens	Meisjes	Totaal
Vormingswerk	8.993	11.409	20.402
Beroepsbegeleidend onderwijs/leerlingwezen ^a	32.080	11.211	43.291
Experimenten			
participatie-onderwijs	789	1.347	2.136
Avond LBO	385	993	1.378
Avond MBO	629	2.450	3.079
Avond VWO/HAVO/MAVO	1.867	2.386	4.253
Avond HBO	174	244	418
Totaal	44.917	30.040	74.957

^a Bij beroepsbegeleidend onderwijs heeft ongeveer 20% geen baan en kan daardoor geen diploma verwerven.

Bron: CBS, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Het beroepsbegeleidend onderwijs is de belangrijkste onderwijsvorm voor werkende jongeren. Dit maakt dat de belemmering voor deelname aan dit onderwijs zoals de conjunctuurgevoeligheid (zie paragraaf 4.3.1.3), de gerichtheid op mannelijke leerlingen en de hoge uitval, verstreckende gevolgen hebben voor de toekomst van werkende jongeren.

4.2.4 Drop-outs van het volledig dagonderwijs

Binnen de tweede fase van het voortgezet onderwijs heeft het middelbaar beroepsonderwijs een relatief groot deel opgevangen van de sterke toename in de deelname aan volledig dagonderwijs van 16-, 17- en 18-jarigen. In 1970 telde het MBO 87.000 leerlingen en in 1978 138.000: een toename van 59%. Volgens de gegevens van het CBS was de verdeling over de diverse MBO-sectoren in 1978 als weergegeven in tabel 4.3.

Tabel 4.3 Aantal leerlingen in het middelbaar beroepsonderwijs, naar sector, 1978

Technisch onderwijs	51.432	(37%)
Nautisch onderwijs	1.663	(1%)
Sociaal-pedagogisch onderwijs	7.105	(5%)
Huishoud- en nijverheidsonderwijs	37.918	(28%)
Economisch/administratief onderwijs	19.451	(14%)
Middenstandsonderwijs	8.881	(6%)
Agrarisch onderwijs	11.687	(9%)
Totaal	138.047	(100%)

Bron: CBS.

De groei van het MBO wordt vooral veroorzaakt door een toenemend aantal MAVO-geplomeerden dat naar het MBO gaat. Verder is het aantal jongens in het MBO veel groter dan het aantal meisjes. Ook hier bestaat een verhouding van ongeveer 3 : 2.

Van de 138.000 leerlingen verlaten echter velen de school zonder een diploma. Hierover bestaan voor het gehele MBO geen exacte cijfers. De wel aanwezige cijfers zijn echter veelzeggend. Van de groep leerlingen die in 1974 het MBO instroomde, behaalde slechts 38,4% na de normale cursusduur van 3 jaar het diploma, na 5 jaar was dit 54,1%. Van de MEAO-leerlingen met een LBO-voorbereiding behaalt slechts 17% na 3 jaar het diploma. De jaarlijkse uitstroom zonder diploma in de diverse MBO-sectoren varieert in de CBS-tabellen van 13% tot 35%.

4.2.5 Kwalitatieve kenmerken

Op grond van bovenstaande informatie dringt de conclusie zich op dat de groep 16- tot 18-/19-jarigen die niet profiteert van de reguliere onderwijsvoorzieningen in de tweede fase van het voortgezet onderwijs, van een behoorlijke omvang is. Als men de bovenstaande gegevens combineert komt men tot meer dan de helft van de totale groep 16- tot 18-/19-jarigen. Hierbij dient men onderscheid te maken tussen jongeren die de school vroegtijdig verlaten met een diploma van de eerste fase van het voortgezet onderwijs en jongeren die ook dit diploma niet hebben. Ongeveer de helft van de groep vroegtijdige schoolverlaters heeft een diploma: 35% een LBO-diploma en 15% een MAVO-diploma. Als belangrijkste reden voor het vroegtijdig verlaten van school geeft men op 'geen zin meer'. De meesten hebben een duidelijke afkeer van school. De vraag dringt zich op of deze jongeren deel uitmaken van een groep met een eigen voor die groep kenmerkende levenssituatie. Wat zijn de kenmerken van het sociale milieu van 16- tot 18-/19-jarige werkende jongeren en vroegtijdige schoolverlaters? Wetenschappelijk verantwoorde gegevens hierover zijn te vinden in de onderzoeken aan het eind van de zestiger en het begin van de zeventiger jaren met betrekking tot de invloed van het milieu op de school- en beroepsloopbaan. Aanleiding tot deze stroom van onderzoeken was de vraag naar de achtergronden van het verschijnsel dat kinderen uit hogere sociale

milieus terecht komen in de hogere vormen van onderwijs (VWO, HAVO), terwijl kinderen uit de lagere sociale milieus terecht komen in de lagere onderwijsvormen (LBO, MAVO). Kinderen uit de hogere milieus zijn op voortgezet hoger en middelbaar onderwijs ongeveer vijf maal oververtegenwoordigd. Aangetoond is dat het verschijnsel dat kinderen uit hogere sociale milieus in hogere vormen van voortgezet onderwijs terecht komen, onafhankelijk is van intelligentie-invloeden.² In verschillende onderzoeken wordt bevestigd dat verreweg het grootste deel van de werkende jongeren en vroegtijdige schoolverlaters afkomstig is uit het handarbeidersmilieu. De beslissing om op jonge leeftijd (vóór het 18e jaar) de school te verlaten wordt vaker genomen door kinderen uit lagere dan door kinderen uit hogere sociale milieus. Twee essentiële beslissingen voor het maatschappelijk functioneren van het individu in de samenleving worden sterk bepaald door de sociale herkomst, namelijk de keuze naar welke school men gaat en het tijdstip waarop men besluit de school te verlaten. Het feit dat de hier bedoelde jongeren over het algemeen afkomstig zijn uit het handarbeidersmilieu is van groot belang voor hun persoonlijke en maatschappelijke positie. Juist dit arbeidersmilieu heeft een subcultuur die wat levensomstandigheden, waardepatronen en opvattingen betreft, nogal afwijkt van het dominante cultuurpatroon. Het is bijvoorbeeld zeer de vraag of bij werkende jongeren wel een puberteit of adolescentie voorkomt in de zin zoals deze in de ontwikkelingspsychologie wordt beschreven. Onder adolescentie of puberteit wordt over het algemeen de periode verstaan die begint bij de geslachtsrijping en eindigt bij de (jonge) volwassenheid. De sterke fysiologische veranderingen zouden in deze periode gepaard gaan met allerlei niet minder ingrijpende sociale en psychische veranderingen. Maatschappelijk gezien worden in die periode aan de jongeren zware eisen gesteld ten aanzien van onafhankelijkheid, beroepsvoorbereiding, beroepskeuze en beroepsuitoefening. De adolescentie wordt veelal negatief getypeerd: geen kind meer maar ook nog geen volwassene. De adolescentie wordt gezien als een overgangsfase. Sociologisch gesproken is de positie van de adolescent marginaal. Als het centrale probleem in deze periode wordt vooral het identiteitsprobleem gezien. De adolescent is op zoek naar zichzelf. Hij probeert uit te vinden wie hij is en wat hij wil. Door experimenteren en uitproberen poogt hij een antwoord te krijgen op zijn vragen. Kijken we echter naar de kenmerken van de subcultuur van het handarbeidersmilieu, dan zijn dit wel zeer ongunstige voorwaarden voor het zoeken van de adolescent naar een eigen identiteit. Het handarbeidersmilieu wordt gekenmerkt door onmacht tot beïnvloeding van de eigen situatie. Er is geen deelname aan het maatschappelijk leven; opvattingen berusten meer op traditie dan op eigen keuze. Een grote invloed op de ontwikkeling van de jongeren hebben kenmerken als:

- sterke nadruk op gehoorzaamheid
- bij beloning en bestraffing wordt het gedrag beloond of bestraft, niet de bedoeling
- zelfstandigheid wordt van het kind op een latere leeftijd verwacht dan in het middenklasse-milieu
- de taakverdeling in het gezin is strak geregeld
- prestatie-motivatie komt niet goed tot ontwikkeling
- intrinsieke (probleemgerichte) motivatie krijgt weinig kans
- gedragsoriëntatie neigt naar een passieve, op het hier-en-nu gerichte, op de eigen familie-omgeving betrokken instelling
- het actieve taalgebruik vindt plaats in de beperkte, aan de omgeving gebonden code.³

Uit een onderzoek van Jaide in 1969 in Hamburg onder werkende meisjes van 17 jaar bleek dat de meisjes een overwegend passieve indruk maakten. Hun

² J.L. Peschar: *Milieu, school, beroep*. Groningen, Wolters-Noordhoff, 1975.

³ Voor een nadere uitwerking van deze typering is in dit kader geen plaats; zie daarvoor bijvoorbeeld U. Oevermann: *Sprache und soziale Herkunft*. Frankfurt, 1972; M.H.J.M. Matthijssen: *Klasseonderwijs; Sociologie van het onderwijs*. Deventer, 1972; H.G. Rolff: *Sozialisation und Auslese durch die Schule*. Heidelberg, 1971.

beroepsambities, politiek en sociaal engagement waren zeer gering. Vriendschapsbanden waren niet erg hecht en de deelname aan verenigingsactiviteiten was gering. Oordelen waren meestal niet meer dan gemeenplaatsen. Deze gegevens worden bevestigd in twee Nederlandse onderzoeken, namelijk een van Limborgh en een van Slootman en Reverda.⁴ De adolescentie, zoals omschreven door ontwikkelingspsychologen, is een levensfase van de scholier uit het middenklasse-milieu waar de volwassene beschouwd wordt als een verantwoordelijk, zelfstandig handelend individu. Ten aanzien van de werkende jongeren gaat men geheel voorbij aan de invloed van het verrichten van loonarbeid op de ontwikkeling in deze levensfase. Het gaat daarbij om laaggekwalificeerde werksituaties. Voor een goed begrip van de groep werkende jongeren is kennis van de werksituatie en werkomstandigheden onmisbaar. Met betrekking tot de beroepskeuze kunnen we zeggen dat deze veelal toevallig tot stand gekomen lijkt. Men kent weinig alternatieven en eventuele beroepswensen zijn aan het eigen sociaal milieu ontwikkeld. En zelfs in deze gevallen blijkt uit onderzoek dat slechts 2/3 van de LTS-ers ook feitelijk in het gewenste beroep terecht komen. Vroegtijdige schoolverlaters hebben weinig keuze op de arbeidsmarkt.

De jongere werknemer is voor een bedrijf primair een arbeidskracht. Structurele kenmerken van de positie van laaggekwalificeerde arbeidskrachten zijn economische afhankelijkheid en sociale onderschikking.⁵ Het meest kenmerkende voor de arbeidssituatie van werkende jongeren is wel het vrijwel ontbreken van reële alternatieven. Dit kan enerzijds leiden tot vluchtgedingen (werkende meisjes bijvoorbeeld trouwen vaak jong) en anderzijds tot het accepteren en tevreden zijn met de gegeven situatie. De mogelijkheid tot een collectief handelen door zich te organiseren wordt slechts door een kleine groep gezien.

Werkende jongeren verdienen minder dan oudere werknemers. Vroeger was dit vanzelfsprekend. Tegenwoordig wordt als belangrijkste argument voor jeugdlonen gehanteerd dat werkende jongeren nog moeten leren. De lagere beloning geldt overigens niet tot 18, maar tot 23 jaar. Voor een 16-jarige bedraagt het minimum-jeugdloon (zonder partiële leerplicht) 47,5% van het minimum-volwassenenloon. Het verschil tussen het minimum-jeugdloon en het minimum-volwassenenloon neemt met het stijgen van de leeftijd jaarlijks 7,5% af; voor een 22-jarige bedraagt het minimumloon dus 92,5% van het minimumloon voor volwassenen. Het Kabinet-Van Agt heeft voor 1981 een drastische verlaging van het minimum-jeugdloon gepland. Dit zou betekenen, dat de 16- tot 23-jarigen 17% tot 50% meer inleveren dan de gemiddelde werknemer of werkloze. ('Wie zei iets over koopkrachtgarantie voor de laagstbetaalde?').

De meerderheid van de werkende jongens werkt in één enkele arbeidssector, namelijk de industrieel-ambachtelijke. Werkende meisjes zijn vooral te vinden in de sectoren handel, industrie, kantoor en verzorgende beroepen. Een werkende jongere die in een groot bedrijf werkt, heeft op het vlak van de rechtszekerheid, continuïteit van het werk en opleidingsmogelijkheden een betere positie dan een jongere die in een klein bedrijf werkt. Anderzijds zullen werkende jongeren als arbeidskracht interessant zijn voor kleinere bedrijven in verband met de relatief lage lonen van de jongeren en hun doorgaans grote mate van aanpassingsbereidheid als er sprake is van goede persoonlijke verhoudingen. Uit de cijfers blijkt dat de meerderheid van de werkende jongeren in kleinere bedrijven met vijftig of minder werknemers werkt. De helft van de werkende meisjes werkt zelfs in bedrijven (vooral winkels) met minder dan 10 personen.

Uit een drietal onderzoeken bleek, dat de werkende jongeren in meerderheid hun werksituatie positief beoordelen. Deze positieve beoordeling bleek vooral samen te hangen met een gunstige beoordeling van de sociale sfeer in de werk-

⁴ E.H. Limborgh: *Geen perspectief voor de ongeschoolde jeugd?* Lisse, Swets en Zeitlinger, 1972; K. Slootman en Reverda: *Werkende jeugd*. Amsterdam, 1971.

⁵ Th. Jonkergouw: *Werk-en-de-jeugd; Een inleiding tot de sociologie van jeugd en arbeid*. Alphen aan den Rijn, Samson, 1971.

situatie en minder met het werk zelf. De tevredenheid is waarschijnlijk vooral tevredenheid over het feit dat men van de school af is. Door het ontbreken van alternatieven kan een positief antwoord betekenen: binnen mijn concrete mogelijkheden is dit werk nog niet het slechtste. Bovendien kan het verschil in taalgebruik een belangrijke rol spelen. Zo krijgt men in vraaggesprekken met arbeiders op de vraag 'Bent u tevreden?' vaak te horen 'Ik ben geen kankeraar' of 'Ik hou niet van chagrijnige types'.

Hoewel veel wordt gesproken en geschreven over de gevolgen van jeugdwerkloosheid, zijn er nog weinig wetenschappelijk verantwoorde gegevens beschikbaar. In een rapport van het Ministerie van Sociale Zaken⁶ werd onder andere op het volgende gewezen:

- jeugdwerklozen hebben minder geld voor ontspanning dan ze zelf nodig vinden;
- ze kennen gevoelens van doelloosheid, in de steek gelaten te zijn, schaamte, geestelijke en lichamelijke spanningen;
- vaak hebben ze hun lidmaatschap van verenigingen en vakbond opgezegd en gaan ze minder naar de kerk;
- ze vinden het zinloos om plannen te maken voor de toekomst.

Voor een werkende jongere, die een opleiding in het kader van het leerlingwezen volgt, betekent werkloosheid een afbreken van zijn vakopleiding. Wie geen werk heeft kan geen leerovereenkomst afsluiten (zie paragraaf 4.3.1.3). Door de grote werkloosheid in bepaalde bedrijfstakken (de bouwnijverheid bijvoorbeeld) wordt de waarde van een specifieke vakopleiding bovendien toch al onduidelijk en het toekomstperspectief nog onzekerder.

4.3 Schets van de onderwijsvoorzieningen voor 16- tot 18-/19-jarigen

Op grond van de voorafgaande begrenzing van de doelgroep laten we het HAVO en VWO in deze paragraaf buiten beschouwing. Achtereenvolgens komen aan de orde de part-time onderwijsvoorzieningen voor 16- tot 18-/19-jarigen, namelijk beroepsbegeleidend onderwijs/leerlingwezen, vormingswerk en participatie-onderwijs; daarna worden enkele opmerkingen gemaakt over het middelbaar beroepsonderwijs.

4.3.1 *Beroepsbegeleidend onderwijs en leerlingwezen*

4.3.1.1 Structuur en inrichting

Zoals het meeste beroepsonderwijs is het leerlingwezen aanvankelijk ontstaan vanuit een particulier initiatief. Aan het einde van de negentiende eeuw leidde de bezorgdheid over het ontbreken van een goede opleiding tot werkman tot invoering van leerovereenkomsten. Dit gebeurde in streken waar het niet mogelijk was een ambachtsschool te stichten. Deze opzet van het leerlingwezen werd vastgelegd in de Nijverheidsonderwijswet van 1919. Was het leerlingwezen vóór 1945 een alternatief voor het technisch dagschoolonderwijs, ná 1945 ondergaat dit onderwijs drastische veranderingen. De toenemende vraag naar geschoold industriepersoneel leidde ertoe dat in de vijftiger jaren het leerlingwezen werd omgevormd tot een volwaardige vervolgopleiding na het lager technisch onderwijs. In 1963 werd het Ontwerp van wet op het leerlingwezen ingediend en in 1968 werd de nieuwe Wet op het Leerlingwezen van kracht. De meeste leerlingen van het leerlingwezen hebben een LTS-diploma. In sommige opleidingen komen nog wel leerlingen voor die slechts enkele klassen LTS of MAVO hebben gevolgd, maar het leerlingwezen als opleiding direct na de lagere school komt niet meer voor. Het leerlingwezen stelt jongere werknemers (voornamelijk jongens) in staat een vakopleiding te volgen. Dit betekent dat er naast en tegelijkertijd met de arbeidsovereenkomst een leerovereenkomst wordt afgesloten. In deze leerovereenkomst verplicht de werkgever (patroon) zich de leerling/werknemer in de werktijd een opleiding te geven in de praktijk

⁶ *Interimrapport van de Interdepartementale Werkgroep Jeugdwerkloosheid*. Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken, 1970.

van een bepaald beroep en hem in de gelegenheid te stellen tot bij deze opleiding behorend aanvullend onderwijs te volgen. De opleiding in het bedrijf wordt de praktijkcomponent en het aanvullende (beroepsbegeleidende) onderwijs wordt de schoolcomponent van het leerlingwezen genoemd. De programma's voor de praktijkcomponent worden opgesteld door zogenaamde landelijke leerlingstelsels die bedrijfstaksgewijs zijn georganiseerd. De programma's worden uitgevoerd in het bedrijf waarbij de leerling wordt begeleid door een vakman (de leermeester of praktijkbegeleider). Consulents van de landelijke leerlingstelsels, die bedrijfstaksgewijs zijn georganiseerd. De programma's houden het toezicht op de vorderingen van de leerlingen. De leerlingstelsels nemen ook de examens af. Voor de schoolcomponent ging de leerling aanvankelijk 3 à 4 avonden per week naar de avondschool. Dit avondonderwijs was meestal een goede bijverdienste voor leraren van lagere technische scholen. Geleidelijk werd dit onderwijs omgevormd tot dagonderwijs. De leerling ging 1 dag per week naar de LTS voor aanvullend en op het beroep gericht en algemeen onderwijs. Op voorstel van een ministeriële commissie werden deze cursussen vervolgens steeds meer losgekoppeld van de lagere technische scholen en geconcentreerd in aparte scholen, de zogenaamde streekscholen.

Hoewel nog een aantal LTS-en onderwijs in het kader van het leerlingwezen verzorgt, wordt de schoolcomponent van het leerlingwezen nu grotendeels verzorgd door streekscholen. 'Streekscholen zijn afzonderlijke scholen voor niet-volledig dagonderwijs voor een bepaalde streek of stedelijk agglomeratie. Zij zijn bestemd voor leerlingen, werkzaam in het bedrijfsleven voor wie een leerovereenkomst is gesloten. Aan deze school wordt algemeen en op het beroep gericht onderwijs gegeven'.⁷ Van de éne dag schoolonderwijs wordt 6 uur besteed aan vaktheorie en 3 uur aan algemene vorming.

Behalve met school, bedrijf en landelijk leerlingstelsel heeft een leerling van het leerlingwezen nog te maken met een vierde organisatie, het regionaal orgaan. De regionale organen zijn verantwoordelijk voor de sociaal-pedagogische kant van het leerlingwezenonderwijs, dat wil zeggen het geven van voorlichting aan ouders en schoolverlaters van LTS en MAVO, bemiddelen bij het afsluiten van leerovereenkomsten, begeleiden van individuele leerlingen bij probleemsituatie en onderhouden van contact met de thuissituatie.

Een leerovereenkomst wordt getekend door de leerling, zijn ouders, het bedrijf (de patroon) en het landelijk leerlingstelsel, terwijl de regionale consulents een belangrijke bemiddelende rol speelt. Van belang is dat wettelijke kaders voor de praktijkopleiding neergelegd zijn in de Wet op het Leerlingwezen, terwijl het onderwijs aan de streekschool geregeld is in de Wet op het Voortgezet Onderwijs. Deze scheiding bemoeilijkt de afstemming van de twee componenten van dit beroepsopleiding.

4.3.1.2 Knelpunten

De hierboven geschetste structuur leidt tot een aantal knelpunten. De meest bekende zijn:

- a. zowel het praktijk- als het schoolprogramma worden eenzijdig bepaald door de eisen die het productieproces stelt en er wordt te weinig rekening gehouden met de behoeften van de leerling;
- b. de koppeling van arbeidscontract en leerovereenkomst heeft tot gevolg dat de actuele arbeidsmarkt direct het aantal mogelijke leerlingen en de continuïteit van het onderwijs bepaalt;
- c. de jongere wordt te vroeg vastgelegd op een bepaald beroep;
- d. leerlingwezen richt zich te sterk op jongeren met een LBO-diploma, waardoor er voor vroegtijdige schoolverlaters van het LBO en het MAVO geen beroepsopleiding is;
- e. de school- en praktijkcomponent zijn meestal zeer slecht of in het geheel niet op elkaar afgestemd;
- f. er bestaat een organisatorische onoverzichtelijkheid: de leerling heeft met teveel organisaties te maken die los van elkaar werken, de arbeidsovereen-

⁷ Wet op het Leerlingwezen.

- komst valt onder een ander wettelijk kader dan de leerovereenkomst en de leerovereenkomst valt ook weer in twee verschillende wettelijke regelingen;
- g. het leerlingwezen kent een hoog uitvalpercentage (gemiddeld 54%) en het schoolprogramma is veelal te star en te schools;
- h. de opleidingsmogelijkheden voor meisjes zijn minimaal.

Qua omvang is het leerlingwezen sinds 1945 enorm gegroeid. Er zijn nu 36 landelijke leerlingstelsels en 14 regionale organen, ongeveer 35.000 bedrijven werken mee aan het leerlingwezen en er nemen zo'n 70.000 leerlingen aan deel, waarvan slechts ongeveer 10% meisjes. Ongeveer de helft van het aantal leerlingen valt in de leeftijdscategorie van 16 tot 18 jaar. Door de relatieve toename van het aantal deelnemers aan volledig dagonderwijs en de ontwikkeling van het kort MBO (zie paragraaf 4.4.1) wordt verwacht, dat het leerlingwezen in de toekomst nog meer een onderwijsvoorziening voor boven-18-jarigen zal worden. Merkwaardig is in dit verband dat mensen die ouder zijn dan 27 jaar, niet mogen deelnemen aan een leerlingwezenopleiding.

4.3.1.3 De conjunctuurgevoeligheid van het leerlingwezen

Een van de meest typerende kenmerken in de structuur van het leerlingwezen is de koppeling van arbeidscontract en leerovereenkomst. De laatste jaren wordt dit kenmerk vanuit de vakbeweging als zeer waardevol beschouwd. Men ziet hierin het middel om uitwassen waarbij stagiairs als onbetaalde of goedkope arbeidskrachten gebruikt worden te voorkomen. Vanuit de vakbeweging wordt zelfs bepleit koppeling van arbeids- en leercontract toe te passen in alle gevallen waarin stages voorkomen die langer dan vier weken duren. De koppeling van arbeids- en leercontract heeft echter als groot nadeel dat de opleidingsmogelijkheden van jongeren direct worden bepaald door de aanwezigheid van werkgelegenheid. Schoolverlaters die geen baan kunnen vinden, kunnen ook geen leerlingwezenopleiding volgen. Komt een leerling tijdens de opleiding zonder werk, dan komt er ook een einde aan zijn opleiding. Bovendien voldoet niet iedere baan aan de eisen die het betreffende landelijke leerlingstelsel stelt. De jonge werknemer van een zogenaamde 'uitlaatcentrale' kan geen automonteursopleiding volgen, daarvoor moet hij een baan zien te vinden bij een echte garage. In 1978 werd bij 13,7% van de leerlingen de leerovereenkomst verbroken op grond van 'rechtmatige beëindiging van de arbeidsovereenkomst', in 1979 was dit zelfs bij 16,8% het geval.

Over de wenselijkheid van een relatie tussen structurele ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en opleidingsmogelijkheden wordt verschillend gedacht. Vrij eensgezind vindt men het echter ongewenst dat conjuncturele bewegingen op de arbeidsmarkt een directe invloed hebben op het aantal opleidingsplaatsen. Niet alleen de jongere maar ook het bedrijfsleven wordt hierdoor geschaad. In sectoren als de metaal- of de bouwnijverheid bijvoorbeeld is gedemonstreerd dat perioden van een tekort aan arbeids- annex leerplaatsen en perioden van een tekort aan leerlingen en geschoolde vaklieden elkaar vrij snel kunnen opvolgen. Via ad hoc maatregelen probeert de overheid soms de conjunctuurgevoeligheid van het leerlingwezen te verminderen. Een voorbeeld hiervan is de *Stimuleringsregeling vakopleiding schoolverlaters*. In het schooljaar 1979/'80 kon een werkgever het eerste jaar van de opleiding f 100,- per week ontvangen als hij een opleidingsplaats inrichtte, dus een arbeidscontract gekoppeld aan een leercontract. Van deze maatregel werd veel gebruik gemaakt. In 1979 kostte deze maatregel de overheid niet minder dan 70 miljoen gulden. De vraag is echter of zonder de maatregel minder opleidingsplaatsen gerealiseerd zouden zijn. Met name in de technische sectoren liggen de kosten op een dergelijk niveau, dat het onwaarschijnlijk is dat een werkgever voor f 100,- per week een extra arbeids-/opleidingsplaats zou creëren. Per 1 juli 1980 werd de stimuleringsregeling vakopleiding beëindigd. De bedoeling was de regeling te vervangen door een meer structurele voorziening, namelijk een bijdrage van de overheid bij de stichting van egalisatiefondsen per bedrijfstak. Via een dergelijk fonds kunnen werkgevers de opleidingskosten onderling vereffenen. Nu profiteren bedrijven zonder opleidingsplaatsen van bedrijven met opleidingsplaatsen. De werkgevers hebben de invoering van egalisatiefondsen echter verworpen.

Een andere tijdelijke en ad hoc maatregel betreft *De regeling pseudo-arbeidsplaatsen*. Onder een pseudo-arbeidsplaats wordt verstaan een 'overeenkomst tot het verschaffen van een praktijkopleiding gedurende 2 dagen per week, ten einde een leerling in de gelegenheid te stellen één van de praktijkopleidingen in het kader van de Wet op het Leerlingwezen aan te vangen of te vervolgen zonder dat een arbeidsovereenkomst wordt aangegaan en zonder dat daarbij aan het produktieproces wordt deelgenomen'⁸. De Hoofdinspecteur-Directeur voor de Arbeidsvoorziening is bevoegd in overleg met een landelijk opleidingsorgaan deze maatregel van toepassing te verklaren in een bepaald gebied en voor een bepaalde opleiding, als ondanks de stimuleringsregeling vakopleiding een ernstig tekort blijft bestaan aan praktijkopleidingsplaatsen. De leerlingen ontvangen een WW- of een RWW-uitkering en blijven als werkzoekende bemiddelbaar. De regeling is eveneens van tijdelijke aard. Het effect is gering: in 1979 zijn met deze maatregel 900 praktijkopleidingsplaatsen geschapen.

Een ander middel om de conjunctuurgevoeligheid van het leerlingwezen te verminderen is het regionaal op elkaar afstemmen van vraag en aanbod m.b.t. opleidingsplaatsen. Hiertoe zijn enkele initiatieven ontwikkeld maar er is nog weinig ervaring opgedaan.

De afhankelijkheid van de opleiding van een leerling van de orderportefeuille van één bedrijf wordt in de sector haven en vervoer bestreden doordat het landelijke leerlingstelsel zelf de jongeren in dienst neemt. Vervolgens worden de jongeren aan verschillende werkgevers 'uitgeleend' tegen betaling van de kosten. Het VNO/NCW (Verbond van Nederlandse Ondernemingen/Nederlands Christelijk Werkgeversverbond) heeft in aansluiting op deze experimenten voorgesteld de leerlingen te poolen in regionale stichtingen. Naast voordelen heeft dit systeem als beperking dat de jongere na afronding van zijn opleiding niet zeker is van een arbeidsplaats.

In de sector bouw werkt men met zogenaamde leerlingbouwplaatsen, hetgeen wil zeggen dat een serie huizen geheel wordt gebouwd door leerlingen onder leiding van enige praktijkopleiders. Dergelijke initiatieven worden door de overheid financieel ondersteund.

Diverse Streekscholen geven aan jongeren die hun baan verloren hebben, de gelegenheid om wel hun schoolopleiding af te maken. Ze krijgen dan een getuigschrift waarvan het civiel effect echter zeer gering is.

4.3.2 *Het vormingswerk werkende jongeren*

4.3.2.1 *Structuur en inrichting*

Vormingswerk voor Werkende Jongeren is na 1945 ontstaan. Het is de 'laagste' onderwijsvoorziening van ons voortgezet onderwijs en leidt ook niet tot een formeel diploma. Het valt onder de Wet op het Voortgezet onderwijs omdat men toen reeds naar een integratie van het vormingswerk en het part-time beroepsopleiding wilde. Het vormingswerk werkende jongeren is ontstaan uit een viertal instellingen. De Mater Amabilis en Zonnebloem werden opgericht om werkende meisjes voor te bereiden op hun rol als huisvrouw en moeder. In 1954 begon het vormingswerk met werkende jongeren in Levensscholen (Katholiek) en Vormingsinstituten voor Bedrijfsjeugd (Protestant en algemeen). Na fusies tussen de instellingen binnen de diverse zuilen gingen in 1973 na een moeizaam proces de landelijke organisaties op in één organisatie: de Stichting Landelijke Organisatie Vormingswerk Werkende Jongeren (VWJ). Als reactie op dit fusieproces werd in 1972 de Landelijke Organisatie voor Christelijk Vormingswerk (LOCV) opgericht. Een vormingsbesluit dient, om voor subsidie in aanmerking te komen, aangesloten te zijn bij één van de twee landelijke organisaties. De vormingsinstituten worden beheerd door plaatselijke stichtingen waarvan de besturen meestal zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, organisaties van werkende jongeren en onderwijsorganisaties.

⁸ Geciteerd in ICP: *De beroepsopleiding in de twee varianten van het K.M.B.O.*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981, negende advies.

Aanvankelijk werkte het vormingswerk met vrijwillige deelnemers. Sinds de invoering van de partiële leerplicht maakt men onderscheid tussen verplichte en vrijwillige cursisten. Door de maatregelen op het gebied van arbeidsverboden en leerplicht zijn er in de afgelopen jaren vaak verschuivingen opgetreden in de cursistengroep. Op dit moment bestaat de grootste groep cursisten uit 16-jarigen die met de deelname aan het vormingswerk voldoen aan de partiële leerplicht. Hun aantal ligt rond de 20.000. De groep vrijwillige deelnemers bestaat uit 17-, 18- en 19-jarige werkende jongeren. Bij de vrijwillige deelnemers dient men weer onderscheid te maken tussen deelnemers voor een halve dag per week en deelnemers voor een hele dag per week. Door de uitbreiding van de full-time leerplicht verloren de vormingsinstituten de 15-jarige deelnemers. Bovendien blijven de 16-jarigen door de partiële leerplicht en de jeugdwerkloosheid meer dan voorheen in het full-time dagonderwijs. Mede uit lijfsbehoud zijn daardoor op een aantal vormingsinstituten specifieke doelgroepen een belangrijkere rol gaan spelen, namelijk werkende jongeren van sociale werkplaatsen (meestal 18, 19 en 20 jaar) en werkende jongeren die buitenlandse ouders hebben. Men moet bedenken dat door de omvangrijke jeugdwerkloosheid veel van de 'werkende' jongeren die deelnemen aan het vormingswerk werkloos zijn.

In de loop der jaren zijn de doelstellingen van het vormingswerk duidelijk verruimd. In de beginjaren stond de vorming tot goede huisvader en huismoeder en de begeleiding bij de overgang naar de werksituatie centraal. In de jaren zestig kwam steeds meer de totale persoonlijkheid van de jongere en zijn participatie aan het gehele maatschappelijke leven op de voorgrond te staan. Generaliserend zou men in het vormingswerk op dit moment een drietal stromingen kunnen onderscheiden:

- een stroming die het accent legt op de cultuuroverdragende functie van vormingswerk
- een stroming die het accent legt op de persoonsvormende functie
- een stroming die het accent legt op de maatschappelijke situatie van de werkende jongeren.

Bij de cultuuroverdragende stroming wordt de inhoud van het programma voor een belangrijk deel bepaald door de waarden en normen van een maatschappelijke groepering met een bepaalde levensbeschouwing of maatschappij-opvatting. Aan de relatie tussen vormingsleider en de cursisten wordt veel belang gehecht omdat een goede relatie gunstig is voor een positieve identificatie. De groepen zijn bij voorkeur levensbeschouwelijk homogeen samengesteld. In de persoonsvormende stroming gaat het vooral om het bevorderen van zelfstandigheid, kritische betrokkenheid en verantwoordelijkheidsbesef. In het programma vindt men de stof minder belangrijk dan de groepsprocessen. Het vormingsinstituut is als het ware een mini-samenleving, waarin 'vormende situaties' worden aangeboden. Men gaat ervan uit dat de cursist datgene wat hij geleerd heeft in het vormingsinstituut, ook zal toepassen in de echte samenleving.

De maatschappijgerichte stroming stelt dat één of twee dagen vorming niet opweegt tegen de invloed van de maatschappelijke situaties waarin de jongere de rest van de week vertoeft. Met name de bedrijfsinvloed wordt diepgaand ingeschat. Men concludeert hieruit dat men de jongere alleen helpt door hem inzicht te laten verkrijgen in de maatschappelijke structuur en de wijze waarop deze samen met anderen kan worden veranderd. Men stimuleert dan ook expliciet een kritische en actieve deelname van de jongere aan zijn leefsituatie en een radicale democratisering van de samenleving. De activiteiten in het programma zijn ontleend aan ervaringen van deelnemers (bijvoorbeeld een ontslag) en men tracht deze te doen uitmonden in concrete acties. In het vormingsinstituut streeft men naar democratische verhoudingen en opheffing van de machtsongelijkheid tussen bestuur, directie, staf en deelnemers. Dit wil niet zeggen dat het programma bepaald wordt door de voorkeur van de deelnemers, al zal men daarmee rekening houden. Het te bereiken doel prevaleert. Dit geldt ook voor de groepssamenstelling. Deze kan meer vast of meer wisselend zijn, al naar gelang de betekenis voor de politieke vorming.

De meest gehanteerde methodiek in het vormingswerk is het werken met groepen. In het algemeen kan men de volgende groepen binnen het vormingsinstituut onderscheiden:

- stamgroep: groep van 30 à 40 deelnemers die per dag het instituut bezoeken; men behandelt gezamenlijke kwesties;
- basisgroep: vaste groep van 15 personen waarin activiteiten plaatsvinden gericht op behoefte-ontwikkeling, planning van de activiteiten, verslag en terugkoppeling, evaluatie;
- werkgroep: subgroep van de stamgroep gericht op het verwerven van bepaalde kennis of vaardigheden;
- projectgroep: cursisten die gezamenlijk aan een bepaald thema werken;
- trainingsgroep: gericht op het oefenen van sociale basisvaardigheden.

Bij activiteiten van de cursisten kan men onder andere denken aan groepsgesprekken en andere verbale en non-verbale groepstechnieken, creatieve expressie (handarbeid, muziek, fotografie, dans), sport en het vergaren van informatie buiten het vormingsinstituut (bijvoorbeeld interviews afnemen). Het gebeuren in een vormingsinstituut is veel minder dan het gangbare onderwijs gestructureerd door roosters, toetsen, leerplannen en dergelijke. Op het vormingswerk wordt onder andere de volgende kritiek geleverd:

- a. het vormingswerk heeft te weinig aandacht voor de behoefte aan een beroepsperspectief bij de werkende jongeren;
- b. er ontbreken maatschappelijk erkende diploma's waarmee de werkende jongere zijn maatschappelijke positie kan verbeteren;
- c. er zijn geen doorstromingsmogelijkheden naar ander onderwijs;
- d. het vormingswerk neemt een te geïsoleerde positie in ten opzichte van het overige voortgezet onderwijs;
- e. vormingsleiders misbruiken de cursisten om hun maatschappijvisies te realiseren;
- f. de werkende jongeren worden bewust gemaakt van hun maatschappelijke positie, maar de oorzaken daarvan zijn zo stevig verankerd in ons maatschappelijke systeem dat deze bewustwording alleen kan resulteren in meer frustraties zonder dat er reëel perspectief is op verbetering.

4.3.2.2 De afbouw van het vormingswerk

De toekomst van het vormingswerk is zeer onzeker. Dit heeft niet alleen te maken met de terugloop van het aantal deelnemers. Reeds in 1971 werd een beleid ingezet, gericht op een in elkaar schuiven van beroepsbegeleidend onderwijs/leerlingwezen en vormingswerk. In dit beleid zal het vormingswerk voor 16- tot 18-jarigen binnen eigen instituties verdwijnen. In paragraaf 4.3.3 gaan we nader in op dit beleid. Daarnaast wordt sinds 1979 een nieuwe vorm van full-time onderwijs voor 16- tot 18-jarigen tot ontwikkeling gebracht (zie paragraaf 4.4.1, hetgeen zeker consequenties zal krijgen voor de deelname aan het vormingswerk. Binnen de programma-structuur van dit nieuwe onderwijs is ruimte gemaakt voor vormingswerk. Als methodiek heeft het vormingswerk dus een plaatsje veroverd in het full-time onderwijs terwijl vormingsinstituten meestal bestuurlijk betrokken zijn bij de proefprojecten kort MBO. Tegen de achtergrond van een mogelijk integrale invoering van het kort MBO en de start in 1981 van zogenaamde part-time proefprojecten (zie paragraaf 4.4.2) zal het vormingswerk als zelfstandige voorziening steeds meer aangewezen zijn op het werken met bijzondere doelgroepen zoals jongeren van sociale werkplaatsen en de zogenaamde tweede generatie buitenlandse werknemers.

4.3.3 *Nieuw part-time onderwijs/participatie-onderwijs*

In de zestiger jaren begon men te zoeken naar mogelijkheden tot samenwerking en zelfs samensmelting van vormingswerk voor werkende jongeren en het leerlingwezen. Men richt zich immers op dezelfde doelgroep. Bovendien begon zich in het leerlingwezen een tendens te ontwikkelen het onderwijs minder uitsluitend op de vakopleiding te richten maar ook op de ontwikkeling van andere aspecten van de jongeren. In het vormingswerk begon men te beseffen

dat de werksituatie van veel grotere invloed is op de ontwikkeling van de jongere dan de ene of halve dag vorming. Van daaruit kreeg men belangstelling voor het functioneren als vakman of vakvrouw. Ondanks de enorme verschillen op het gebied van doelstelling, werkwijze en achtergrond van de leraren dan wel vormingsleiders ontstonden er vormen van constructief overleg. In 1970 leidde dit tot een door regering en parlement aanvaarde beleidsnota (Nota Grosheide/Roolvink) met een plan voor een geleidelijke maar drastische verandering van het onderwijs en vormingswerk voor werkende jongeren.⁹ In 1975 werd in een nieuwe beleidsnota dit beleid nader uitgewerkt en bijgesteld (Nota *Naar het participatie-onderwijs*).¹⁰ In 1979 werden belangrijke wijzigingen in dit beleid gebracht.

4.3.3.1 Van 1970 tot 1979

In de beleidsnota's van 1970 en 1975 stelde de overheid zich ten doel een situatie te bereiken waarin iedereen tot tenminste het achttiende jaar full-time onderwijs volgt. Daarvoor was het noodzakelijk dat er onderwijs kwam dat aansloot op de behoeften en kenmerken van de groep nu nog werkende jongeren. Dit wilde men realiseren door de ontwikkeling van participatie-onderwijs voor de 15- tot 18-jarige jongeren. Bij de ontwikkeling van dit onderwijs diende echter tevens ingespeeld te worden op de actuele behoeften van de groep werkende jongeren. In het participatie-onderwijs vormde de deelname aan het maatschappelijk leven een onderdeel van het onderwijsprogramma en de ervaringen die de leerling daarbij opdeed waren het uitgangspunt voor de onderwijsactiviteiten in de school.

Deze verbinding tussen binnen- en buitenschools leren noemt men het principe van participierend leren. Teneinde de ontwikkeling van participatie-onderwijs zo snel mogelijk van betekenis te doen zijn voor de huidige groep jongeren werd begonnen met de verandering van het leerlingwezen en vormingswerk. Deze moesten gaan samenwerken en gezamenlijk opgaan in nieuw part-time onderwijs waar al zoveel mogelijk gewerkt werd volgens het principe van participierend leren. Vervolgens zou dit nieuw part-time onderwijs uitgebreid worden tot full-time participatie-onderwijs. Het belangrijkste verschil tussen part-time en full-time participatie-onderwijs, is dat in de full-time situatie de jongere als leerling participeert in allerlei maatschappelijke situaties. Zijn participatie wordt vanuit de school begeleid, is met allerlei waarborgen omgeven en is verbonden met leerprocessen in de school.

In het kader van dit beleid ontstonden er in verschillende regio's vormen van samenwerking tussen Streekscholen, vormingsinstituten, leerlingstelsels en regionale organen. In een aantal gevallen werd voor de subsidiëring van deze samenwerkingsvormen door de overheid de Experimentenwet Onderwijs gehanteerd. Aanvankelijk waren er 8 experimenten participatie-onderwijs, nu nog 5. In een tiental gevallen werden extra faciliteiten verleend in het kader van een regeling voor samenwerkingsprojecten (programmatische samenwerking). Daarnaast onderscheidde men ook nog samenwerkingsverbanden (alleen organisatorische samenwerking). Voor de gehele breedte van het veld werd de samenwerking tussen vormingsinstituten en streekscholen bevorderd door middel van het zogenaamde progressief faciliteitenbeleid, wat wil zeggen dat meer samenwerking resulteert in meer faciliteiten.

Hoewel de term participatie-onderwijs aanvankelijk betrekking had op een te ontwikkelen vorm van full-time onderwijs — zoals hierboven is aangegeven — wordt het begrip nu ook gebruikt voor de aanduiding van de samenwerkingsvormen tussen vormingswerk en beroepsbegeleidend onderwijs. In dat geval heeft de term een structurele betekenis terwijl het oorspronkelijke begrip een onderwijskundige betekenis had. Bij al de genoemde samenwerkingsvormen kan men een drietal functies onderscheiden:

— een zogenoemde 'rangeerfunctie' vooral voor leerlingen die 'balen van de

⁹ *Nota inzake onderwijs- en arbeidsmaatregelen voor werkende jongeren*. Tweede Kamer, zitting 1970-1971, 10 904, nr. 2.

¹⁰ *Naar het participatie-onderwijs*. Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 415, nr. 2.

school'. Via een persoonlijk gerichte begeleiding tracht men de leerling te motiveren en hem te helpen bij het doen van keuzen voor zijn verdere ontwikkeling;

- een schakelfunctie voor leerlingen die een bepaalde vorm van vervolgonderwijs op het oog hebben maar over onvoldoende vooropleiding beschikken;
- het verzorgen van programma's die een algemeen vormend of beroepsbegeleidend karakter hebben.

Hoewel de hoofdlijnen van het beleid van 1970 tot 1979 op landelijk niveau vrij breed werden ondersteund, was er ook sprake van veel kritiek. Een belangrijke oorzaak daarvoor was dat de realisering van de plannen veel trager verliep dan men had gehoopt. Hoofdpunten van de kritiek waren de volgende:

- a. Er worden te weinig maatregelen genomen om de buitenschoolse participatie van leerlingen ook concreet mogelijk te maken.
- b. Ondanks de lange termijn doelen acht men het gevaar zeer groot dat het participatie-onderwijs 'restonderwijs' wordt voor jongeren uit handarbeidersmilieus, waardoor hun zwakke sociale positie eerder bevestigd dan verbeterd wordt.
- c. In het veranderingsproces neemt het leerlingwezen een machtspositie in. Het leerlingwezen verstrekt diploma's die maatschappelijk van betekenis zijn, het vormingswerk heeft geen formele kwalificaties.
- d. Er worden te weinig doorstromingsmogelijkheden (anders dan naar voortgezette opleidingen in het leerlingwezen) geboden.
- e. Het veranderingsproces zou zich ook in de beginfase niet moeten beperken tot het vormingswerk en het leerlingwezen.
- f. Als leerlingen in het kader van een onderwijsprogramma als stagiairs in een bedrijf participeren worden ze vaak als arbeidskracht gebruikt zonder dat de werkgever loon betaalt (verkapte ontduiking van minimum-jeugdloon).
- g. Er wordt te weinig rekening gehouden met de achterstand in onderwijsmogelijkheden voor meisjes.
- h. Er wordt in het participatie-onderwijs te weinig rekening gehouden met confessionele differentiatie.

4.3.3.2 Veranderingen in 1979

Mede onder invloed van de sterke toename van de jeugdwerkloosheid kwam in 1979 de aansluiting tussen de eerste en de tweede fase van het voortgezet onderwijs in het brandpunt van de 'onderwijs-politieke' belangstelling te staan. Het aansluitingsprobleem wordt vaak aangeduid als het 'gat in het voortgezet onderwijs'. De spontane toename van het aantal 16- en 17-jarige leerlingen van full-time onderwijs wordt nog extra gestimuleerd door het verminderde aanbod aan werkgelegenheid voor deze leeftijdscategorie. Van belang hierbij is ook de conjunctuurgevoeligheid van het leerlingwezen (zie paragraaf 4.3.1.3). De toegenomen belangstelling voor full-time onderwijs in de tweede fase zou met name opgevangen moeten worden door het MBO. Echter:

- het MBO stelt vooropleidingseisen ('drempels') waaraan grote groepen jongeren die de eerste fase verlaten, niet voldoen,
- het MBO kent in het eerste leerjaar een groot uitvalpercentage.

Een symptoom van dit probleem werd de opkomst van het zogenoemde vijfde leerjaar van het LBO. Leerlingen blijven een jaar extra in het LBO om uiteenlopende redenen, zoals alsnog aan de toelatingseisen van het MBO te kunnen voldoen, leerplicht uitzitten, verandering van beroepskeuze, uitkijken naar een baan, enzovoorts. Deze functie vond de overheid in principe oneigenlijk voor het LBO. Bovendien zijn de leerlingen weliswaar administratief full-time leerlingen, maar in feite nemen ze slechts een gedeelte van de week aan het onderwijs deel (bijvoorbeeld om bij wiskunde van b- op c-niveau te komen).

In de beleidsnota *Proefprojecten nieuwe onderwijsvoorzieningen voor 16- tot 18-jarigen*¹¹ werd een strategie voor de ontwikkeling van een nieuwe vorm van full-time beroepsonderwijs voor 16- tot 18-jarigen gepland. Voor dit onderwijs mogen geen toelatingsdrempels gelden, iedere 16-jarige moet worden toegela-

¹¹ Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 15 098, nr. 2.

ten. In een aparte beleidsbrief werden een jaar later de consequenties voor het part-time onderwijs uiteengezet. In het *Ontwikkelingsplan voortgezet onderwijs*¹² werd een en ander geïntegreerd in het totale beleid voor de tweede fase van het voortgezet onderwijs. De belangrijkste verandering in het beleid betrof met name het laten vallen van de voornemens tot een verdere verlenging van de leerplicht en de prioriteit voor ontwikkelen van nieuw full-time onderwijs voor 16- tot 18-jarigen.

Vóór 1979 was het de bedoeling vanuit een vernieuwd part-time onderwijs (full-time) participatie-onderwijs te ontwikkelen. Vanaf 1979 is er sprake van twee parallel lopende ontwikkelingen.

- Er is een ontwikkeling, gericht op nieuwe full-time onderwijsvoorzieningen waarbinnen het principe van participierend leren wordt toegepast. Dit onderwijs wordt niet aangeduid met de term participatie-onderwijs (zoals in de nota's van 1970 en 1975) maar als kort middelbaar beroepsonderwijs. In het kader van dit beleid zijn er 31 proefprojecten gestart. Mede op basis van de resultaten van deze proefprojecten zal in 1983 besloten worden over integrale invoering van het kort MBO.
- Een tweede ontwikkelingslijn is die, die gericht is op de ontwikkeling van vernieuwd part-time onderwijs waarvan de bedoeling is dat het als een gelijkwaardig alternatief naast het full-time kort MBO blijft bestaan. Men spreekt in dit verband van de full-time en part-time variant van het kort MBO. De grote lijnen van deze ontwikkeling zijn in een beleidsbrief in 1980 uiteengezet. Bedoeling is dat in 1981 deeltijdproefprojecten van start gaan. De integratie van vormingswerk en beroepsbegeleidend onderwijs wordt in deze ontwikkeling ingepast.

Experimenten participatie-onderwijs hebben een functie in beide ontwikkelingslijnen. Binnen beide ontwikkelingen speelt de toepassing van participierend leren een belangrijke rol.

4.3.4 *Het middelbaar beroepsonderwijs*

4.3.4.1 Inleiding

Hierboven hebben we aangegeven dat de toename van 16-, 17- en 18-jarige leerlingen in het onderwijs met name tot uitdrukking kwam in het leerlingenaantal van het MBO (zie paragraaf 2.4). Evenals bij het leerlingwezen is echter het aantal mannelijke leerlingen veel groter dan het aantal vrouwelijke leerlingen. Meisjes vormen ongeveer 40% van het leerlingenbestand; we treffen ze vooral aan in het MHNO/MSPO (middelbaar huishoud- en nijverheidsonderwijs/middelbaar sociaal en pedagogisch onderwijs) waarvan het leerlingenbestand voor 90% uit meisjes bestaat. De Wet op het Voortgezet onderwijs verschafte in 1968 een wettelijk kader voor de verscheidenheid aan opleidingen die we nu als MBO kennen. De inrichting van het onderwijs wordt in aparte besluiten per sector geregeld. Sinds de invoering van de WVO wordt het MBO in het overheidsbeleid meer als een samenhangend geheel benaderd. Toch bestaan er nog belangrijke verschillen tussen en binnen de diverse sectoren. Deze verscheidenheid en het gegeven dat het MBO voor verreweg de meeste leerlingen eindonderwijs is, zijn in feite de meest opvallende kenmerken van het MBO. De verschillen in het MBO hebben onder andere betrekking op:

- de instroom en de toelatingsvoorwaarden
- de cursusduur, de 'zwaarte' van de opleidingen, de doorstromingsmogelijkheden en het civiel effect van de diploma's
- de examenstructuur
- de inrichting van het onderwijs, zoals de relatie tussen het onderwijs en de praktijk
- normbedragen voor de exploitatiekosten (het normbedrag per leerling voor 1979 was bijvoorbeeld in het middelbaar agogisch onderwijs f 478,—, in het middelbaar technisch onderwijs (MTO) f 239,—, in het middelbaar economisch en administratief onderwijs (MEAO) f 190,—, in het middelbaar middenstandsonderwijs (MMO) f 189,— en in het MHNO f 183,—).

¹² Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15 800 hoofdstuk VIII, nr. 3, bijlage X.

Met betrekking tot de structuur van het MBO kan men een drietal tendensen onderscheiden:

- a. Er bestaan initiatieven tot herstructurering, gericht op het tot stand brengen van meer eenheid en samenhang in een gedeelte van het MBO. Voorbeelden zijn de herstructurering van het MHNO/MSPO, de vorming van scholengemeenschappen, de opzet van een gemeenschappelijk eerste leerjaar voor verschillende studierichtingen binnen één sector enzovoorts. Deze initiatieven worden in sterke mate bevorderd en ondersteund door het overheidsbeleid. Hiermee wil men de verschillen althans binnen één sector en tussen bepaalde sectoren verkleinen.
- b. Min of meer tegengesteld aan de hierbovengenoemde tendens zijn de initiatieven tot het instellen van nieuwe differentiaties als reactie op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Voorbeelden: de toeristische richting in het MEAO, vakkendifferentie binnen de reeds bestaande MTS-afdelingen. Met deze initiatieven beoogt men een verbreding van het onderwijsaanbod voor de bestaande doelgroep. De tendens wijst meer in de richting van een duidelijke profilering van één bepaalde sector in het MBO dan van het verkleinen van de verschillen tussen diverse sectoren.
- c. Een derde tendens bestaat uit voorstellen voor niveaudifferentiatie. Men beoogt daarmee zowel verbreding van het onderwijsaanbod als verbreding van de doelgroep. Voorbeelden zijn de voorstellen voor nieuwe (2-jarige) differentiaties.

Het overheidsbeleid is gericht op het 'MBO-nieuwe stijl', dat wil zeggen op een gevarieerd maar eveneens samenhangend en overzichtelijk geheel van onderwijsvoorzieningen voor 16- tot 19-jarige jongeren.

4.3.4.2 Enkele problemen

In sommige MBO-kringen wordt veel gediscussieerd over het zogenaamde *rendement*. Gewoonlijk wordt het rendement uitgedrukt als percentage van elke jaargroep dat uiteindelijk het diploma haalt. In de CBS-gegevens ontbreken dergelijke berekeningen. Wel kan men het rendement schatten met behulp van de CBS-cijfers over de jaarlijkse uitstroom zonder diploma. In de CBS-tabellen varieert de jaarlijkse uitstroom zonder diploma uit de diverse MBO-sectoren van 13% tot 35%(!). Deze gegevens zijn bovendien nog te rooskleurig omdat ook het zittenblijven in de rendementsberekeningen zou moeten worden opgenomen. Van belang is immers ook de tijd die leerlingen nodig hebben voor het behalen van het diploma. Illustratief is in dit verband *Cijfers zeggen iets* van F. Spanjerberg over het MEAO¹³. Na de normale cursusduur van 3 jaar behaalde in 1977 van de jaargroep 1974 slechts 38,4% het diploma, na 5 jaar was dit 54,1%. Van de MEAO-leerling met een LBO-vooropleiding behaalt slechts 17% na 3 jaar het diploma. Terecht menen velen dat het rendement van het MBO belangrijk verbeterd kan en moet worden. Van verschillende kanten wordt gepleit voor:

- meer relatie met de praktijk in het onderwijsprogramma
- minder theoretische leerstof en meer aan de praktijk ontleende leerstof
- een duidelijker beschrijving van de leerstof in overzichtelijke eenheden
- intensievere begeleiding van de leerling
- flexibeler opzet van de opleidingen.

Ten aanzien van het structurele kader waarin men deze innovaties wil ontwikkelen, kan men twee benaderingen onderscheiden.

In de eerste benadering denkt men aan een nieuwe variant met lagere toelatingseisen, andere eindtermen en veelal een kortere studieduur. Deze benadering treft men aan in voorstellen van de Vereniging van Middelbaar Technische Scholen en van de Stuurcommissies MEAO en Ondernemersonderwijs. In deze benadering wil men naast de bestaande MBO-opleidingen nieuwe opleidingen aan MBO-scholen verbinden. Deze benadering wordt afgewezen door de huidige bewindsman (A. Pais). Dergelijke nieuwe varianten dienen zijns inziens niet

¹³ F. Spanjerberg: *Cijfers zeggen iets*. Amsterdam, Algemeen Pedagogisch Studiecentrum, 1980. Interne publikatie.

naast maar binnen de proefprojecten kort MBO te worden ontwikkeld en dus ook te passen in het daarvoor opgestelde beleidskader.

In de tweede benadering wordt gedacht aan ontwikkelen van innovaties binnen de bestaande structuur van het MBO en aanpassing van deze structuur als dit tijdens het ontwikkelingsproces noodzakelijk blijkt. Voorbeelden van deze benadering zijn de ontwikkeling van participierend leren binnen bestaande opleidingen en meer mogelijkheden voor vakdifferentiaties.

Een veelbesproken onderwerp in de lerarenkamers is *de motivatie van leerlingen* (ten onrechte krijgt de motivatie van bijvoorbeeld leraren, beleidsvoerders, bedrijfsleven en ouders ten aanzien van het onderwijs vaak veel minder aandacht). Ons inziens duidt deze aandacht voor de zogenoemde motivatieproblemen van de leerlingen op een toegenomen druk of spanning waaronder leerkrachten hun werk doen. Een probleem in de discussie is dat motivatie en demotivatie door een veelheid van factoren worden beïnvloed. Motivatie is een 'container-begrip' of verzamelnoemer. Er ontbreekt op dit moment zowel een duidelijke definitie van het begrip als een systematische analyse van de factoren die in brede kring aanvaard worden. Wij hebben de indruk, dat in de discussie over de motivatie van leerlingen met name vier categorieën van factoren te onderscheiden zijn.

De eerste categorie van factoren betreft de toekomst van de leerling. Een duidelijk toekomstbeeld waarbij de deelname aan onderwijs middel is om dit doel te bereiken, bevordert de motivatie. Heeft een leerling een onduidelijk toekomstperspectief, dan is hij of zij meer afhankelijk van andere factoren om zin in leren te houden. Vele leerlingen die het MBO instromen, weten eigenlijk niet wat ze willen en kunnen. Anders gezegd: ze hebben vaak nauwelijks enig zicht op hun eigen perspectieven in relatie tot hun mogelijkheden en de maatschappelijke realiteit. Ze hebben wel ingeschreven voor een MBO-opleiding, maar vaak wordt dit niet als een eigen beslissing ervaren. De keuze is min of meer toevallig tot stand gekomen; òf er waren nauwelijks alternatieven òf de keuze was sterk beïnvloed door volwassenen (ouders, decaan). Te vaak beantwoordt een leerling de vraag naar een motivering van zijn of haar keuze met 'Je moet toch wat'. Voorbeelden van factoren die ons inziens hierbij een rol spelen, zijn:

- de geringe mate waarin leerlingen voor hun zestiende jaar hebben kunnen kennismaken van de praktijk in belangrijke sectoren van de samenleving. De wereld van werk en beroep, politiek, cultuur enzovoorts onttrekt zich in belangrijke mate aan de waarneming van jongeren. Tijdens de vooropleiding hebben MBO-leerlingen weinig met de praktijk te maken gehad. Meer dan vroeger hebben MBO-leerlingen een MAVO-vooropleiding;
- het MBO beoogt zowel een doorstromings- als beroepskwalificatie te bieden. Evenals bij de overgang van het LBO naar MBO wordt ook de doorstroming van MBO naar HBO bepaald door de resultaten in de theoretische vakken en niet op grond van de verworven handelingsbekwaamheid voor een beroep. Daardoor wordt het toekomstperspectief van de jongeren van eenzijdige factoren afhankelijk gemaakt;
- de verregaande structurering in het voorafgaande onderwijs. Docenten doen hun best de leerling tot zo hoog mogelijke schoolse prestaties te brengen. Een middel daartoe is de leerling precies te vertellen hoe hij moet leren en wat hij moet leren. Dit levert het beste schoolsucces en maakt het onderwijs voor de leerkracht overzichtelijk. Een effect hiervan is echter dat de leerling sterk afhankelijk is van de leerkracht en niet geleerd heeft zelf verantwoordelijkheid te dragen. Daardoor leert hij echter nauwelijks zichzelf kennen.

Het toekomstperspectief van de leerling wordt ook negatief beïnvloed door werkloosheid, lage beloning, doorstromingsbarrières enzovoorts. Deze factoren zijn vanuit het onderwijs niet of nauwelijks te beïnvloeden. Belangrijks is wèl dat de leerling hierover concrete informatie kan opdoen en begeleid wordt bij het ontwikkelen van een houding tegenover deze 'buitenschoolse' problemen. Een tweede groep van factoren die de motivatie van de leerling beïnvloeden, betreft de onderwijs-leersituatie. Voorbeelden zijn:

- het gedrag van de leerkracht. Een leerkracht kan onder andere door zijn uitspraken en door de doelen die hij stelt, de motivatie van de leerling beïnvloeden. Zo heeft men in Nijmegen een cursus ontwikkeld, waarin docenten getraind worden in het stimuleren van de motivatie van leerlingen;
- mede-leerlingen, het klasseklimaat. Het gedrag van informele leiders kan motiverend of demotiverend werken op een leerling;
- werkvormen. Uur na uur luisteren werkt demotiverend. Een variatie in activiteiten vermijdt dit effect;
- leermiddelen. Lange teksten met een saaie vormgeving zijn bijvoorbeeld minder uitnodigend dan het werken met audiovisueel materiaal;
- organisatie. Het betrekken van de leerling bij de planning en organisatie van onderwijsleeractiviteiten stimuleert ook zijn interesse.

De derde groep factoren betreft de relatie tussen het onderwijs en de persoon en het milieu van de leerling. Zowel te hoog gegrepen als te laag gestelde doelen leiden tot demotivatie. Hetzelfde geldt voor een slechte lichamelijke of geestelijke conditie. Sommige leerlingen kunnen geen evenwicht vinden tussen studie en vrije tijd. Televisie, vrienden en hobby's zijn dan veel concreter dan een ver en vaag eindexamen. De interesse van ouders in de activiteiten van hun kind op school kan motiverend werken. Allerlei problemen in het leven van de leerling kunnen ertoe leiden dat de leerling geen aandacht kan opbrengen voor leerstof die hiermee niets te maken heeft.

Een vierde groep factoren betreft het verschil tussen de 'schoolcultuur' en het sociale leven buiten de school. Enkele voorbeelden:

- In de school wordt de afhankelijkheid (het nog niet volwassen zijn) benadrukt terwijl buiten de school de jongere meer dan vroeger als volwassene moet functioneren. Hij of zij moet niet geringe beslissingen nemen: verder leren of gaan werken, een beroep kiezen, thuis blijven wonen of op kamers, stemmen, militaire dienst, allerlei problemen in de relationele sfeer oplossen enzovoorts. Kortom: de normen en opgaven die de leerling buiten de school ontmoet, verschillen vaak in belangrijke mate van het appél dat de school op hem doet. Het wordt aan de jongere overgelaten een evenwicht te vinden in deze verschillende gedragsstijlen.
- In de school wordt de leerlingrol van de jongere eenzijdig benadrukt. Aan hem wordt duidelijk gemaakt dat hij moet leren van ouderen als voorbereiding op zijn toekomst en voor zijn eigen bestwil. Hij staat nog niet in, maar naast de samenleving. De 16- tot 18-/19-jarige jongere heeft echter een sterke behoefte zich maatschappelijk te manifesteren. Hij wil erbij horen en laten zien dat hij iemand is. Als leerling krijgt hij echter weinig kans om maatschappelijk relevante bijdragen te leveren. Hij kan geen maatschappelijke identiteit ontwikkelen. De school biedt te weinig mogelijkheden aan de leerling iets te doen voor anderen. Het is niet alleen voor de individuele leerling van belang maar ook voor de samenleving dat er meer oog komt voor het reservoir aan potenties bij jongeren in de leeftijd van 16 tot 19 jaar. Een voorbeeld is het verschil tussen de wijze waarop de jongere buiten de school min of meer spontaan allerlei zaken leert en het schoolse leren in de school. In de school leert hij bijvoorbeeld via sterk gestructureerde opgaven een beetje Engels spreken, lezen en schrijven, buiten de school leert hij in disco's, via zijn vrienden en popmuziek ook Engels. Te weinig probeert de school samenhang te brengen tussen deze twee soorten leerprocessen.
- Ook de neiging in het MBO om het accent te leggen op theoretische leerstof versterkt de kloof tussen de school en het leven daarbuiten. Tevens bemoeilijkt dit de ontwikkeling van een duidelijk toekomstbeeld (zie hierboven).
- Bij doorstroming naar het HBO gaat het vooral om theoretische vakken (voorstel voor TT-richting van het MTO, VHBO in het MHNO/MSPO, bij het MEAO worden de exameneisen afgeleid van het vak en niet van de studierichting in het kader waarvan de leerling het vak gevolgd heeft enzovoorts). Binnen het MTO vormen de AVO-vakken een zelfstandig geheel dat niet verbonden is met de beroepspraktijk.
- Het MBO heeft de laatste jaren te maken gekregen met een aantal financiële beperkingen. Het aantal wekelijkse lessen werd verminderd en de groeps-

grootte opgetrokken. Dit blijkt vooral ten koste te zijn gegaan van praktijku-
ren.

De positie op de *arbeidsmarkt* van een jongere met een MBO-diploma is zeer verschillend. Kwantitatief gesproken zijn de vooruitzichten bij de meeste studierichtingen op een baan relatief gunstig te noemen. Bij de meeste opleidingen bestaat er echter weinig systematische kennis over de kwalitatieve aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt. Vanuit werkorganisaties kan men soms de volgende kritische opmerkingen horen:

- de jongeren hebben vaak weinig concrete kennis van de praktijk van een beroepssituatie. In het MTO blijkt vaak dat een leerling pas tijdens zijn stage een reëel beeld vormt van het door hem gekozen beroep. Hij wordt dan echter al zo'n 2 of 3 jaar voor dit beroep opgeleid;
- er zouden procedures moeten worden opgesteld voor communicatie tussen onderwijs en werkorganisaties;
- de school bereidt de leerlingen te weinig voor op het werknemer-zijn. Hiermee wordt een tekort aan vaardigheden en kennis bedoeld, die min of meer los staan van het beroep maar wel typisch zijn voor arbeidssituaties. Zo komt vanuit de vakbeweging de kritiek, dat het onderwijs meer aandacht dient te besteden aan de democratisering van het bedrijfsleven en de normen in de werksituatie. Leerlingen moeten ook 'geschoold' worden in het meebeslissen;
- MBO is voor de meeste leerlingen eindonderwijs. De doorstromingsmogelijkheden zijn beperkt. Een aantal leerlingen komt minder uit keuze, maar meer noodgedwongen op de arbeidsmarkt.

4.4 Het beleid ten aanzien van onderwijs aan 16- tot 18-/19-jarigen

In paragraaf 4.3.3.1 hebben we kort de hoofdlijnen van het overheidsbeleid aangegeven in de zeventiger jaren. Kenmerkend in dit beleid is de koppeling van structurele en onderwijskundige vernieuwing. Bij de structurele vernieuwing stond centraal de integratie van vormingswerk en beroepsbegeleidend onderwijs/leerlingwezen, een fusie dus van twee zeer verschillende onderwijssystemen. De meeste aandacht heeft de fusie gekregen. In de beleidsmaatregelen krijgt de structurele verandering een veel hogere prioriteit dan de onderwijskundige doelen, in casu de ontwikkeling van participerend leren. De 'ontwikkeling van participatie-onderwijs' was dan ook in feite meer een herstructurerings- dan een innovatieproject. Als bijvoorbeeld een vormingsinstituut participerend leren wilde toepassen in haar programma, werd dit alleen toegestaan als daarbij werd samengewerkt met een streekschool. Aan faciliteiten voor ontwikkelingswerk waren altijd dergelijke structurele voorwaarden verbonden.

De beleidsverandering in 1979 was niet gebaseerd op een voltooiing van het herstructureringsproces. Integendeel, ondanks niet geringe financiële prikkels kwam de samenwerking maar moeizaam van de grond. Van verschillende kanten kwamen uitspraken over de mislukking van de integratie (bijvoorbeeld binnen de Algemene Bond voor Onderwijzend Personeel (ABOP) werd gesproken over de mislukking van het participatie-onderwijs) en met name binnen het beroepsbegeleidend onderwijs/leerlingwezen maar ook binnen het vormingswerk was er nog veel verzet tegen het integratiebeleid. Het verzet binnen het vormingswerk lag en ligt niet bij de landelijke organisaties. Deze zijn voor een zogenoemde verplichte integratie. Binnen de vormingsinstituten zijn er echter vele vormingswerkers die vinden dat de identiteit van het vormingswerk door de integratie verloren zal gaan. Het verzet binnen het beroepsbegeleidend onderwijs en de leerlingstelsels is van andere aard. Daar meent men dat men beter op eigen kracht de gewenste onderwijskundige vernieuwingen zou kunnen realiseren.

De voorbereiding van het nieuwe beleid in 1979 bracht veel onzekerheid mee, met name doordat lang onduidelijk bleef wat de consequenties zouden zijn voor het parttime onderwijs. Het beleid was geheel geconcentreerd op de nieuwe full-time onderwijsvoorzieningen. In feite heeft het beleid ten aanzien

van de parttime sector tussen 1978 en 1981 stilgestaan. Pas in de loop van 1980 begon het beleid voor de parttime sector zich af te tekenen. In augustus 1981 zal een begin gemaakt worden met de uitvoering van het nieuwe beleid voor de part-time sector.

In het integratie- of participatie-onderwijsbeleid van 1970 tot 1979 was onvoldoende ingespeeld op de snelle toename van de belangstelling van 16- en 17-jarigen voor volledig dagonderwijs. In het beleid wilde men eerst nieuw part-time onderwijs ontwikkelen en pas daarna nieuw full-time onderwijs. De Innovatiecommissie Participatie-onderwijs (ICP) heeft bijvoorbeeld vanaf haar eerste advies sterk aangedrongen op meer prioriteit voor nieuwe vormen van full-time onderwijs. Gedwongen door de omstandigheden (geen werk voor schoolverlaters) moest de overheid uiteindelijk deze zienswijze overnemen. De kernpunten in het beleid voor de tachtiger jaren betreffen:

- de ontwikkeling van nieuwe full-time onderwijsvoorzieningen, die genoemd worden de volle tijd variant van het kort MBO;
- een voortzetting van de vernieuwing van het part-time onderwijs voor 16- tot 18-jarigen vanuit het vormingswerk en beroepsbegeleidend onderwijs/-leerlingwezen, maar nu in nauwe samenhang met de ontwikkeling van nieuwe full-time onderwijsvoorzieningen en gericht op de realisering van een blijvende part-time variant van het kort MBO;
- herstructurering en vernieuwing van het bestaande MBO;
- het onderbrengen van alle full-time en part-time onderwijsvoorzieningen voor 16- tot 18-/19-jarigen in één systeem, het MBO-nieuwe stijl;
- in de vormgeving van het MBO-nieuwe stijl zal het beginsel van participerend leren een belangrijke rol spelen.

4.4.1 *De ontwikkeling van nieuwe full-time onderwijsvoorzieningen*

In het 'nieuwe' beleid wordt een versnelde ontwikkeling van full-time onderwijsvoorzieningen nagestreefd en is deze niet meer afhankelijk van de ontwikkeling van nieuw parttime onderwijs. Deze nieuwe fulltime onderwijsvoorzieningen zijn met name bedoeld voor 'lbo- en mavo-leerlingen, die een beroepsgerichte opleiding zouden willen volgen, maar niet voldoen aan de toelaatbaarheidsvoorwaarden voor het mbo of die daaraan wel voldoen maar in eerste aanleg de voorkeur geven aan een kortere beroepsgerichte opleiding, of geen arbeidsplaats kunnen krijgen bij een opleiding in het kader van het leerlingwezen'¹⁴. In deze formulering komt niet tot uitdrukking dat de nieuwe onderwijsvoorziening waarschijnlijk ook uitvallers uit het MBO zal gaan opvangen. Met betrekking tot de functie van de nieuwe onderwijsvoorzieningen heeft de overheid op advies van de ICP het begrip 'meervoudige kwalificatie' ingevoerd. Bij een meervoudige kwalificatie gaat het er om dat iedere leerling zodanige kwalificaties verwerft dat hij zowel kan doorstromen naar verder onderwijs als voorbereid is op het uitoefenen van een beroep en het functioneren in andere maatschappelijke verbanden. In de gedachtengang van de ICP zou iedere 18-jarige moeten beschikken over een meervoudige kwalificatie, zodat hij kan kiezen tussen verder leren en gaan werken of een combinatie van beide. Op dit moment is de tweede fase van het voortgezet onderwijs te eenzijdig gericht op of doorstroming (bijvoorbeeld VWO en HAVO) of gaan werken (bijvoorbeeld MBO). Voor leerlingen van het kort MBO betekent de meervoudige kwalificatie het volgende:

- de leerling krijgt een opleiding tot het niveau van beginnend beroepsbeoefenaar (vergelijkbaar met de primaire opleidingen van het leerlingwezen),
- de leerling kan na het kort MBO doorstromen naar het voortgezet leerlingwezen of het MBO.

Daarnaast is het gewenst dat in het volwassenenonderwijs wordt aangesloten op

¹⁴ *Proefprojecten nieuwe onderwijsvoorzieningen voor 16- tot 18-jarigen*. Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 15 098, nr. 2, blz. 8.

de kwalificaties die leerlingen in het kort MBO verwerven. Voor de onderwijskundige vormgeving van het kort MBO vormt het beginsel participierend leren de centrale leidraad. Op grond hiervan is een globaal opleidingsmodel opgesteld dat als richtsnoer geldt voor de ontwikkeling van programma's en opleidingsleerplannen op landelijk en plaatselijk niveau. De belangrijkste elementen in dit opleidingsmodel (in paragraaf 4.5.2 gaan we nader in op de gebruikte begrippen) zijn:

a. *Toelating.*

Alle leerlingen die tenminste 10 jaar dagonderwijs hebben gevolgd of de leeftijd van 16 jaar hebben bereikt, worden toegelaten.

b. *Het onderwijsaanbod.*

b.1. Het schoolwerkplan (of educatief werkplan) omvat drie samenhangende programmasoorten:

- beroepsopleidende programma's (studierichtingen),
- programma's voor oriëntatie en schakeling,
- programma's voor kansarme jongeren.

In relatie hiermee wordt aangegeven hoe de persoonlijke en maatschappelijke begeleiding wordt opgezet.

b.2. De doelen van een programma worden geformuleerd in termen van het leren oplossen van werkelijke problemen en opgaven in bepaalde praktijksituaties buiten de school (een praktijksituatie is bijvoorbeeld 'het werken in een garage' of 'het lid zijn van een jongerensociëteit'). Met deze problemen wordt de leerling geconfronteerd bij zijn of haar buitenschoolse leeractiviteiten.

b.3. De werkelijke problemen en opgaven in praktijksituaties worden opgespoord via een analyse vanuit de school. Dat gebeurt in de vorm van interviews met personen die in de betreffende praktijksituatie werkzaam zijn. Hiervoor wordt een analyseschema gebruikt. Hoofdbestanddeel van dit analyseschema vormt een indeling in soorten handelingen die in een praktijksituatie wordt verricht (zie de participatie-aspecten in paragraaf 4.5.2), te weten:

- technisch-instrumentele handelingen
- communicatieve handelingen
- handelingen ten aanzien van de bestaande arbeids- en machtsverdeling
- zingeving
- vernieuwingsgerichte handelingen.

b.4. Een programma wordt onderverdeeld in programma-eenheden. Dat zijn kleine, min of meer afgeronde gehelen van binnen- en buitenschoolse leeractiviteiten; zij omvatten in principe alle participatie-aspecten.

b.5. Bij de beroepsopleidende programma's (de studierichtingen) zijn de programma-eenheden geordend in:

- een basispakket
- een aantal keuzepakketten (afstudeervarianten)
- een aantal algemene activiteiten.

b.6. De programma-eenheden van de verschillende studierichtingen binnen een opleidingssector worden – voor zover mogelijk – op elkaar afgestemd om:

- een soepele overstap van de ene naar de andere studierichting mogelijk te maken (zonder geheel opnieuw te hoeven beginnen zou men dan bijvoorbeeld van de studierichting timmeren kunnen switchen naar de studierichting fijnhoutbewerken),
- de mogelijkheid van gemeenschappelijke onderdelen voor verschillende studierichtingen te openen.

b.7. In het programma staat welke programma-eenheden een leerling verplicht moet volgen en uit welke programma-eenheden hij of zij een keuze kan maken. Ook binnen de programma-eenheden kan het onderscheid verplichte en vrije onderdelen worden toegepast.

b.8. De opbouw van een programma is zodanig dat de leerlingen in toene-

mende mate zelfstandig kunnen (leren) leren (= structuurverlaging). In het begin wordt vooral gewerkt met gerichte opdrachten en lessen in 'groepsverband'. Geleidelijk komt de nadruk meer te liggen op het individueel verwerken van programma-eenheden waarbij leerlingen en leerbegeleider afspraken maken over bijeenkomsten van een voltallige leergroep.

- b.9. Met het oog op die geleidelijke structuurverlaging beschikt de staf dan wel de leergroep over geïndividualiseerde werkboeken (theorie-opdrachten, opdrachten voor de binnenschoolse praktijk en opdrachten voor de buitenschoolse praktijk). De leerling kan dan met behulp van zijn of haar leerbegeleider bepalen welke onderdelen van het werk hij of zij zal doorwerken en in welke volgorde en tempo dat zal gebeuren. Ook de buitenschoolse leeractiviteiten worden zoveel mogelijk geïndividualiseerd. Er worden bij het opstellen van het programma met buitenschoolse instellingen en bedrijven afspraken gemaakt over *mogelijke* leeractiviteiten en de *mogelijke* tijdsduur ervan (bijvoorbeeld minimaal 2, maximaal 6 weken).
- b.10. De eerste fase van het onderwijs vormt een oriëntatieperiode. In die periode oriënteren de leerlingen zich op diverse beroepssituaties (binnen één of meer opleidingssectoren) en andere maatschappelijke situaties met het oog op de samenstelling van een educatief programma (zie punt c). Tevens kunnen zij kleine hiaten in hun vooropleidingspakket bijspijkeren (schakeling). De duur van de oriëntatieperiode verschilt van leerling tot leerling.

c. *Educatief programma.*

- c.1. Aan het eind van de oriëntatieperiode stellen de leerlingen hun educatief programma (= individueel werkplan) vast. Daarin staat welke eindtermen hij of zij wil bereiken en welke leerweg daartoe gevolgd zal worden. Het educatief programma kan desgewenst periodiek worden bijgesteld.
- c.2. De te kiezen eindtermen zullen de leerling in principe een meervoudige kwalificatie moeten verschaffen. Dat wil zeggen dat hij of zij wordt voorbereid op het beroepsmatig functioneren, op het functioneren in andere samenlevingsverbanden en op een mogelijke doorstroming naar het vervolgonderwijs. Waarop het accent gelegd wordt, hangt af van haar of zijn behoeften en mogelijkheden.
- c.3. Leerlingen die een beroepsopleiding volgen, bepalen bij de samenstelling van hun educatief programma hoe breed zij zich willen kwalificeren. De leerlingen kunnen volstaan met het volgen van een basispakket, één keuzepakket en een aantal algemene activiteiten. Ook kunnen zij meerdere keuzepakketten binnen hun studierichting combineren. Ook kunnen zij bepaalde programma-eenheden of keuzepakketten uit andere studierichtingen binnen of buiten hun opleidingssector volgen (bijvoorbeeld een leerling uit de bouwsector die wil doorstromen naar het MTO of bij een aannemer in de renovatie wil gaan werken, wil zich wat breder kwalificeren en volgt daarom naast de studierichting timmeren ook onderdelen uit de studierichting metselen; een leerling die de studierichting voor automonteur volgt, heeft ook interesse voor de verkoop en volgt daarom onderdelen uit de commerciële studierichting in de sector economie, administratie en handel).

d. *Kwalificatie.*

- d.1. De kwalificatie wordt opgebouwd volgens een credit-systeem. De leerling ontvangt voor het doorwerken aan een programma-eenheid een aantal studiepunten. Als hij of zij voldoende studiepunten voor één van de pakketten uit het beroepsopleidend programma heeft behaald, ontvangt hij of zij een certificaat. Een combinatie van 3 certificaten geeft dan recht op het diploma. Ook voor de buitenschoolse leeractiviteiten worden studiepunten toegekend.
- d.2. Het diploma vermeldt welke programma-eenheden de leerling heeft gevolgd. Aangegeven wordt ook voor welk beroep of welke beroepen

de kwalificatie geschikt is en naar welke vorm van vervolgonderwijs een doorstroming mogelijk is.

- d.3. Leerlingen die niet in aanmerking komen voor een diploma, ontvangen een getuigschrift, waarin wordt aangegeven voor welke programma-eenheden zij studiepunten en certificaten hebben behaald. Ook hier wordt een relatie gelegd met mogelijke beroepen en vormen van aanvullend onderwijs.

De volle tijd variant van het kort MBO moet ontwikkeld worden in de periode 1979-1983. In 31 plaatsen zijn zogenoemde proefprojecten gestart. De meeste van deze proefprojecten bestrijken met beroepsgerichte programma's een vijftal beroepssectoren. Het aantal leerlingen per proefproject is ongeveer 150. Bij de aanwijzing van de proefprojecten werd gestreefd naar brede samenwerkingsverbanden tussen vormingswerk, beroepsbegeleidend onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.

4.4.2 *De vernieuwing van het part-time onderwijs*

Het besluit over te gaan tot een snelle ontwikkeling van nieuwe full-time voorzieningen ging gepaard met veel onduidelijkheid over de toekomst van het part-time onderwijs voor 16- tot 18-/19-jarigen. Pas in de herfst van 1980 kwam hierover meer duidelijkheid en in 1981 zal een aanvang gemaakt worden met het nieuwe part-time beleid. Centraal in dit beleid staat het streven naar de ontwikkeling van een kort MBO met een volle tijd en een deeltijd variant die onderwijskundig en organisatorisch in één kader worden ondergebracht. Dit betekent onder meer het volgende.

- Zowel de nieuwe full-time onderwijsvoorzieningen als de vernieuwde part-time opleidingen zullen ontwikkeld worden vanuit de samenwerkingsvormen tussen vormingswerk, beroepsbegeleidend onderwijs en MBO. Een verschil is echter dat de full-time variant van het kort MBO het bestaande aanbod in de tweede fase zal uitbreiden en de part-time variant het vormingswerk en een gedeelte van het beroepsbegeleidend onderwijs/leerlingwezen (namelijk de primaire opleiding) zal gaan vervangen. De nieuwe part-time variant is dan ook "budgettair neutraal".
- Ook bij de onderwijskundige vernieuwing van het part-time onderwijs wordt uitgegaan van het principe van participierend leren.

Uit het bovenstaande blijkt dat in belangrijke mate het beleid van de periode 1970-1979 wordt voortgezet: integratie van vormingswerk en beroepsbegeleidend onderwijs, participierend leren. De belangrijkste verschillen zijn echter:

- het vernieuwde part-time onderwijs is blijvend (geen verdere verlenging van de leerplicht) en moet 'concurreren' met het full-time kort MBO;
- vormingsinstituten en streekscholen moeten niet alleen met elkaar samenwerken maar ook met het MBO;
- er zal een spreidingsplan worden opgesteld (samenwerking alleen is dus niet meer voldoende).

Met betrekking tot de organisatie van de part-time variant van het kort MBO wordt in sterke mate aangesloten op het leerlingwezen. Een belangrijke rol in de discussie speelt de relatie tussen de full-time en de part-time variant. Er wordt gestreefd naar gelijkwaardigheid, wat wil zeggen dat leerlingen part-time of full-time dezelfde kwalificaties kunnen verwerven. Er wordt gestreefd naar één organisatorisch kader, hetgeen onder meer betekent dat een samenwerkingsverband van vormingswerk, beroepsbegeleidend onderwijs en MBO dezelfde studierichtingen zowel part-time als full-time ontwikkelt. Een uitdrukking hiervan is dat — vooruitlopend op het spreidingsplan — de proefprojecten en experimenten participatie-onderwijs die reeds betrokken zijn bij de ontwikkeling van de volle tijd variant van het kort MBO met ingang van augustus 1981 faciliteiten krijgen voor de ontwikkeling van de deeltijd variant.

Ondanks de nadruk in de discussie op de overeenkomsten tussen full-time en part-time opleidingen van het kort MBO blijven er tenminste twee essentiële verschillen:

- In de deeltijd variant vindt buitenschools leren plaats op basis van een

gekoppelde leer- en arbeidsovereenkomst. De leerling is ook werknemer. In de volle tijd variant is het buitenschools leren geregeld via overeenkomsten tussen school en werkorganisatie. De leerling is geen werknemer, maar stagiair, bezoeker en dergelijke.

- In de deeltijd variant bestaat een systeem van gescheiden verantwoordelijkheden tussen de schoolcomponent en de praktijkcomponent. Een landelijk leerlingstelsel draagt de eindverantwoordelijkheid voor de praktijkopleiding en niet de school. In de volle tijd variant is de school uiteindelijk verantwoordelijk voor alle leeractiviteiten.

Ontwikkelingsstrategisch is bovendien van belang dat het bij de ontwikkeling van de deeltijd variant gaat om verandering van het bestaand onderwijsveld en bij de volle tijd variant om de opbouw van een geheel nieuw veld. De eerste ontwikkeling is in 1979 begonnen, de tweede begint pas in 1981.

Bovenstaande verschillen tussen de twee varianten van het kort MBO zullen ons inziens vrij diepgaande consequenties hebben. We denken in dit geval aan zaken als beroepskeuzebegeleiding, de mate van individualisering, de breedte van de opleidingen, het civiel effect van de kwalificaties en de motivatie van de leerlingen. Dit neemt niet weg dat wij ook vele mogelijkheden voor en voordelen in het leggen van relaties tussen de twee varianten zien. Voorbeelden:

- a. door de programmering op elkaar af te stemmen kunnen de twee varianten zowel kwalitatief (te behalen kwalificaties) als kwantitatief (aantal leerlingen) elkaars tekorten opvangen;
- b. samenhang is mogelijk en wenselijk met betrekking tot de aansluiting op het voorafgaand- en vervolgonderwijs;
- c. er komen tussentijdse overstapmogelijkheden;
- d. er ontstaat één systeem van programma-eenheden, dezelfde certificaten en vergelijkbare toetsingsprocedures;
- e. coördinatie van de samenwerking tussen scholen en werkorganisaties wordt mogelijk;
- f. er kan sprake zijn van integratie van de verzorgingsstructuur;
- g. er kan een gecoördineerde opzet van het ontwikkelingswerk ontstaan.

4.4.3 Herstructurering en vernieuwing van het (reguliere) MBO

In paragraaf 4.3.4 hebben we als problemen binnen het MBO met name aangegeven het categoriale karakter van de MBO-sectoren ('het MBO bestaat niet'), de hoge uitvalpercentages en de motivatie. Met name deze problemen en het brengen van samenhang tussen het in paragraaf 4.4.1 en paragraaf 4.4.2 beschreven beleid en het MBO-beleid hebben geleid tot een aantal initiatieven van de overheid. De meest opvallende en omvangrijke projecten zijn in dit geval:

- de herstructurering van het middelbaar huishoud- en nijverheidsonderwijs en middelbaar sociaal pedagogisch onderwijs (project MHNO/MSPO)
- de ontwikkelingsprojecten participierend leren.

Daarnaast zijn ook nog te noemen de vorming van scholengemeenschappen en het invoeren van vakkendifferenties in het middelbaar technisch onderwijs.

4.4.3.1 De herstructurering van het MHNO

In 1977/'78 is het omvangrijke project herstructurering middelbaar huishoud- en nijverheidsonderwijs/middelbaar sociaal pedagogisch onderwijs van start gegaan. De belangrijkste doelstelling van dit project is het aantal opleidingen in deze sector (± 35) te verminderen tot 9 brede, full-time beroepsopleidingen. Als structurelementen van deze opleidingen streeft men na een goede aansluiting op de eerste fase, een cursusduur van 3 jaar (door de overheid gewenste 2-jarige varianten zijn tot nog toe door het onderwijsveld afgewezen), goede doorstromingsmogelijkheden en de scholen met geherstructureerde opleidingen loskoppelen van het lager en hoger beroepsonderwijs. Het project wordt beëindigd in 1983 en zal dan tevens de basis moeten hebben gelegd voor een nieuw wettelijk kader voor het MHNO/MSPO.

De structurele doelen van dit project zijn verbonden met een aantal meer onderwijskundige doelen. Hierin neemt de toepassing van participierend leren

een belangrijke plaats in. Op dit moment zijn 39 scholen en een veelheid aan ondersteunende instanties betrokken bij het project. Het geheel wordt gecoördineerd door een landelijke stuurgroep. Onduidelijk is op dit moment of het in de bedoeling ligt te zijner tijd ook part-time varianten voor de 9 opleidingen te ontwikkelen.

4.4.3.2 Ontwikkelingsprojecten participierend leren

Op sterke aandrang van de Innovatiecommissie Participatie-onderwijs besloot de overheid in 1980 middelen vrij te maken voor een landelijk gecoördineerde ontwikkeling van participierend leren in het reguliere MBO. In het schooljaar 1980/'81 kregen een tiental scholen faciliteiten voor de voorbereiding van een ontwikkelingsproject. De spreiding van deze scholen over het MBO is als volgt: 4 technische scholen, 2 scholen voor middenstandsonderwijs, 2 scholen voor economisch en administratief onderwijs, 1 school voor huishoud- en nijverheidsonderwijs en 1 school voor sociaal-pedagogisch onderwijs. In 1981 start de uitvoeringsfase van deze projecten, die in 1985 wordt afgesloten met een evaluatie. Het doel van deze projecten is het middelbaar beroepsonderwijs vertrouwd te maken met participierend leren en programma-modellen te ontwikkelen. Bovendien wil men nagaan wat het effect van deze vernieuwing op het rendement van het onderwijs is. De projecten worden onder andere ondersteund door de 3 landelijke pedagogische centra. De coördinatie- en beleidsadvisering wordt verzorgd door de Innovatiecommissie Participatie-onderwijs.

4.4.3.3 Scholengemeenschappen

De overheid stimuleert samenwerking tussen de verschillende MBO-sectoren, onder andere bij de stichting van scholengemeenschappen. Zo zien wij een naar elkaar toegroeien van het middenstandsonderwijs en het economisch en administratief onderwijs. De 15 scholengemeenschappen kennen in veel gevallen een gemeenschappelijk eerste leerjaar. Daarnaast zien we ook in enkele gevallen koppelingen tussen het MEAO en het MTO binnen scholengemeenschappen.

4.4.3.4 Differentiaties in het middelbaar technisch onderwijs

In het middelbaar technisch onderwijs ziet men als een middel tot het verbeteren van het rendement invoering van differentiatie binnen de bestaande opleidingen. Men denkt aan drie differentiaties per opleiding, namelijk:

- de bedrijfstechnische richting (gericht op uitvoerende functies);
- de theoretisch-technische richting (gericht op construerende en ontwikkelingsfuncties en/of doorstroming naar het HTO);
- de commercieel-technische richting (gericht op technische functies met economische en administratieve aspecten).

De bedrijfstechnische richting is op dit moment op 8 scholen in ontwikkeling en in 1981 zullen er eveneens 8 scholen de commercieel-technische richting gaan ontwikkelen. Het project wordt ondersteund en gecoördineerd door de Vereniging van Middelbaar Technische Scholen.

4.4.4 *Het middelbaar beroepsonderwijs-nieuwe stijl*

In verschillende beleidsnota's heeft de overheid aangegeven te streven naar een meer overzichtelijk geheel aan onderwijsvoorzieningen in de tweede fase van het voortgezet onderwijs. Prioriteit krijgt daarbij de samenhang tussen en binnen het MBO, het leerlingwezen, het beroepsbegeleidend onderwijs en de proefprojecten kort MBO. Deze onderwijsvoorzieningen zullen in één wettelijk kader worden ondergebracht, namelijk het MBO nieuwe stijl. Het MBO nieuwe stijl zal als kenmerken onder andere hebben:

- een flexibele opleidingsduur van 2 tot 4 jaar en iedere leerling — met of zonder diploma — uit de eerste fase wordt toegelaten;
- het MBO nieuwe stijl kent zowel volledig dagonderwijs als deeltijdonderwijs.

Beide varianten zijn gelijkwaardig en hebben dezelfde einddoelen. Tussentijds overstappen is mogelijk;

- naast beroepsvoorbereidende- en beroepsopleidende programma's worden ook oriënterende- en schakelende programma's aangeboden;
- participierend leren is de leidraad bij de onderwijskundige vormgeving;
- er wordt veel aandacht besteed aan individualisering van de leerweg;
- de leerling wordt opgeleid voor een meervoudige kwalificatie;
- bij de opbouw van de kwalificaties wordt een systeem van certificaten gebruikt. Voor het doorwerken van programma-eenheden krijgt de leerling studiepunten. Via een voldoende aantal studiepunten kan de leerling certificaten verwerven en via deze certificaten kan hij een diploma of – in ieder geval – een getuigschrift verwerven.

Uitvoering van dit beleidsvoornemen van de landelijke overheid zou zeer diepgaande gevolgen hebben voor de tweede fase van het voortgezet onderwijs. Op dit moment kent bijvoorbeeld iedere MBO-sector een eigen wettelijk kader, het BBO valt onder de WVO, er is een aparte wet voor het leerlingwezen, het vormingswerk is geregeld in een apart besluit, voor de proefprojecten kort MBO komt binnenkort een AMvB (Algemene Maatregel van Bestuur), en hetzelfde geldt voor de part-time proefprojecten.

Tussen al deze wettelijke kaders bestaan zeer grote verschillen. Bovendien zal er nog een gigantische hoeveelheid ontwikkelingswerk verricht moeten worden voordat onderwijsvoorzieningen die vallen onder het MBO nieuwe stijl, aan de hierboven beschreven kenmerken kunnen voldoen.

4.4.5 *Implementatie van participierend leren*

De landelijke overheid neemt het beginsel van participierend leren als centrale leidraad bij de onderwijskundige vernieuwing van de tweede fase van het voortgezet onderwijs. In paragraaf 4.5 gaan we in op de betekenis van dit begrip. In paragraaf 4.3 en 4.4 hebben we gezien hoe de toepassing van dit beginsel verbonden is met structurele vernieuwingen in de tweede fase. De bedoeling is ook dat in de bovenbouw van VWO en HAVO een begin wordt gemaakt met de toepassing van dit beginsel. De Innovatiecommissie Participatie-onderwijs is hierover om advies gevraagd. Een dergelijke ontwikkeling zou gekoppeld kunnen worden met andere ontwikkelingen als een verandering van het examineringsstelsel, vakkenintegratie, het leggen van verbanden tussen HAVO en MBO en interne differentiatievormen. De vraag is echter of er in deze tijd voldoende middelen vrij gemaakt kunnen worden voor omvangrijk ontwikkelingswerk. Dit zou een herziening van de prioriteiten binnen het beleid ten aanzien van het voortgezet onderwijs en de verzorgingsstructuur vereisen. Een aanzetje binnen het HAVO en VWO in de richting van participierend leren wordt gevormd door het project arbeidservaringsleren. Op een zestal scholen doet men in het derde of vierde leerjaar een project arbeid. Leraren van verschillende vakken zijn betrokken bij zo'n project. De leerling loopt een korte tijd mee in een reële arbeidssituatie. Deze praktijkervaringen worden op school grondig voorbereid en na het 'meelopen' worden de ervaringen geanalyseerd en verbonden met algemene problemen.

4.5 **Het beginsel participierend leren**

4.5.1 *Achtergronden*

In het eerste advies van de Innovatiecommissie Participatie-onderwijs (ICP)¹⁵ wordt vrij diep ingegaan op de achtergronden van participierend leren. De ICP constateert dat er met name in het onderwijs aan en van 16- tot 18-/19-jarigen in toenemende mate sprake is van verschijnselen als vervreemding en ongemotiveerdheid. Ze wijst in dit verband op het ontbreken van relaties tussen het

¹⁵ ICP: *Hoofdpijnen van een innovatieplan*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1976.

leven en de ervaringswereld van de leerling en de leerstof op school, op het ontbreken van verbindingen tussen het spontane leren buiten de school en het (opzettelijke) leren in school en op het verschil in normen tussen het schoolmilieu, thuismilieu en de omgang van leeftijdsgenoten. De ICP spreekt van een groeiend isolement van de school doordat er een kloof is ontstaan tussen de school en de leerlingen en tussen school en maatschappij. In de visie van de ICP dient een tegenbeweging te worden ingezet tegen steeds verdergaande institutionalisering van het onderwijs. Het onderwijs in de school dient in verband gebracht te worden met actuele ervaringen van de leerling en actuele processen in de maatschappij.

Opvallend is dat parallel aan de ontwikkeling in Nederland zich soortgelijke ontwikkelingen in andere landen voordoen. Concrete aanleiding daarbij in Europese landen is meestal de problematiek van de vroegtijdige schoolverlaters in relatie tot de jeugdwerkloosheid. Daarnaast spelen echter ook klachten vanuit het bedrijfsleven over de eenzijdige theoretische benadering in het onderwijs en de moeilijkheden die leerlingen ondervinden om enige basis te vinden voor een verantwoorde beroepskeuze een rol. Met name in Noord-Amerika is de 'verschoolsing' van de ontwikkeling van jonge mensen een belangrijke aanleiding voor vernieuwingen. Het geïstitutionaliseerde onderwijs drukt jongeren in een passieve rol. Hij of zij moet leren van anderen als voorbereiding op zijn toekomst. Hij of zij heeft geen actuele maatschappelijke functie. De jongere staat niet in maar naast de samenleving, kan daardoor in het onderwijs zeer moeilijk een gevoel van zelfwaarde ontwikkelen en leert geen initiatief te nemen. Vanuit dit gezichtspunt is het wenselijk dat jongeren tijdens hun schooltijd de gelegenheid hebben zeer concrete bijdragen te leveren aan de oplossing van maatschappelijke problemen. De leerling moet kunnen ervaren dat hij of zij nuttig is voor de samenleving. Participerend leren heeft ook een impuls gekregen doordat men onder andere in Zweden en Nederland is gaan inzien dat men met leerplichtverlenging (dat wil zeggen verplicht schools leren) het beoogde doel niet bereikt. Het besef begint door te breken dat de mate waarin men de ontwikkeling van jonge mensen kan delegeren aan een 'schoolse school' zijn grenzen heeft.

4.5.2 Kenmerken van participerend leren

De essentie van participerend leren is dat zowel de leerstof als het leerproces worden verbonden met ervaringen die de leerling in de praktijk buiten de school opdoet. Een programma 'programmeert' binnen- en buitenschoolse ervaringen en de integratie van deze ervaringen. Eén van de consequenties daarvan is een verbreding van de leerdoelen. Een leerling wordt immers geconfronteerd met alle aspecten van een probleem in de praktijk. Voor de analyse van praktijksituaties en de formulering van leerdoelen heeft de ICP de zogenoemde participatie-aspecten geformuleerd. Een tweede consequentie van het aansluiten op concrete ervaringen is een aanpassing van het onderwijs aan de verschillen in behoeften, interesses en mogelijkheden tussen individuele leerlingen. Bovendien is in dit verband van belang dat de leerling zelf zijn leerweg kan gaan plannen. Combinaties van binnen- en buitenschoolse activiteiten, brede leerdoelen gericht op het handelen in praktijksituaties, inspelen op individuele kenmerken van leerlingen en een eigen verantwoordelijkheid voor de leerling bij het bepalen van zijn leerweg zijn te beschouwen als de hoofdkenmerken van het beginsel participerend leren.

Bij de uitwerking van deze hoofdkenmerken in het onderwijs worden een aantal sleutelbegrippen gehanteerd. Het onderwijsaanbod van een school is opgebouwd uit *programma-eenheden*. Een programma-eenheid heeft de volgende kenmerken:

- het is verbonden met een *thema*, dat wil zeggen met een probleem of geheel van problemen in de praktijk buiten de school zoals de verbouwing van een buurthuis of de verzorging van bejaarden in een bepaalde buurt;
- het omvat binnen- en buitenschoolse leeractiviteiten;

- het wordt afgesloten met een beoordeling waaruit blijkt wat de leerling bereikt heeft;
- leraren vanuit verschillende vakgebieden zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van een programma-eenheid. Een programma-eenheid kent 3 categorieën van onderwijsleeractiviteiten: het praktijkleren of buitenschoolse activiteiten, scholing en begeleiding. Voorbeelden van *praktijkleren* zijn stage, observatie-opdrachten, interviewen en maatschappelijke dienstverlening door de leerling. Bij de *scholing* gaat het om binnenschoolse activiteiten. Bij participerend leren wordt nagestreefd bij het binnenschoolse gebeuren in ruime mate gebruik te maken van individuele leerpakketten. De *begeleiding* heeft een belangrijke integratieve functie. Het is onder andere gericht op het wegwijs maken van de leerling in het onderwijsaanbod, de opstelling van een educatief programma (zie hieronder), de begeleiding van de leerling bij de uitvoering van zijn educatief programma, evaluatie en beoordeling van de voortgang van de leerling. De begeleiding vindt zowel individueel als in groepsverband plaats. De stam- of basisgroep vormt het emotionele thuis van de leerling in school. Daarnaast neemt hij natuurlijk deel aan meer inhoudelijk gerichte groepen.

In het *educatief programma* worden de activiteiten van de leerling ten aanzien van de diverse programma-eenheden beschreven. Dit wordt van tijd tot tijd geëvalueerd mede op basis van de beoordelingen die hebben plaatsgevonden. In het educatief programma wordt vanuit de voorgeschiedenis van een leerling, zijn toekomstperspectief, zijn behoeften en zijn mogelijkheden aangesloten op de keuzemogelijkheden binnen een programma-eenheid en op de keuzemogelijkheden tussen programma-eenheden. Het educatief programma is als het ware het produkt van de mate waarin de school tegemoet kan komen aan de verschillen tussen leerlingen. In de leerbegeleiding wordt de leerling zelf ook geconfronteerd met beperkingen. Niet de school beslist voor hem, maar de school (begeleider) en leerling overleggen wat het beste is, gezien de mogelijkheden en beperkingen. In het algemeen kan men een aantal criteria volgen bij de samenstelling van een educatief programma:

- a. Vanuit de beginsituatie van de leerling wordt toegewerkt naar buitenschoolse ervaringen met een toenemende variatie, complexiteit en mogelijkheden om verantwoordelijkheid te dragen en initiatief te nemen.
- b. Het educatief programma dient de leerling te brengen tot grotere zelfstandigheid in onder andere de planning van zijn eigen leerproces. Geleidelijk neemt de leerling zelf steeds meer beslissingen.
- c. Het educatief programma dient er op gericht te zijn dat de leerling in het kader van zijn leerproces aan activiteiten kan deelnemen die sociaal van betekenis zijn. De leerling dient een bijdrage te kunnen leveren aan de samenleving.
- d. Het educatief programma dient er op gericht te zijn dat de leerling zich in voldoende mate kwalificeert zowel voor doorstroming naar vervolgonderwijs als voor een plaats in het beroepsleven.

Voor de diplomering en beoordeling van de leerling wordt gebruik gemaakt van een *creditsysteem*. We zijn hierop al ingegaan in paragraaf 4.4.4 en 4.4.1. Per onderwijssector wordt het creditsysteem landelijk gecoördineerd.

Bij de toetsing of een leerling de leerdoelen van een programma-eenheid heeft bereikt, wordt bij voorkeur gebruik gemaakt van '*competentiedemonstratie*': de leerling demonstreert zijn toegenomen bekwaamheid tot het omgaan met de thematiek van de programma-eenheid bijvoorbeeld door het maken van een werkstuk, het zelfstandig verrichten van bepaalde taken en dergelijke.

De leerdoelen van de programma-eenheid worden niet afgeleid van verzelfstandigde kennissystemen maar van de eisen die aan een individu worden gesteld bij zelfstandige deelname aan praktijksituaties. Bij deze deelname kan men een aantal *participatie-aspecten* onderscheiden:

- a. technisch-instrumenteel handelen, dat wil zeggen bekwaamheden om een bepaalde taak vakkundig uit te voeren. Voorbeelden: het hanteren van een instrument, gebruik van materiaal, bediening van een machine, het maken van berekeningen enzovoorts;

- b. communicatief handelen, dat wil zeggen bekwaamheden tot samenwerking met anderen. Voorbeelden: het voeren van overleg, gedragsregels binnen en buiten de werksituatie, luisteren, zichzelf duidelijk kunnen uitdrukken enzovoorts;
- c. handelen ten aanzien van de bestaande arbeids- en machtsverdeling, dat wil zeggen kennis van inzicht in en toegang tot besluitvormingsprocessen en -structuren. Voorbeelden: de werking van een collectieve arbeidsovereenkomst (CAO), de rollen van man – vrouw, belangrijke factoren in besluitvormingsprocessen, de eigen plaats en de plaats van anderen in een arbeidsorganisatie, de positie van een Ondernemingsraad enzovoorts. Leerdoelen die afgeleid zijn uit dit participatie-aspect, worden wel samengevat onder de term 'arbeidsoriëntatie' voor zover zij betrekking hebben op werksituaties;
- d. zingeving, dat wil zeggen een oordeel vormen over handelen van zichzelf en anderen. Dit aspect veronderstelt een persoonlijke identiteit. Voorbeelden: de wijze waarop men relaties met andere mensen kan beleven (prettig vinden of afwijzen), het omgaan met conflicten, stelling nemen ten aanzien van werkloosheid, stelling nemen ten aanzien van aspecten in een werksituatie;
- e. veranderingsgericht handelen, dat wil zeggen bekwaamheden om de eigen situatie of de situatie van anderen te veranderen. Dit aspect is uiteraard op het voorgaande gebaseerd. Voorbeelden: het doorbreken van routine, initiatief nemen, actief zijn als lid van een organisatie, een cursus gaan volgen, onderhandelen, experimenteren, informatie vergaren over een probleem enzovoorts.

Deze uiterst summiere beschrijving van participierend leren is uiteraard nader uitgewerkt naar de verschillende onderwijsvormen binnen de tweede fase van het voortgezet onderwijs.

4.5.3 *Innovatiestrategieën*

4.5.3.1 Twee invalshoeken

Participierend leren is nu zo'n 10 jaar een belangrijke topic in het beleid ten aanzien van het voortgezet onderwijs. Met betrekking tot de relevantie van dit beginsel voor het onderwijs kan men twee invalshoeken onderscheiden. De eerste benadering is sterk beïnvloed door het 'gelijke kansenideaal' dat met name in de zestiger jaren een grote rol speelde in de discussies over onderwijs. Onderwijs zou het verschil in maatschappelijke kansen tussen de leerlingen op grond van hun sociale achtergrond minstens gedeeltelijk corrigeren, zo was de optimistische mening. Naarmate het duidelijk werd dat het 'schoolse onderwijs' hiertoe niet in staat was, ging men denken aan alternatieve onderwijsvormen. Men hoopte dat men met participierend leren wel de 'toen nog werkende' jongeren zou kunnen bereiken. Participierend leren werd gezien als alternatieve onderwijsvorm voor de risicogroepen in het onderwijs. De signaleerde verschuiving in de betekenis van de term participatie-onderwijs (zie paragraaf 4.3.3.1) is mede door deze benadering beïnvloed. Deze benadering geeft dus aan participierend leren een categoriaal karakter.

Vanuit de andere invalshoek is participierend leren te beschouwen als een antwoord op de in paragraaf 4.5.1 geconstateerde crisis in het onderwijs aan 16- tot 18-/19-jarigen. De betekenis van participierend leren is dan primair gelegen in de vermindering van het dubbele isolement van het onderwijs. Ideologisch is participierend leren dan verwant met de ontscholingsbeweging. Alleen wil participierend leren niet de scholen sluiten maar deze juist openbreken. Participierend leren vermindert echter wel de dominante positie van de school in de ontwikkeling van jongeren en als zelfstandig leerinstituut. In de tweede invalshoek is participierend leren geen alternatieve onderwijsvorm voor bepaalde groeperingen maar een alternatief onderwijsconcept voor alle leerlingen.

Aanvankelijk overheerste in het landelijk overheidsbeleid sterk de eerste invalshoek: de hele ontwikkeling van participierend leren was geconcentreerd op werkende jongeren en drop-outs van het reguliere onderwijs. Met name in de publikaties van de Innovatiecommissie Participatie-onderwijs werd de tweede

invalshoek benadrukt. De problematiek van de drop-outs werd daarin in een breder kader geplaatst. Vanaf 1979 is iets van de benadering van de ICP in het overheidsbeleid verwerkt. Concrete voorbeelden daarvan zijn de ontwikkelingsprojecten participierend leren in het reguliere MBO, de voorbereiding van dergelijke projecten in VWO en HAVO en de voorlopige geformuleerde kenmerken van het MBO nieuwe stijl.

Interessant is in dit verband vergelijking van ontwikkelingen in verschillende landen. In Noord-Amerika richten projecten participierend leren zich vanaf het begin op de gehele groep 16- tot 19-jarigen terwijl de projecten in Europese landen zich aanvankelijk meestal richten op specifieke groepen leerlingen. In tegenstelling tot Nederland wordt bijvoorbeeld in Engeland, Denemarken en sinds kort ook in Zweden geprobeerd de ontwikkeling van participierend leren voor 16- tot 19-jarigen te koppelen met vormen van volwassenenonderwijs.

4.5.3.2 Het maatschappelijk draagvlak

Een landelijk innovatieproject kan niet overleven zonder steun vanuit landelijke (politieke) beleidsniveaus en vanuit het onderwijsveld. Valt één van beide steunpunten weg dan ziet men een innovatieproject verzanden of zelfs plotseling afbreken. De noodzaak van deze steun maakt het noodzakelijk de achtergronden hiervan zorgvuldig te analyseren. Hierboven is al aangegeven dat de politieke steun voor de ontwikkeling van participierend leren in het begin vooral gebaseerd was op de voorstanders van een verlenging van de leerplicht. Deze verlenging van de leerplicht was alleen mogelijk als er onderwijs kwam dat aansloot bij de jongeren die zonder de leerplicht niet deelnamen aan het bestaande onderwijs. Op 1 november 1969 demonstreerde nog tienduizend werkende jongeren voor de ontwikkeling van participatie-onderwijs. Die goeie ouwe tijd. De vakbeweging bepleitte experimenten met participatie-onderwijs; het onderwijsveld en de werkgevers stonden echter sceptisch tegenover deze voorstellen. De politieke achtergrond voor de ontwikkeling van participierend leren is inmiddels veranderd. Weliswaar zijn de vakbeweging en de PvdA nog voor een verlenging van de leerplicht maar dit wordt weinig actief bepleit. De voorstanders van een verlenging van de leerplicht koppelen dit bovendien niet meer aan de ontwikkeling van alternatief onderwijs maar aan een hoofdzakelijk structurele uitbreiding van (traditioneel) onderwijs. Jongeren moeten in de school blijven want het alternatief is nog meer werkloosheid. Bovendien is de adviescommissie van het participatie-onderwijs (de ICP) tegen een verlenging van de leerplicht. Buitenschools leren wordt door groepen binnen de vakbeweging wantrouwend bekeken. Zijn stagiaires geen verkapte, onbetaalde arbeidskrachten?

Parallel aan de grotere aandacht voor participierend leren als alternatief onderwijsconcept voor ieder onderwijs in de tweede fase, groeide de steun vanuit het onderwijsveld, de onderwijsorganisaties en bedrijfsleven. De houding van het bedrijfsleven tegenover de ontwikkeling van participierend leren heeft echter een zeer gecompliceerde achtergrond waarop we in het bestek van dit hoofdstuk niet nader ingaan. De toename van de steun vanuit onderwijsveld en onderwijsorganisaties heeft te maken met het gegroeide bewustzijn van problemen in het onderwijs van 16- tot 18-/19-jarigen en de concretisering van het beginsel participierend leren door met name de ICP. De veranderingen in het politieke draagvlak voor de ontwikkeling van participierend leren hebben voordelen en nadelen. De veranderingen hebben geleid tot een belangrijke intensivering van ontwikkelings- en informatie-activiteiten. De ontwikkeling is echter ook meer afhankelijk geworden van het onderwijsveld en hierin schuilt het gevaar dat participierend leren wordt gereduceerd tot een didactische vernieuwing, waarbij in wezen niets veranderd wordt aan het isolement van de school. In de huidige fase van de ontwikkeling is het dan ook van groot belang dat naast onderwijzensen anderen die niet werken in het onderwijs, meer betrokken worden bij het ontwikkelingswerk.

4.5.3.3 Drie plannen, drie strategieën

In het eerste advies van de Innovatiecommissie Participatie-onderwijs¹⁶ werd de inhoudelijke en strategische basis aangegeven voor de ontwikkeling van participierend leren in het onderwijs voor 16- tot 18-/19-jarigen. In dit advies werden drie deelvelden onderscheiden die respectievelijk plan I, II en III werden genoemd.

Plan I is gericht op de toepassing van participierend leren in het kader van de ontwikkeling van het full-time en part-time kort MBO vanuit met name het vormingswerk, beroepsbegeleidend onderwijs, leerlingwezen en MBO.

Plan II is gericht op de ontwikkeling van participierend leren binnen het reguliere MBO.

Plan III beoogt de ontwikkeling van participierend leren in de bovenbouw van het VWO en HAVO.

In ieder van de drie plannen wordt een onderscheid gemaakt tussen een stimuleringsstrategie, ontwikkelingsstrategie en evaluatiestrategie.

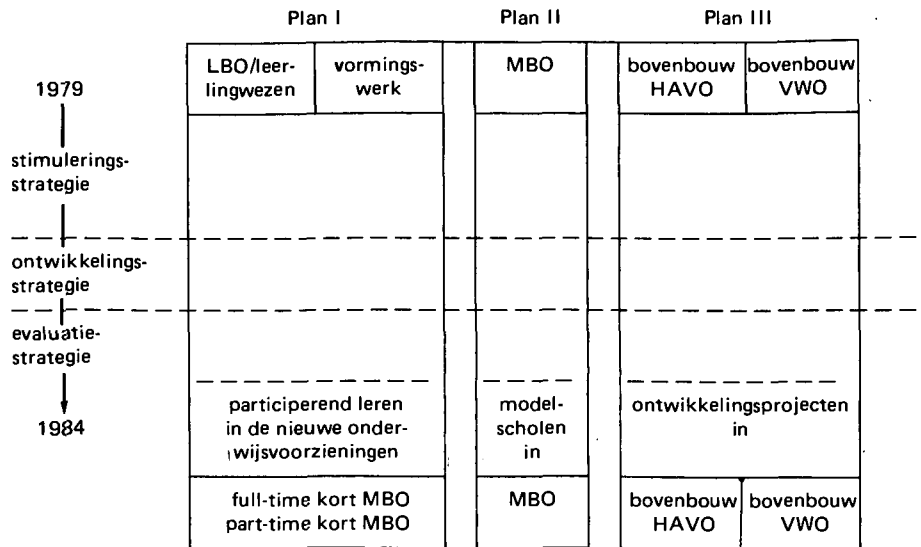
De *stimuleringsstrategie* is er op gericht leraren, ondersteuners, beleidsvoerder, leerlingen, ouders en mensen in werkorganisaties kennis te laten maken met het beginsel participierend leren, erover te laten discussiëren en er zich een mening over te vormen. Voorbeelden van stimuleringsactiviteiten zijn informatieve rapporten over projecten, conferenties, discussienota's, uitwisseling van leerkrachten, artikelen, videoprodukties, studiereizen van leerkrachten naar projecten in het buitenland enzovoorts.

De *ontwikkelingsstrategie* heeft betrekking op het realiseren van voorwaarden voor de ontwikkeling en toepassing van programma's met participierend leren. Onderdelen van ontwikkelingsstrategie zijn onder andere het ontwikkelen van programmamodellen, het instellen van ontwikkelingsgroepen, het aanbrengen van ontwikkelingsvaardigheden bij leerkrachten en operationalisering van de innovatiedoelen. Een belangrijke activiteit in een ontwikkelingsstrategie is het opsporen van spontane ontwikkelingen in scholen die aansluiten op participierend leren. In dergelijke gevallen worden de sleutelbegrippen van participierend leren en de ideeën in een school geïntegreerd in een ontwikkelingsplan voor de betreffende school. Dergelijke relaties tussen het landelijk concept en ontwikkelingen op schoolniveau verhogen niet alleen de herkenbaarheid van participierend leren in het onderwijsveld, maar leiden meestal ook tot een intensivering en verbreding van plaatselijke ontwikkelingen. Een ander aspect van de ontwikkelingsstrategie is het verbinden van de toepassing van participierend leren met andere landelijke ontwikkelingen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij herstructurering MHNO/MSPO en de ontwikkeling van periodenonderwijs in de scholengemeenschappen voor MMO en MEAO. Op dit moment wordt gezocht naar het leggen van relaties met door de overheid aangekondigde experimenten met de examinering in het VWO en HAVO. De experimenten participatie-onderwijs en extra faciliteiten voor de proefprojecten kort MBO voor de ontwikkeling van participierend leren zijn onderdelen van de ontwikkelingsstrategie in plan I; de 10 ontwikkelingsprojecten participierend leren in het MBO behoren tot de ontwikkelingsstrategie in plan II.

De *evaluatiestrategie* is gericht op het realiseren van voorwaarden voor het verzamelen, ordenen, rapporteren en het verwerken in de besluitvorming van gegevens over het innovatieproces, de ontwikkelingsresultaten en andere effecten. In het kader van de evaluatiestrategie wordt onderzoek verricht ten aanzien van de voortgang van de innovatie, stellen experimenten en ontwikkelingsprojecten jaarlijks een evaluatierapport op, zijn er allerlei feedbackprocedures afgesproken enzovoorts. Binnen de drie plannen is de evaluatiestrategie de zwakste schakel. Naast het ontbreken van deskundige mankracht speelt hierbij ook een rol dat geëngageerde innovators vaak te weinig aandacht schenken aan het inbouwen van een kritische functie in het innovatieproces. Bovendien staan beleidsinstanties ook weinig open voor het serieus ingaan op systematisch vergaarde evaluatieve informatie.

¹⁶ *Ibid.*

Figuur 4.1 Tijdsplanning van het innovatieproces participatie-onderwijs



Bron: ICP.

Van de drie plannen is plan I het verst gevorderd. De ontwikkelingsstrategie is daar in volle gang. In 1983 zullen landelijk de resultaten geëvalueerd worden. In plan II is in 1980 de ontwikkelingsstrategie van start gegaan. De resultaten daarvan zullen in 1983 en 1984 geëvalueerd worden. Plan III zit nog in de stimuleringsfase. De ICP heeft een advies over de ontwikkelingsstrategie in voorbereiding.

4.5.3.4 Centralisatie/decentralisatie

Zoals het meeste onderwijs in Nederland zijn de sectoren in de tweede fase van het voortgezet onderwijs zeer centralistisch georganiseerd. Belangrijke elementen zijn daarin de centraal geregelde bekostigingsvoorwaarden, uniforme regelingen voor personeelsbeleid, lessentabellen, centrale examens, de monopoliepositie van landelijke verzorgingsinstellingen en de centrale richtlijnen voor de toelating van leerlingen. Er zijn soms echter belangrijke accentverschillen. Zo kent bijvoorbeeld het MTO schoolexamens; alleen leerlingen die willen doorstroom naar het HTO (nog geen 10%), nemen deel aan een centraal examen voor de vakken Engels en wiskunde. Het MEAO daarentegen kent voor alle vakken een centraal schriftelijk examen.

Bij een centralistisch georganiseerd onderwijssysteem is weinig ruimte en motivatie voor spontane vernieuwingen op schoolniveau. Wil men ruimte maken voor vernieuwingen van enige betekenis, dan is het noodzakelijk op centraal niveau hiervoor voorzieningen te treffen. Hierbij stuiten we op een paradoxaal dilemma. Toepassing van participierend leren in scholen vereist een zekere delegatie van beslissingen over de inhoud en aard van de onderwijsleeractiviteiten naar (lagere) niveaus: van landelijke niveaus naar de school, van schoolniveau naar de docent en van de docent naar de leerling. Wil de ontwikkeling van participierend leren echter kans van slagen hebben, dan is het nodig via centraal gecoördineerde activiteiten de noodzakelijke voorwaarden te realiseren. Deze paradox komt onder andere tot uiting in de positie van de ICP. Zonder deze commissie zou het beginsel van participierend leren bij lange na niet zo'n rol spelen bij de ontwikkeling van de tweede fase als het nu doet; anderzijds poogt deze commissie de invloed van het landelijk beleidsniveau (dus ook haar invloed) op de ontwikkeling te verminderen. Als oplossing van dit dilemma ziet men bij stimulerings-, ontwikkelings- en evaluatie-activiteiten een projectachtige organisatie waarbij betrokkenen van het landelijke niveau samenwerken met betrokkenen van het schoolniveau. Op deze wijze ontstaan

allerlei formele en informele verbanden die de bestaande structuren en procedures doorkruisen. De mogelijkheden daartoe zijn echter binnen de drie hierboven onderscheiden plannen verschillend. De ontwikkelingsstrategie in plan I heeft bijvoorbeeld een meer centraal karakter dan de ontwikkelingsstrategie in plan II. Dit hangt samen met de sterke greep die het ministerie en andere landelijke organisaties op dit onderwijsveld hebben.

In alle drie innovatievelden ligt in de ontwikkelingsstrategie het accent op activiteiten van leerkrachten in scholen en niet op activiteiten van professionele ontwikkelaars uit de verzorgingsinstanties. Dezen vervullen in meer of mindere mate een lichte coördinerende, begeleidende, stimulerende en rapporterende rol. Bij de ontwikkeling van participierend leren is tot nog toe de inbreng vanuit de verzorgingsstructuur bescheiden. Dit wordt ook, maar niet alleen, veroorzaakt door de gekozen innovatiestrategie. Factoren die daarbij een rol spelen, zijn ook het gebrek aan ervaring en know-how bij onderwijskundigen om het onderwijs te verbinden met andere maatschappelijke sectoren, het binnenschoolse karakter van de gangbare ontwikkelingsmodellen, de wijze waarop het onderwijsveld externe ondersteuners percipieert en de traagheid van het verzorgingssysteem bij het inspelen op nieuw ontwikkelingen.

Een irriterend aspect van een centralistisch georganiseerd onderwijssysteem is de behoefte van de 'bureaucratie' het gevoel te hebben de ontwikkeling onder controle te houden. Dit leidt tot allerlei procedures met een lawine aan plannen en rapporten waarbij de kloof tussen hetgeen betrokkenen op papier zetten en wat er in de praktijk gebeurt groeit. In dit verband hebben wij eens gesteld dat ieder landelijk innovatie-project uit twee naast elkaar bestaande projecten bestaat, namelijk een project op papier en het project in het onderwijsveld. Soms is het moeilijk duidelijke samenhangen te zien tussen de twee projecten.

4.5.3.5 Leren en werken

Een bijzonder belangrijk verschil tussen het innovatieproject participierend leren en andere innovatieprojecten is dat bij participierend leren expliciet gestreefd wordt naar een doorbreking van de grens tussen het onderwijssysteem en andere maatschappelijke systemen. Met name het zoeken naar een andere verhouding tussen het onderwijssysteem en het bedrijfsleven is een zeer gecompliceerde problematiek. Hierbij moet men onderscheid maken tussen het full-time onderwijs en het part-time onderwijs. Bij het part-time onderwijs is door de koppeling van arbeids- en leerovereenkomst het bedrijfsleven zeer direct betrokken bij de begeleiding van de leerling. Hoewel de organisatiestructuur van dit onderwijs ingewikkelder is dan bij volledig dagonderwijs, kan men hier gebruik maken van reeds bestaande samenwerkingsvormen tussen onderwijs en bedrijfsleven en van ervaringen. Veranderingen hierin zijn verhoudingsgewijs makkelijker te realiseren. Bij het volledig dagonderwijs heeft de ontwikkeling van participierend leren een meer fundamenteel karakter. Met name in die sectoren waarin geen ervaringen bestaan in buitenschoolse werkvormen, is de betrokkenheid van het bedrijfsleven vaak een principiële discussiepunt. Aan dit probleem wordt op twee niveaus gewerkt. Op landelijk niveau is er een overleg tussen overheid, onderwijs-, werknemers- en werkgeversorganisaties. Op lokaal niveau vindt in het kader van ontwikkelingsprojecten en experimenten overleg plaats tussen onderwijs en bedrijfsleven.

In het kader van het landelijk overleg heeft de regering een drietal nota's over de stageproblematiek geproduceerd¹⁷. Het probleem daarbij is dat het begrip stage zo ruim is gedefinieerd dat er een enorme verscheidenheid aan buitenschoolse activiteiten onder valt. Omdat het begrip onderwijskundig niet of nauwelijks werd afgebakend, spitst de discussie zich toe op een afbakening van stage-activiteiten die van belang zijn voor de produktie van een bedrijf en stage-activiteiten die van belang zijn voor het leerproces van de leerling. Hierbij wordt ons inziens impliciet een onjuiste tegenstelling gecreëerd tussen leren en

¹⁷ *Discussienota Stages*. Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14 450, nr. 2. *Concept Beleidsnota Stages*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980. *Beleidsnota Stages*. Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 791, nr. 2.

werken. Deze onjuiste probleemstelling is mede veroorzaakt door de wijze waarop de stage in een aantal onderwijssectoren is georganiseerd. Terecht wordt daarvan door de werknemers-organisaties gesteld dat deze stagiairs in vele gevallen de functie vervullen van zeer goedkope arbeidskrachten. Het landelijk overleg over stage is inmiddels vastgelopen. Binnen participierend leren worden aan het buitenschoolse leren een aantal eisen gesteld en wordt het begrip stage veel enger gedefinieerd. Van 'stage' is pas sprake als er bijvoorbeeld op basis van analyse van de stageplaats een gedetailleerd stageprogramma is opgesteld en duidelijke afspraken zijn gemaakt over zaken als de begeleiding, tijdsduur en beoordeling. Stages onderscheiden zich van andere vormen van buitenschools leren doordat binnen de stage de leerling een bijdrage levert aan het productieproces (koppeling van werken en leren). De hele inhoud, organisatie en tijdsduur van de stage is verbonden met expliciet geformuleerde leerdoelen. Deelname van een stagiair aan het productieproces is daarop gebaseerd. Is dit niet het geval dan is er geen sprake meer van stage of een ander onderwijsleermiddel maar van gewoon werken. In deze definitie zijn landelijke regelingen voor de tijdsduur van de stage niet mogelijk. De ene stageplaats biedt nu eenmaal meer en andere leermogelijkheden dan de andere stageplaats. Het overleg op lokaal niveau tussen onderwijs en bedrijfsleven bij de invulling van deze meer omschreven vorm van buitenschools leren verloopt meestal veel produktiever dan het landelijk overleg. Een sleutelvariabele blijkt de mate waarin scholen via praktijkanalyses een concrete invulling van de stage hebben voorbereid. Op lokaal niveau blijkt dit ook van invloed te zijn op de bereidheid van het bedrijfsleven mede te werken aan de ontwikkeling van participierend leren. Als reactie op het landelijk overleg over de stageproblematiek heeft de Innovatiecommissie Participatie-onderwijs dan ook voorgesteld op lokaal niveau eerst meer experimenten mogelijk te maken, deze grondig te evalueren en op basis van deze evaluaties het landelijk overleg voort te zetten. In het huidige stadium van de ontwikkeling is er een onvoldoende basis aanwezig voor algemeen landelijke richtlijnen voor het buitenschoolse leren.

4.5.4 *Zijn er perspectieven voor participierend leren?*

In de afgelopen 10 jaar hebben we zeer langzaam een ontwikkeling gezien die geresulteerd heeft in een situatie waarbij het concept 'participierend leren' wordt geaccepteerd als relevant voor het reguliere onderwijs in de tweede fase van het voortgezet onderwijs. Naast een verdere uitwerking van het concept en stimuleringsactiviteiten heeft hiertoe met name bijgedragen een toenemend bewustzijn van de problemen in het onderwijs aan 16- tot 18-/19-jarigen. Of participierend leren een adequaat antwoord is op dit probleem, is voorlopig een onbeantwoorde vraag. Zoals iedere onderwijsvernieuwing wordt ook de ontwikkeling van participierend leren bedreigt door het keiharde gevecht over de verdeling van de schaarser wordende middelen. Dat er de afgelopen jaren toch nog nieuwe middelen voor de ontwikkeling zijn vrijgemaakt geeft weliswaar enig perspectief, maar biedt nog geen enkele garantie voor de toekomst. Een zeer belangrijke tendens is de vermindering van de categoriale positie van de ontwikkeling van participierend leren. Daartegenover staat het toegenomen gevaar participierend leren te beschouwen als een didactische vernieuwing, waarmee men de leerling beter kan motiveren om deel te nemen aan het traditioneel bepaalde onderwijs aanbod. Ook de verscherping in het verdedigen van de belangen van de eigen groep vormt een bedreiging. De vakbeweging identificeert zich meer dan een paar jaar geleden met de belangen van haar huidige leden dan met de belangen van haar toekomstige leden: jongeren van 16 tot 18 jaar moeten op school blijven en niet via buitenschoolse werkvormen het werkgelegenheidsprobleem en de organisatie van de arbeid nog gecompliceerder maken. De door allerlei bevoegdheidsregelingen, lessentabellen en andere bepalingen beschermde positie van onderwijskrachten mag niet gerelativeerd worden. De reële betekenis van centraal examen wordt in informele gesprekken vrijwel door iedereen gerelativeerd. Volkomen tegengesteld hieraan zullen de formele reacties zijn op de onlangs gepubliceerde examennota.

Hoewel binnen diverse projecten zeer veelbelovende openingen zijn gemaakt in de relatie tussen onderwijs en bedrijfsleven, is er nog steeds geen structurele oplossing gevonden voor de vraag hoe men andere maatschappelijke sectoren reëel kan betrekken bij de ontwikkeling en uitvoering van onderwijsprogramma's. Of de structurele verandering in de positie van de school en in de relatie tussen leerkracht en leerling, die bij participerend leren wordt nagestreefd, kans van slagen heeft, is nog steeds een open vraag. Ook is het de vraag of bij de verdere ontwikkeling de activiteiten op landelijk niveau en de activiteiten op schoolniveau in voldoende mate met elkaar verbonden kunnen worden. Hoe kunnen de twee niveaus elkaar versterken? Een te sterke accentuering van het landelijk niveau leidt tot een papieren innovatie. Een te sterke accentuering van het schoolniveau kan leiden tot een isolement van de ontwikkelingen, verzanden van projecten en een reductie van de ontwikkelingsdoelen tot een aantal didactische variaties in de bestaande praktijk. Werkers op landelijk niveau zullen ook moeten deelnemen aan activiteiten op schoolniveau en werkers op schoolniveau zullen moeten deelnemen aan landelijke activiteiten. Deze verbindingsfunctie moet niet geïnstitutionaliseerd worden in speciale organisaties of personen, maar dient vervuld te worden door het creëren van een overlap in activiteiten op de twee niveaus en het functioneren van sociale netwerken. Op langere termijn is het van belang dat voor de ontwikkeling van participerend leren in Nederland parallellen zijn te vinden in andere landen. Ook is de filosofie achter participerend leren verwant met bewegingen in andere maatschappelijke sectoren. De ontwikkeling van participerend leren is dan ook meer een symptoom van een brede beweging dan van een op zichzelf staande ontwikkeling.

4.6 Beleidsopties

4.6.1 *Enkele kenmerken van de beleidsstructuur*

In het voorafgaande hebben we gezien dat de tweede fase van het voortgezet onderwijs een zeer 'gevoorkte' of fragmentarische structuur kent. Iedere 'vork' of sector kent in meer of mindere mate eigen organisatievormen voor overleg, belangenbehartiging, advies, ondersteuning en dergelijke. Ook de organisatie van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen is sterk bepaald door deze fragmentarische structuur. Dit gegeven vormt een — vaak onderschat — probleem bij de ontwikkeling van een consistent beleid voor de gehele tweede fase van het voortgezet onderwijs.

Een tweede kenmerk van de beleidsstructuur wordt wel aangeduid met de term 'pedagogische provincie'. Het in paragraaf 4.5 geconstateerde maatschappelijk isolement van het onderwijs betekent bij de beleidsvorming dat er te weinig verbanden zijn met het beleid ten aanzien van andere maatschappelijke sectoren. De vierde en vijfde macht zitten vaak op één lijn als het gaat om 'het weren van invloeden van buitenaf'. Deze autonomie van het onderwijssysteem wordt echter beperkt door de meningsverschillen binnen het onderwijs over vrijwel ieder belangrijk probleem en de grotere betrokkenheid van het bedrijfsleven bij het beroepsonderwijs. De meningsverschillen verhogen met name de invloed van minister en parlement op het onderwijsbeleid. De betrokkenheid van het bedrijfsleven bij het beroepsonderwijs is specifiek voor de tweede fase. Deze betrokkenheid betekent onder andere een sterke accentuering van de allocatiefunctie en van de vele scheidslijnen tussen algemeen onderwijs en beroepsgericht onderwijs, zowel binnen als tussen onderwijssectoren en scholen.

Een derde kenmerk van de beleidsstructuur is de ver doorgevoerde opsplitsing van functies. In de landelijke overlegstructuur bestaat de scheiding tussen overleg over rechtspositionele en andere materiële zaken en overleg over de inhoudelijke aspecten van het beleid. Regelmatig kan men constateren dat de uitkomsten van deze twee overlegvormen interfereren. Verder bestaan voor leerplanontwikkeling, ondersteuning, onderzoek, scholing, advies, coördinatie enzovoorts aparte structuren. Per project en per sector worden deze

structuren weer op zeer uiteenlopende wijze nader ingevuld. Wat in het ene geval voorschrift is, is in het andere geval verboden. Kortom: de beleidsontwikkeling en uitvoering voor de tweede fase van het voortgezet onderwijs is in doeltreffendheid en doelmatigheid verre van optimaal.

Tegen deze achtergrond kan het weergeven van beleidsalternatieven niet meer betekenen dan het aangeven van topics waarover binnen de beleidsstructuur op dit moment wordt gediscussieerd.

4.6.2 *Herstructurering/MBO nieuwe stijl*

Bij minister en parlement bestaat vrij algemeen de wens tot meer eenheid in het beroepsonderwijs in de tweede fase van het voortgezet onderwijs. Dit heeft onder andere geleid tot projecten, gericht op het brengen van meer samenhang binnen één sector, bijvoorbeeld herstructurering van het MHNO/MSPO en de scholengemeenschappen MEAO/MMO. Ook de voorstellen voor het zogenoemde MBO nieuwe stijl (zie paragraaf 4.4.4) leverden in het parlement weinig verzet op voor zover ze betrekking hadden op de vorming van één samenhangende structuur voor het MBO, de nieuwe full-time onderwijsvoorzieningen van het kort MBO en de onderwijskundige vormgeving daarvan. De mate waarin één structureel kader moet worden nagestreefd en vooral de positie van het part-time onderwijs voor 16- tot 18-/19-jarigen zijn binnen het onderwijs en in de politiek omstreden kwesties. De organisaties binnen het MBO zijn onder andere niet overtuigd van de noodzaak tot één samenhangende structuur voor het MBO en het kort MBO. Met betrekking tot de scheidslijnen tussen de sectoren denkt men meer aan uitbreiding van de eigen sectoren dan aan integratie met een andere sector; een commerciële differentiatie in het technisch onderwijs bijvoorbeeld heeft de voorkeur boven een integratie met het economisch-administratief of middenstandsonderwijs.

Met betrekking tot de structurele samenhang van het MBO en het kort MBO bepleit men nieuwe differentiaties in het MBO naast het kort MBO. Voorstellen hiertoe vanuit het MEAO en MTO zijn door de bewindsman afgewezen. Daarentegen wordt door de overheid de ontwikkeling van een B-differentiatie in het middelbaar agrarisch onderwijs ondersteund en voor het MHNO/MSPO bepleit (maar daar wijst het onderwijsveld zelf – terecht – lagere niveaus af). Ook heeft de bewindsman onlangs toestemming gegeven tot een B-variant in het MMO. Deze variant richt zich op de zogenoemde A-eisen van de Vestigingswet.

Er is dus een gebrek aan samenhang in het beleid. Factoren die hierbij een rol spelen, zijn onder andere dat de ene onderwijssector een betere organisatie van belangenbehartiging en daardoor meer invloed op het beleid heeft dan een andere sector, dat men door verruiming van het eigen aanbod probeert de te verwachten daling in aantal leerlingen binnen de eigen sector te beperken, dat de organisatie van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen voor een groot deel een afspiegeling is van het categoriale karakter van de onderwijsstructuur en dat het aan budgettaire middelen ontbreekt om het geformuleerde beleid – MBO nieuwe stijl – in voldoende mate te ondersteunen met concrete maatregelen.

4.6.3 *Politieke opties: onderwijs aan 16- tot 18-/19-jarigen en volwassenenonderwijs*

Bij de politieke partijen en het centrale onderwijsoverleg kan men grofweg een drietal stromingen onderscheiden. De opties zijn verbonden met standpunten over leerplicht, part-time onderwijs, de relatie tussen beroepsonderwijs en algemeen onderwijs, verzuiling.

In de eerste optie staat de koppeling van full-time en part-time onderwijs voor 16- tot 18-/19-jarigen centraal. Men wil naast het in ontwikkeling zijnde full-time kort MBO een gelijkwaardig part-time kort MBO ontwikkelen. Het kort MBO, full-time en part-time, zal in deze optie het thans bestaande vormingswerk werkende jongeren en de primaire opleidingen van het leerlingwezen vervangen.

Part-time en full-time opleidingen dienen te leiden tot dezelfde kwalificaties (zie paragraaf 4.4.1) en zijn ook verbonden aan dezelfde instituten. In deze optie kan een 16-jarige kiezen tussen het volgen van een 2- à 3-jarige opleiding als leerling of als leerling en werknemer. Hij moet ook tussentijds of tijdelijk van de ene op de andere variant kunnen overstappen. Hoewel in deze optie het beroepsbegeleidend onderwijs en het leerlingwezen model staan voor de part-time-variant van het kort MBO zal de afstemming op de full-time variant toch tot heel wat veranderingen leiden. De samenhang tussen kort MBO en MBO wordt vooral gezien als het scheppen van goede doorstromingsmogelijkheden, zoals dat ook noodzakelijk is naar het voortgezet leerlingwezen. Een institutionele integratie van kort MBO en MBO wordt niet expliciet nagestreefd. Evenmin acht men een structurele koppeling van het part-time onderwijs voor 16- tot 18-/19-jarigen en het volwassenenonderwijs wenselijk of mogelijk. De nadruk op de koppeling van full-time en part-time beroepsonderwijs stelt ook grenzen aan het leggen van relaties tussen algemeen onderwijs en beroeps-onderwijs.

In de tweede optie staat de ontwikkeling van full-time onderwijsvoorzieningen voor 16- tot 18-/19-jarigen centraal. Men is wel van mening dat de leerplicht verlengd moet worden tot 18 jaar, maar dit wordt nauwelijks als argument gebruikt. In plaats daarvan wijst men op de autonome stijging in deelname aan het volledig dagonderwijs van 16- en 17-jarigen. In deze optie veronderstelt men dat, wanneer via full-time onderwijsvoorzieningen kwalitatief en kwantitatief adequaat wordt ingespeeld op de groep 16- tot 18-jarigen, er geen of nauwelijks behoefte bestaat aan part-time onderwijs voor deze doelgroep. Men bepleit dan ook het huidige part-time beroepsonderwijs voor 16- tot 18-/19-jarigen onder te brengen in de wettelijke kaders voor het volwassenenonderwijs. Werd in de eerste optie bij het MBO nieuwe stijl de koppeling van full-time en part-time centraal gesteld, in de tweede optie stelt men centraal de koppeling van full-time kort MBO en MBO: dezelfde scholen, één wettelijk kader enzovoorts. In deze optie is ook meer ruimte voor het leggen van relaties tussen beroepsonderwijs en algemeen onderwijs. Op langere termijn staat men in aansluiting op een middenschool een bovenschool voor. Men verwijst in dit verband naar landen als Noorwegen en Zweden.

In de derde optie staat centraal de verdediging en versterking van het leerlingwezen. Binnen het beroepsonderwijs in de tweede fase is de organisatie en de inhoud van dit onderwijs het meest afgestemd op opvattingen in het bedrijfsleven. In deze optie ziet men het leerlingwezen als de voorziening voor part-time beroepsonderwijs, zowel voor de 16- tot 18-/19-jarigen als voor volwassenen. Uitbreiding van part-time onderwijs dient te betekenen uitbreiding van het leerlingwezen. Bij het full-time beroepsonderwijs dienen zoveel mogelijk elementen van het leerlingwezen (= de gerichtheid op het bedrijfsleven) te worden overgenomen. Gezien de drempelloze toelating tot het (full-time) kort MBO kan het vormingswerk werkende jongeren verdwijnen.

Vergelikt men de opties dan dringt zich een aantal conclusies op.

1. In alle opties verdwijnt het vormingswerk werkende jongeren als aparte werksoort en wordt de functie van deze werksoort ingebouwd in het kort MBO.
2. De eerste optie bevordert de verzuiling in het voortgezet onderwijs. In deze constructie zal een verzuiling plaatsvinden van het part-time onderwijs. Op dit moment is het beroepsbegeleidend onderwijs en het leerlingwezen niet verzuild. De proefprojecten kort MBO zijn daarentegen wel verzuild. Door de kort MBO-structuur ook op het parttime onderwijs toe te passen, zal dit leiden tot een verdere verzuiling van het onderwijs aan 16- tot 18-/19-jarigen.
3. In optie 2 en 3 is men wel erg optimistisch over de betekenis die het leerlingwezen kan vervullen binnen respectievelijk voor het volwassenenonderwijs. Leerlingwezenopleidingen zijn gebaseerd op een koppeling van leer- en arbeidscontract. Het volgen van een leerlingwezenopleiding betekent dat een arbeidsplaats aan een aantal eisen moet voldoen: de betrokkene moet de praktijkopdrachten kunnen uitvoeren (dit levert door de arbeidsdeling en

automatisering nu al veel problemen op) en hij moet daarbij vanuit het bedrijf een vorm van begeleiding krijgen; bovendien moet de werkgever de leerling minstens één dag in de gelegenheid stellen naar school te gaan. In de meeste CAO'en is dit maar tot een bepaalde leeftijd mogelijk. Onzes inziens dienen de voorstanders van optie 2 en 3 tevens mogelijkheden aan te geven tot vormen van educatief verlof. Dit acht men in deze tijd economisch niet haalbaar. Als alternatief hiervoor wordt wel aangegeven dat niet-werkenden (zoals werklozen en huisvrouwen) de schoolopleiding kunnen volgen, daarna een baan zoeken en als die gevonden is na 1 jaar het praktijkexamen doen. De baan moet dan uiteraard wel aansluiten op de gevolgde schoolopleiding.

Tegen de achtergrond van de groeiende werkloosheid hebben wij de indruk dat ondanks de politieke discussie over de positie van het part-time onderwijs er weinig anders te verwachten valt dan een (gedwongen) vervanging van primaire leerlingwezenopleidingen door vormen van full-time beroeps-onderwijs. Een reëel alternatief zou zijn dat men de koppeling arbeidscontract-leercontract loslaat. Dit wordt echter door voorstanders van optie 2 en de vakbeweging verworpen omdat men daarvan een ontduiking van wettelijke voorschriften (minimumloon) en CAO-bepalingen vreest. Deze vrees leidt zelfs tot een gereserveerde houding tegenover het werken met stages in het full-time en het MBO.

Op dit moment lijkt het erop dat in de politieke discussie over het onderwijs van 16- tot 18-/19-jarigen part-time onderwijs voor 16- tot 18-/19-jarigen en uitbreiding van beroepsopleidingen voor volwassenen tegenover elkaar worden gesteld. Dit is onzes inziens een door politieke partijen gecreëerde tegenstelling. De twee doelstellingen zijn zeer goed te combineren. Men kan part-time onderwijs opzetten dat gebaseerd is op koppeling van arbeids- en leercontract en men kan dit onderwijs inhoudelijk en organisatorisch afstemmen op beroeps-onderwijs waaraan met verschillende intensiteit deelgenomen kan worden. Kern daarbij is het opbouwen van programma's vanuit kleine afgeronde eenheden. De Innovatiecommissie Participatie-onderwijs heeft een advies in voorbereiding, waarin aan de hand van concrete voorbeelden wordt aangegeven dat part-time en full-time onderwijs voor 16- tot 18-/19-jarigen en voor volwassenen zeer goed met elkaar verbonden kan worden. Met betrekking tot de didactische vormgeving sluiten de concepten participeren en ervaringsleren ook zeer nauw op elkaar aan. De veronderstelling in bovengenoemde optie 1 dat 16-/17-jarigen een heel andere didactische benadering vragen dan volwassenen lijkt ons een 'self-fulfilling prophecy'.

Het probleem dat koppeling van parttime onderwijs aan full-time onderwijs een verdere verzuiling zou betekenen van het voortgezet onderwijs is reëel. Het is echter een politieke beslissing of men bij de spreiding van onderwijsvoorzieningen ruimte geeft aan verzuiling. Deze ruimte werd bij de ontwikkeling van het beroepsbegeleidend onderwijs niet geboden. De ruimte kan bij de ontwikkeling van parttime kort MBO al dan niet geboden worden maar dat staat los van de inhoudelijke vormgeving van dit onderwijs.

4.6.4 *Onderwijskundige opties*

Vermaatschappelijking van het onderwijs is een vrij algemeen aanvaarde optie binnen het onderwijs aan 16- tot 18-/19-jarigen. Alleen binnen het VWO en HAVO bestaan hiertegen principiële weerstanden van betekenis. Met name sommige organisaties van vakleerkrachten en een commissie die adviseerde over de toelating tot universiteit, geven voorrang aan een duidelijke relatie tussen de leerstof voor de verschillende schoolvakken en wetenschappelijke disciplines boven relaties tussen de inhoud van de verschillende schoolvakken en concrete persoonlijke en maatschappelijke ervaringen van de leerlingen. Dit laatste is een belangrijk aspect van de vermaatschappelijking van het onderwijs. Met betrekking tot een nadere uitwerking van de vermaatschappelijking zijn er echter veel discussiepunten.

De ontwikkeling van participeren als middel tot deze vermaatschappelij-

king is zo'n discussiepunt. Regering en parlement willen dit concept binnen smalle marges een bescheiden kans geven, onderwijsorganisaties nemen voorlopig een afwachtende houding aan. De stage als middel tot vermaatschappelijking van het onderwijs is ook zo'n discussiepunt (zie in dit verband paragraaf 4.5.3.5). Op de achtergrond hiervan speelt de principiële vraag of andere maatschappelijke instituties dan de school ook een verantwoordelijkheid hebben bij de voorbereiding van jongeren op het vervullen van een maatschappelijke functie ('pedagogisering van de samenleving').

Een derde discussiecluster betreft de examenproblematiek, differentiatie en individualisering. Grofweg kan men hierin 2 extreme opties onderscheiden. In de eerste optie wordt het belang van de centrale uniforme afsluiting via objectieve procedures benadrukt. Individualisering en differentiaties worden in deze optie vrij beperkt geïnterpreteerd als niveaudifferentiatie. Daarmee bedoelt men mogelijkheden voor leerlingen om op verschillende, centraal vastgestelde niveaus te kunnen uitstromen. In feite betekent dit een verfijning van het categoriale karakter van het voortgezet onderwijs. In de andere optie streeft men naar een beperking van het aantal uitstroomniveaus. Diplomering vindt plaats op grond van beoordelingen tijdens het leerproces. Alleen de criteria van de beoordeling worden centraal gecoördineerd, niet de beoordeling zelf. Binnen een uitstroomniveau kunnen per leerling allerlei individuele accenten gelegd worden (vergelijk in dit verband afstudeerscripties bij de universiteit). In de onlangs gepubliceerde examennota¹⁸ overheerst nog wel de eerste optie maar worden pogingen gedaan elementen van de tweede optie in het onderwijs te versterken.

Met het derde discussiecluster komt men ook bij het concept meervoudige kwalificatie. Dit concept wordt onder andere gebruikt als argument voor pogingen tot het leggen van verbanden tussen MBO-opleidingen en het HAVO. De inhoud van verwante vakken wil men daarbij op elkaar afstemmen. Het streven dat een jongen of meisje van 18 jaar kan beschikken over een meervoudige kwalificatie is onzes inziens zeer juist. Er zijn aan dit streven echter enkele risico's verbonden. Doorstroming in het onderwijs is vooral gebaseerd op het bereiken van theoretische kennisdoelen. Leerlingen worden niet uitverkoren tot het volgen van verder onderwijs op grond van vaardigheden in het oplossen van reële problemen maar op grond van hun capaciteiten abstracte concepten te reproduceren en met elkaar in verband te brengen. Het gaat vrijwel uitsluitend om een bepaald type, speciaal geconstrueerd probleem. Zo is ook de veralgemenisering van het beroepsonderwijs veelal geïnterpreteerd als een vermeerdering van algemene, abstracte kennis. Brede leerdoelen, waarin de complexiteit van reële problemen tot uiting komt, zijn noodzakelijk. Algemene leerdoelen die alleen leiden tot abstracte kennis waarbij de relatie met reële problemen niet of zeer moeilijk te leggen is, vervreemden de leerling van de samenleving waarop de school hen zou moeten voorbereiden.

¹⁸ *Concept-beleidsnota 'Examens in het voortgezet onderwijs'*. 's-Gravenhage, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1980.

5. Volwasseneneducatie in perspectief

G. van Enckevort

5.1 Inleiding

Eén van de opmerkelijke verschillen tussen het nieuwe standaardwerk *Onderwijs: Bestel en beleid*¹ en de voorgangers daarvan, namelijk Idenburgs *Schets van het Nederlandse Schoolwezen* en *Theorie van het onderwijsbeleid*², is de relatief ruime aandacht die er thans wordt geschonken aan de volwasseneneducatie als deel van het totale educatieve stelsel. In Idenburgs werken werd slechts marginaal gewezen op het bestaan van avondscholen en volkshogescholen en werd nog met opmerkelijke reserve geschreven over het principe van permanente educatie. Hiermee lijkt bevestigd te worden wat door Pais als minister van Onderwijs en Wetenschappen bij herhaling is gezegd: volwasseneneducatie is de groeisector (binnen het onderwijs) voor de jaren tachtig. Deze trend werd op beleidsniveau vooral ingezet in de contourennota's van minister Van Kemenade en werd in de publieke aandacht gebracht door het werk van enkele adviescommissies tussen 1975 en 1980.

Het lijkt al bijna vanzelfsprekend dat de WRR in een studie over onderwijs en welzijnsbeleid ook de volwasseneneducatie wil opnemen. Niettemin is het nodig bij voorbaat op te merken dat de aandacht op beleidsniveau en van wetenschappelijke zijde voor dit deel van het educatieve bestel van zeer recente datum is. Er zijn in ons land nog weinig harde gegevens, nog weinig uitgekristalliseerde opinies en ook nog weinig theoretische analyses die zich bezighouden met de functie van de volwasseneneducatie voor het sociale en individuele welzijn. Ook deze studie kan, in vergelijking met hetgeen geïnterviewd kan worden over basisonderwijs of onderwijs voor 12- tot 16-jarigen en 16- tot 18-jarigen, niet veel meer zijn dan één van de eerste stappen. Bovendien is de plaats van de volwasseneneducatie in het educatieve bestel niet onprobleematisch. Vragen die ten aanzien van de andere sectoren gesteld kunnen worden en gesteld moeten worden, kunnen niet zonder meer 'doorvertaald' worden naar de volwasseneneducatie. Deze studie is vooral probleemstellend, waarbij af en toe persoonlijke opinies niet geschuwd worden.

5.2 Volwasseneneducatie een beleidssector? Begripsbepalingen

5.2.1 Algemene omschrijving

De term 'volwasseneneducatie' geeft al aan dat het onderbrengen van dit complex van maatschappelijke activiteiten binnen het 'onderwijs' niet zonder problemen is. Onder volwasseneneducatie wordt verstaan het totaal van vorming, onderwijs en scholing voor volwassenen. Volwasseneneducatie is slechts een deel van de volwasseneneducatie. Ook een plaatsbepaling binnen het (specifieke) welzijnswerk is niet zonder problemen. Grote en belangrijke delen van de volwasseneneducatie vormen onderdeel van arbeidsmarktbeleid, gezondheidszorg of participatiebevordering bij openbaar bestuur en worden in statistische overzichten slechts onvolledig opgenomen. Een definitie of afbakening van de term volwasseneneducatie is dan ook niet alleen maar een theoretische bezigheid maar is een belangrijk element in beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. De aanduiding: 'het totaal van vorming, onderwijs en scholing voor volwassenen' is hiervoor onvoldoende. Ook een beschrijving van allerlei oude en nieuwe deel terreinen van de volwasseneneducatie is onvoldoende voor een beleidsmatige plaatsbepaling.

Volwasseneneducatie is een betrekkelijk recente term in Nederland. Bij de installatie van de adviescommissies Open School (COS), Bevordering Plaatselijke Educatieve Netwerken (CBPEN) en Betaald Educatief Verlof (BEV) in respectievelijk 1974, 1975 en 1977 werd deze term nog niet gebruikt en even-

¹ *Onderwijs: Bestel en beleid*. Onder red. van J.A. van Kemenade. Met medewerking van P.L.M. Jungbluth, N.A.J. Lagerweij, J.M.G. Leune e.a.. Groningen, Wolters-Noordhoff, 1981.

² Ph.J. Idenburg: *Schets van het Nederlandse Schoolwezen*. Groningen, Wolters, 1964. Idem: *Theorie van het onderwijsbeleid*. Groningen, Wolters-Noordhoff, 1970.

min in de beide contourennota's. De term heeft zich eigenlijk pas goed doorgezet na 1978 onder het kabinet Van Agt, toen de minister van Onderwijs en Wetenschappen (O&W) ging optreden als 'coördinerend minister van volwasseneneducatie'. In de jaren daarvoor ging het gebruik van de term meestal nog gepaard met de nodige verontschuldigen. Dit had minder te maken, naar mijn indruk, met het vreemde woord als zodanig³ maar veeleer met de aarzeling om volwasseneneducatie als een (relatief) zelfstandige eenheid te zien. Aan de contourennota lag onder meer een studie van de Wiardi Beckman Stichting ten grondslag waarin gesproken werd over 'na- en naastschoolse vorming'.⁴ Het vormingswerk met volwassenen zag zichzelf eerder als verwant met andere onderdelen van sociaal-cultureel of kortweg cultureel werk dan met onderwijs. Op landelijk niveau waren er wel verbindingen met de organisaties voor jeugd- en jongerenwerk, het club- en buurthuiswerk en dergelijke, maar veel minder met het avondonderwijs of het schriftelijk onderwijs. Uit dit veld voortgekomen nota's (zoals het bekende *Functie en toekomst*⁵) en theoretische verkenningen (zoals *Vorming en Vormingswerk, een oriëntatie*⁶) getuigen hiervan, evenals de structuur van de opleidingen (de differentiatie cultureel werk in de sociale academies).

Het 'buitenschoolse' karakter was meer een gemeenschappelijk kenmerk dan de gerichtheid op volwassenen. Hierin werkte onder meer de traditie door van bijvoorbeeld de volkshogeschoolbeweging die zich afzette tegen het schoolse leren. Vlak na de tweede wereldoorlog werd onder minister Van der Leeuw een deel van dit veld dan ook onder de overheidszorg opgenomen onder de titel 'vorming buiten schoolverband' (VBS), een nieuw en centraal geplaatst directoraat-generaal van het toenmalige ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen (OK&W). Hoewel men thans de eenheid schijnt te zoeken onder de gemeenschappelijke noemer volwasseneneducatie zijn in ieder geval de twee legitimaties die ten grondslag liggen aan de andere optie (buitenschoolse vorming, na- en naastschoolse vorming, vormingswerk als deel van sociaal-cultureel werk), zeker niet verdwenen en behouden ook hun waarde, namelijk:

- de erkenning van andere, alternatieve vormen van georganiseerd leren, niet gekoppeld aan of juist corrigerend ten opzichte van het schoolse leren (het 'tegenbewegings'-argument), en
- de aandacht voor sociale verbanden in buurt of gezin waarin jongeren en ouderen gezamenlijk leren (de 'samenlevingseducatie').

De volwasseneneducatie staat ook voor de vraag in hoeverre het mogelijk is deze waarden mee te nemen in een andere indeling van beleidssectoren. Praktisch gaat het dan om vragen als met betrekking tot methodiek-didactiek (individualiserend of socialiserend) en met betrekking tot departementale herindeling (hoort het hele sociaal-culturele werk bij de volwasseneneducatie of alleen het onderdeel vorming van volwassenen). Eén en ander is mede van belang in verband met de verwachtingen over de mogelijke maatschappelijke functies van de volwasseneneducatie.

5.2.2 *Educatie*

Kiest men voor 'volwasseneneducatie' als samenbindend principe, dan zijn er afbakeningsproblemen in tweevoudig opzicht: wat is 'educatie' en wanneer is deze educatie 'volwassenen'-educatie?

³ Al in 1930 werd door Hooykaas gewezen op het gebruik van 'educatie' als betere term dan 'onderwijs', maar de internationale aanduiding 'adult education' vond in Nederland organisatorisch noch beleidsmatig toen een goede voedingsbodem. C.E. Hooykaas: 'Vorming der geheel persoonlijkheid als doel der ontwikkeling van volwassenen'. In: *Verslag van het Tweede Nederlandsch Paedagogisch Congres*. Groningen, Wolters, 1930.

⁴ Wiardi Beckman Stichting: *Uitgangspunten voor onderwijsbeleid*. Deventer, Kluwer, 1973. WBS-cahier.

⁵ *Functie en toekomst van het vormings- en ontwikkelingswerk in de Nederlandse samenleving*. Amersfoort, Nederlands Centrum voor Volksontwikkeling, 1978.

⁶ *Vorming: Handboek voor sociaal-cultureel vormingswerk met volwassenen*. Groningen, Wolters, 1965.

Vormingswerk; Een oriëntatie. Groningen, Wolters-Noordhoff, 1969.

Educatie is meer dan een koepelbegrip voor vorming, opleiding-scholing en onderwijs. De CBPEN heeft in adviezen en studies een aantal omschrijvingen en onderscheidingen aangebracht.⁷ De algemene omschrijving luidt: educatie is de organisatie van leerprocessen. Hiermee wordt educatie afgegrensd van het leren dat plaats vindt door ervaringen, indrukken enzovoorts in het dagelijks leven. Bij educatie is er sprake van 'organisatie': beheersing van factoren met het doel om te leren. Men gebruikt het begrip vanwege één of meer van de volgende redenen.

- a. De onderscheiding tussen vorming, onderwijs en scholing is niet houdbaar. In de praktijk lopen verwerving van standpunten, opdoen en overdragen van kennis en oefening in vaardigheden door elkaar heen. Ook voor de deelnemers bestaat er geen strikt onderscheid.
- b. Naast deze praktische reden is er ook een ideëel motief: er moet juist gestreefd worden naar integratie van vorming, scholing en onderwijs. Gescheiden werksoorten en methoden dienen te worden vermeden. Scholing mag niet geïsoleerd worden van maatschappelijke bewustwording.
- c. Verbreding van inhoud en doelstellingen: het gaat om meer dan vermeerdering van kennis en inzicht. Onderwijs heeft een te beperkte betekenis gekregen in de zin van geïnstitutionaliseerde kennisoverdracht; educatie brengt het vormingselement terug in het onderwijs.
- d. Verbreding van het terrein: educatie is niet gebonden aan specifieke instellingen (scholen, vormingscentra enzovoorts) die de organisatie van leren als hoofddoel hebben, maar kan ook buitenschools plaatsvinden. Educatie is eerder een aanduiding van activiteiten dan van instellingen.
- e. Verbinding met andere maatschappelijke sectoren: leren is pas effectief wanneer het ingebed is in andere activiteiten of instellingen. Beperking tot 'educatieve instellingen' leidt tot isolatie. In plaats daarvan zouden scholen en vormingscentra juist ondersteuning moeten bieden aan of moeten voortbouwen op educatie in het kader van recreatieve activiteiten, informatievoorzieningen, het arbeidsproces, de gezondheidszorg, de deelname aan besluitvormingsprocessen (politiek enzovoorts), milieubescherming enzovoorts.

In deze brede betekenis is educatie één van de hoofdfuncties op het gebied van welzijnsbevordering, naast zorg en recreatie (en eventueel informatie). In de Knelpuntennota (en de stukken met betrekking tot de voorbereiding van de Welzijnskaderwet) wordt educatie aangeduid als alle voorzieningen en activiteiten die gerekend kunnen worden tot onderwijs, vorming en andere aspecten van cultureel werk, massamedia en kunst.

Wanneer 'bevorderen van (volwassenen-)educatie' onderdeel wordt van overheidsbeleid heeft de brede opvatting van educatie belangrijke consequenties. Educatie is dan niet alleen een aparte sector die in relatie gebracht dient te worden met andere sectoren, maar maakt ook onderdeel uit van die andere sectoren. (Vergelijk Van Hoof en Dronkers⁸ over allocatie en scholing binnen het arbeidssysteem.) Achtereenvolgens kan men dan, met glijdende overgangen, onderscheid maken tussen:

- a. de *werksoort 'educatief werk'*, dat wil zeggen de instellingen en organisaties met specifieke kenmerken en bevoegdheden die als hoofddoelstelling hebben het verzorgen van een educatief aanbod. Tot deze werksoort behoren dag- en avondscholen, vormingscentra, volkshogescholen, volksuniversiteiten, instellingen voor afstandsonderwijs (schriftelijk onderwijs, educatieve omroep), centra voor vakopleiding enzovoorts;
- b. de *'educatieve activiteiten'*, dat zijn cursussen en projecten, gericht op kennisverwerving, op oefening in vaardigheden en op verdieping van inzichten en opvattingen, die uitgevoerd worden door de instellingen voor educatief werk maar ook door instellingen of groepen die andere (hoofd-)doelstellingen hebben zoals vrouwenorganisaties, club- en buurthuizen, arbeidsorga-

⁷ S. Bolhuis: *Kenmerken van educatie*. Amersfoort, CBPEN, 1977.

⁸ J.J. van Hoof en J. Dronkers: *Onderwijs en arbeidsmarkt*. Deventer. Van Loghum Slaterus, 1980.

- nisatie, belangenverenigingen enzovoorts. Hierbij gaat het niet om het doel en karakter van de instelling maar van de afzonderlijke activiteit;
- c. het *aspect* of *facet* 'educatie' dat ingebouwd wordt in activiteiten met andere dan wel meer doelstellingen. Het organiseren van leren of het motiveren dan wel het mogelijk maken van leren kan onderdeel zijn van uiteenlopende activiteiten als
- de inrichting van een arbeidsplaats, organisatie-ontwikkeling
 - de inwerkperiode of introductie op een arbeidsplaats en het inleren op de werkplek
 - het verlenen van (educatief) verlof
 - de organisatie van (preventieve en curatieve) gezondheidszorg en therapieën
 - de organisatie van inspraakprocessen
 - de belangenbehartiging van sociale groepen, sociale acties
 - opbouwwerk
 - bejaardenwerk
 - bibliotheek- en informatiewerk
 - consumentenvoorlichting, service-opleidingen voor cliënten en consumenten
 - de omroep.

Als men in het beleid met deze indeling rekening wil houden, leidt dit tot een voorkeur voor *facetplanning*, namelijk een planning waarbij in verschillende beleidssectoren aandacht wordt besteed aan het aspect of onderdeel 'educatie'. Voorbeelden hiervan zijn de arbeidsomstandighedenwet (met name het gedeelte over humanisering van de arbeid), de Omroepwet en de Rijksbijdrageregeling Emancipatie-activiteiten. Deze facetplanning kan aangevuld worden met een *sectorplanning* om specifieke onderdelen van de volwasseneneducatie in ieder geval zeker te stellen. Er blijft dan wel een aantal problemen zoals:

- de onderlinge afstemming van de facetplannen
- de technische mogelijkheden wanneer telkens meer terreinen van overheidszorg (zoals educatie, emancipatie enzovoorts) via facetplannen geregeld moeten worden
- het voorkomen van een afschuifmechanisme van de facetplannen naar de sectorplannen.

Educatie is dus ook breder dan 'educatief werk' (vergelijk het hoofdstuk van Kallen in deze bundel). Hier is nog een definitieprobleem van belang met beleidsmatige implicaties. Zo zijn er definities waarbij men ervan uitgaat dat er bij educatie sprake is van een docent/leraar en een deelnemer/leerling: educatie is 'organized communication' (United Nations Educational, Social and Cultural Organisation, Unesco), 'hulp bij het leren' (Hinnekind), 'a relationship between an educational agent and a learner' (International Congress of University Adult Education, ICUAE).⁹ Dergelijke definities mogen dan al het voordeel hebben dat zij gemakkelijker te operationaliseren zijn, duidelijke beslissingen toelaten met betrekking tot erkenning van instellingen en activiteiten en statistische overzichten toelaten, zij leiden er echter ook toe dat het belangrijke en omvangrijke terrein van 'zelfeducatie' wordt weggedefinieerd. Juist voor volwassenen (die geen fulltime onderwijs volgen) sluit het 'organiseren' van leerervaringen eerder aan op de dagelijkse levenservaringen dan op het geïnstitutionaliseerde leren. Om te leren kloppen velen niet aan bij de 'aangewezen adressen', maar brengen zij problemen ter sprake en roepen hulp in om nieuwe kennis en vaardigheden op te doen bij de buurman, de winkelier, de automonteur om de hoek; men klampt lotgenoten aan om wijzer te worden in het

⁹ Zie respectievelijk:

- J. Bowers and E.A. la S. Fisher: 'The Search for a Terminology of Adult Education and for Better Statistics: Exploration in a Semantic Jungle'. In: *Convergence*, 1972; jaargang 5, nr. 4, blz. 44-49.
- H. Hinnekint: *Educatieve programma's maken*. Groningen, Wolters-Noordhoff, 1972.
- A.A. Liveright and N. Haygood: *The Exeter Papers; Report of the First International Conference on the Comparative Study of Adult Education*. Boston, CSLEA/Boston University, 1968.

verwerken van handicaps of om kennis op te doen voor een belangenstrijd.¹⁰ Uit Canadees onderzoek van Tough en anderen¹¹ is de conclusie te trekken dat van alle belangrijke educatieve activiteiten van volwassenen ongeveer tweederde deel 'self-planned' is. Slechts 12% van de educatie vindt plaats in een situatie waarbij een 'leerling' een activiteit gaat volgen waarbij een leraar (instructeur) bepaalt wat de doelstellingen zijn en hoe er geleerd wordt; in 8% is er sprake van een one-to-one-situatie waarbij een instructeur het leerproject plant; in 3% is een boek of een machine de dominante planner (bijvoorbeeld geprogrammeerde instructie) en bij ongeveer 10% een combinatie van plannerstypen. In een onderzoek van Tough in 1971 kwam naar voren dat 81% van de leerprojecten werden gepland alleen of in hoofdzaak door de leerling zelf, door een vriend of kennis of door een groep kennissen zonder relatie met een specifieke instelling. Beleidsmakers zullen er rekening mee moeten houden dat de educatieve instellingen niet aan alle leerbehoeften tegemoet kunnen komen en dit ook niet hoeven. De oriëntatie op instellingen zou plaats kunnen maken voor:

- vergroten van de vaardigheden om de eigen leerprojecten voor te bereiden en te plannen en om hulp in te roepen wanneer deze nodig is,
- aanbieden van hulp (personen en middelen): studie-adviseurs, consultants, bibliotheken, computers enzovoorts,
- adviezen geven over wat en hoe te *leren*.¹²

5.2.3 Gericht op volwassenen

Het tweede algemene afbakeningsprobleem betreft het onderscheid tussen volwasseneneducatie en andere educatieve (sub-)systemen. Wanneer is educatie *volwasseneneducatie*? Ook hier gaat het niet om een academische discussie over definities maar vooral om kwesties van beleid, onderlinge verbanden in organisatorisch en methodisch opzicht.

In verband met volwasseneneducatie wordt als 'volwassene' beschouwd iemand die juridisch deelneemt aan het maatschappelijk verkeer, iemand die in eigen levensonderhoud voorziet, iemand die ouder is dan 16 (18, 21, ...) jaar, iemand die psychisch een rijpe persoonlijkheid is of iemand die de eerste onderwijsweg heeft afgesloten; het zijn met andere woorden criteria van juridische aard, maatschappelijke positie, leeftijd, psychische groei of educatieve positie. Iedere keuze roept hier wel problemen op. Het meest gebruikelijke zijn verwijzingen naar

- een maatschappelijke positie. Volwasseneneducatie is afgestemd op degenen die primair een produktieve rol in de samenleving vervullen of heeft een plaats na of naast een beroepsbezigheid. Maar wat dan met werklozen, met arbeidsongeschikten enzovoorts?
- een educatieve positie. Volwasseneneducatie is dan educatie voor degenen die niet langer aan het onderwijs deelnemen 'on a regular and fulltime basis', of die een initiële opleiding hebben afgesloten. Maar wat dan met funderend onderwijs voor volwassenen of met hoger onderwijs voor volwassenen (bejaarden) gedurende enkele jaren op reguliere en fulltime basis?

¹⁰ Vergelijk het advies van de Commissie Vormings- en ontwikkelingswerk voor volwassenen (CVOV): *Volwasseneneducatie moet van de grond komen*. Amersfoort, CVOV, 1979.

¹¹ Zie A. Tough: 'Fostering Self-Planned Learning'. In: Organization for Economic Cooperation and Development: *Learning Opportunities for Adults; Volume II: New Structures, Programmes and Methods*. Paris, OECD, 1979. Zie ook A. Tough: *The Adults Learning Projects*. Toronto, Ontario Institute for Studies in Education, 1971.

¹² Dit pleidooi voor hulp aan (niet-geinstitutionaliseerde) zelfeducatie kan concreet vertaald worden in een pleidooi voor educatieve centra (zelfstudiecentra) ter ondersteuning van mensen die hun eigen leren willen organiseren. Soms treedt dan een tegenstelling op tussen faciliteiten voor 'uitvoering' of voor 'ondersteuning' waarbij de prioriteit bij 'uitvoering' zou horen te liggen. Het gaat echter meer om een afweging tussen geinstitutionaliseerde vormen van educatie en (hulp bij) zelfeducatie.

Hier is wel uit te komen door een pragmatische keuze te maken en vervolgens enkele uitzonderingen te maken. Vanuit beleidsoogpunt zijn twee mogelijke consequenties interessanter:

- a. Alle parttime onderwijs voor mensen die voor een deel van hun tijd een produktieve rol in de samenleving vervullen (al of niet via betaalde arbeid, vrijwilligerswerk enzovoorts), zou tot de volwasseneneducatie gerekend kunnen worden. Hierdoor komt het gehele leerlingenwezen tot de volwasseneneducatie te horen (vergelijk het verkiezingsprogramma van de Partij van de Arbeid (PvdA) en het standpunt van de Federatie Nederlandse Vakbonden FNV) evenals het partiële beroepsonderwijs voor 16+ leerlingen. Tot nu toe valt onder de directie 'volwasseneneducatie' van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen alleen het partiële AVO/VWO/MEAO; niet het partiële MBO en HBO, de streekscholen en dergelijke. Nadelen van de huidige toestand zijn
 - belemmeringen voor integratie van scholing, onderwijs en vorming
 - minder kansen voor op volwassenen afgestemde inhoud en methoden
 - beheersing van het partiële beroepsonderwijs door de (verzuilde) planprocedures van het voortgezet onderwijs
 - moeilijkheden om de leeftijdsgrens (27 jaar) in het leerlingwezen op te heffen.

Daartegenover staan natuurlijk de voordelen van gemakkelijker gemeenschappelijk gebruik van accommodaties, gemakkelijker te regelen gelijkwaardigheid van diploma's (vergelijk het hoofdstuk van L. van den Bosch in deze publikatie).

- b. In het perspectief van wederkerend onderwijs of permanente educatie zouden post-secundair onderwijs en volwasseneneducatie kunnen samen vallen. Er bestaan dan met andere woorden niet meer een tertiaire (hoger onderwijs) en quartaire sector (volwasseneneducatie) binnen het educatieve bestel, maar er is een 'leerrecht' na het initiële onderwijs vanaf 16 of 17 jaar, al of niet met gedwongen onderbreking voor een maatschappelijk produktieve positie en te gebruiken via een variatie van educatieve voorzieningen (vergelijk de voorstellen van OESO, plannen voor onderwijsvernieuwing in Ontario, Canada enzovoorts).¹³ In ons land wordt dit vooral bepleit door Emmerij.¹⁴ Hij acht het mogelijk dat door verbetering van het basisonderwijs voor iedereen tot 17 jaar (met inbegrip van een middenschool) de verdere opleiding geschiedt in een vorm van 'wederkerend postsecundair onderwijs'. Een grote meerderheid zal hiervan gebruik maken tussen het 20ste en 30ste jaar, maar ook daarna blijven er mogelijkheden, met name gestimuleerd door een soort 'ontplooingsverlof' (educatief verlof). In dit wederkerend postsecundair onderwijs gaan hoger onderwijs en volwasseneneducatie, het formele onderwijs en de minder formele educatieve netwerken samen.

Bij 'volwassenen' (in combinatie met 'educatie') denkt men meestal niet alleen aan een kenmerk van de min of meer toevallige deelnemers. Dan zou bijvoorbeeld de universiteit verschuiven van een instelling voor jongerenonderwijs in de eerste jaren naar een instelling voor volwasseneneducatie in de post-kandidaatsfase, namelijk als het een groot deel van de studenten in veel studierichtingen in feite 'werkstudent' is. Maar de meeste definities sluiten dit uit en spreken pas over volwasseneneducatie als de educatie bewust is afgestemd op volwassenen (bijvoorbeeld de definitie van de International Standard Classification of Education (ISCED): 'education provided for the benefit of and adapted to the needs of persons who ...'). Ik maak hierbij de volgende opmerkingen.

- a. Met dit type definities wordt een normatief element ingevoerd. Nogal wat partiële (avond-)opleidingen waaraan uitsluitend volwassenen deelnemen,

¹³ Zie diverse OESO-documenten, met name het overzicht in *Learning Opportunities for Adults* (op. cit.).

¹⁴ Zie onder meer L. Emmerij: 'Maatschappelijke relevantie van onderwijskunde'. In: *Onderwijskunde als opdracht*. Onder red. van B. Creemers. Groningen, Wolters-Noordhoff, 1981.

wordt juist verweten dat zij inhoudelijk en methodisch niet zijn afgestemd op de behoeften en ervaringen van de volwassen deelnemers; hun opzet is eerder een afgeleide van het parallelle jongerenonderwijs. Een objectief oordeel is echter moeilijk te geven; meestal moet men afgaan op de intenties van de organiserende instelling.

- b. Het criterium dat volwasseneneducatie moet zijn afgestemd op kenmerken en behoeften van volwassenen duidt er ook op dat volwasseneneducatie breder is dan tweedeweg- en tweedekansonderwijs (of -educatie). Voor volwasseneducatie gelden niet alleen compensatorische motieven en daarvan afgeleide doelgroepen (voorrang voor mensen die in hun jeugd weinig onderwijskansen hebben gehad en daarop afgestemd aanbod), maar ook motieven en daarvan afgeleide prioriteiten vanuit gezichtspunten van emancipatie, democratisering en complementering (vervolmaking). Volwasseneducatie is niet gelijk aan tweedeweg- en tweedekansonderwijs, noch in inhoudelijk opzicht, noch qua doelgroepen.
- c. Als de inhaalbehoefte niet de enige en niet de voornaamste legitimatie is, dan kan het ook van belang zijn om in het 'funderende' of 'basis'-deel van de volwasseneducatie ook onderdelen op te nemen die niet zijn afgeleid van vergelijkbare delen van het jongerenonderwijs. Mede daarom heeft de CBPEN voorgesteld om in het (verplicht te plannen en individueel opeisbare) basisaanbod ook op te nemen 'educatieve ondersteuning van emancipatie en participatie'. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om activiteiten als voorbereiding op de pensionering, oriëntatie in de Nederlandse samenleving voor buitenlandse werknemers, educatie in het kader van ruimtelijke renovatie-projecten en dergelijke.

5.2.4 Slotopmerkingen

Tot slot van deze paragraaf presenteer ik twee algemene discussiestellingen.

- a. Volwasseneducatie is niet alleen onderdeel van het educatieve bestel of van het specifieke welzijnswerk maar ook onderdeel van en aspect van arbeidsmarktbeleid, ruimtelijke ordening, gezondheidszorg, bevordering van participatie bij het openbare bestuur enzovoorts. Zowel een sector- als een facet-benadering is geboden.
- b. Volwasseneducatie is een relatief zelfstandig onderdeel van het educatieve bestel: het is niet een afgeleide van doelstellingen en methoden en van gemiste kansen in het primaire, secundaire en tertiaire onderwijs, maar kent evenzeer eigen legitimaties en doelstellingen.

5.3 Volwasseneducatie in Nederland: een overzicht

5.3.1 Algemene gegevens over deelname

Tussen 1970 en 1980 zijn er enkele pogingen gedaan om een totaal-overzicht te maken van de volwasseneducatie in Nederland.¹⁵ Bovendien worden gegevens over volwasseneducatie verwerkt in het tweejaarlijkse Sociaal-culturele rapport van het SCP. Hieraan worden dan totaalconclusies verbonden als: 10 tot 15% van de bevolking neemt deel aan de volwasseneducatie. Dit cijfer is

¹⁵ Een aantal voorbeelden:

- C. Doerbecker en G. van Enckevort: *Leermotivaties en leeroriëntaties van volwassen Nederlanders*. Amersfoort, Nederlands Centrum voor Volksontwikkeling (NCVO), 1972.
- J. Hajer en P.A. Heij: *Economische aspecten van de volwasseneducatie*. Amersfoort, CBPEN, 1979.
- *Kaart van het vormings- en ontwikkelingswerk met volwassenen in Nederland*. Groningen, Wolters-Noordhoff, 1971.
- H. Lington: *Adult Education and Training in The Netherlands*. Amsterdam, Kohnstamm Instituut, 1974.
- C. van Yperen: *Kaart van de volwasseneducatie*. Groningen, Wolters-Noordhoff, 1978.

om een aantal redenen zeer geflatteerd of op zijn minst onbetrouwbaar.

- a. Er worden zeer verschillende ingangen gebruikt. Soms zijn het deelnemersstatistieken van instellingen (internaatvormingswerk, schriftelijk onderwijs, avondonderwijs); soms betreft het gegevens over gebruik van accommodaties (sociaal-cultureel werk); soms zijn het globale schattingen (plaatselijk vormingswerk). Gegevens over instellingen en over deelnemers lopen door elkaar.
- b. Gegevens over 'deelnemers' worden onkritisch doorvertaald als gegevens over 'bevolking', dat wil zeggen zonder rekening te houden met dubbelstellingen. Uit onderzoek van Doerbecker/Van Enckevort en Teleac is wel duidelijk dat er een aanzienlijke overlap tussen deelname aan bedrijfsopleidingen, avondonderwijs, schriftelijk onderwijs, internaatvormingswerk en plaatselijke cursussen is. Sommige activiteiten zijn twee keer meegenomen, bijvoorbeeld als ingebouwd werk van vrouwenorganisaties of kerken en als plaatselijk vormingswerk of internaatwerk. Exacte gegevens zijn niet bekend, maar er zijn voldoende gronden om aan te nemen dat het *deelnemerscijfer* van zo'n 1½ miljoen door 2 gedeeld zou moeten worden om een indicatie te krijgen van het *percentage van de bevolking* dat per jaar deelneemt.
- c. In onderzoekingen als van Doerbecker/Van Enckevort, Teleac en SCP wordt het begrip 'volwasseneneducatie' op verschillende wijze geoperationaliseerd. De deelname aan bijvoorbeeld vormingsactiviteiten van vrouwenorganisaties, politieke partijen, gesprekskringen en dergelijke wordt nu eens wel, dan weer niet meegenomen.

Alleen met deze waarschuwingen mag de volgende 'totaal-tabel' gepresenteerd worden.¹⁶ (zie tabel 5.1)

Het CBS maakt bij deze opstelling van cijfers in zijn bericht van april 1981 nog de volgende opmerkingen¹⁷:

'De Arbeidskrachtentelling 1979 van het CBS geeft ook een indicatie.

Hierbij is gevraagd of men op het moment van de enquête een opleiding of cursus volgde. Uit de cijfers blijkt dat ca. 750.000 personen (exclusief scholieren en studenten) deelnemen aan de VE. Gezien de vraagstelling is het mogelijk dat deelnemers aan een aantal vormen van VE deze vraag negatief beantwoorden.

Dit zou ook kunnen blijken uit het feit dat uit een wat ruimere vraagstelling bij het Proefonderzoek Gezondheidsenquête 1979 een deelname van ca. 900.000 personen afgeleid kan worden.

Gezien deze aantallen mag geconcludeerd worden dat het aantal deelnemers aan de VE in de buurt van de 1 miljoen ligt.'

Het is duidelijk dat educatieve activiteiten voor volwassenen onderling vaak moeilijk te vergelijken zijn. Het gegeven dat in Nederland meer dan één miljoen volwassenen zouden deelnemen aan één of andere vorm van onderwijs, opleiding, scholing of vormingswerk suggereert heel wat. Zoals hierboven al opgemerkt zou men globaal kunnen schatten dat ongeveer 10% van de volwassen bevolking in een bepaald jaar een een of andere activiteit deelneemt. In landen als Zweden, Joegoslavië en de Verenigde Staten van Amerika komt men een stuk boven 15%, en dan nog hoofdzakelijk in onderwijs- en scholingsachtige activiteiten. Maar mag zo maar een part-time opleiding van enkele avonden of dagdelen per week gedurende enkele jaren worden opgeteld bij een volksuniversiteitscursus van bijvoorbeeld 10 avonden in een winterseizoen, een cursus van 2½ dag in een volkshogeschool of een weekend van een vrouwengroep?

¹⁶ Met name in categorie D wijkt tabel 5.1 af van de gegevens in de volgende publicaties:

- CBPEN en COS: *Kosten en financiering van de volwasseneneducatie in de toekomst*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1978. Derde respectievelijk zevende advies.
- J.M.M. Ritzen: 'Onderwijs en economie'. In: *Onderwijs: Bestel en beleid (op. cit.)*, blz. 243-328.

¹⁷ 'Statistieken van onderwijs en wetenschappen: deelname aan een aantal vormen van volwasseneneducatie 1979/1980'. *CBS-mededeling nr. 7742*; april 1981.

Tabel 5.1 Jaarcijfers van deelnemers, personeel en kosten volwasseneneducatie per werksoort omstreeks 1975

Werksoorten	deelnemers		personeel in manjaren	directe kosten	
	aantal deelnemers	contacturen per deelnemer		totaal in mln. gld.	per contactuur per deelnemer in gld.
A. Opleiding en onderwijs	427.000		5610	380,1	
w.v.					
1. Partieel onderwijs, waarvan	(177.400)		(3410)	(235,7)	
LBO	4.100	x	x	2	x
MBO	22.700	480	590	44,3	4,10
HBO	45.200	320	1230	88,1	6,10
AVO	24.000	480	520	35,4	3,10
beroepsbegeleidend onderwijs	24.500	360	540	37,4	4,20
overig	56.900	160	530	28,5	3,10
2. Schriftelijk onderwijs	250.000	x	2200	135	x
3. Educatieve omroep	x	x	x	9,4	x
B. Scholing, waarvan	139.300			302,6	
1. Interne cursussen bedrijven	124.000	150	x	256	12,50
2. Ondernemers onderwijs	10.000	x	x	5	
3. Banden met bedrijfsleven	3.000	600	x	15,8	8,80
4. Centra voor vakopleiding	2.300	1920	270	25,8	6,70
C. Algemeen vormingswerk, waarvan:	446.900		1500	155,9	
1. Plaatselijk vormingswerk	x	x	300	24,3	
2. Vormingswerk in internaten	111.200	48	300	57,8	10,80
3. Vormingswerk jong volwassenen	9.200	480	250	15,2	3,40
4. Landelijk en overig vormingswerk	x	x	x	6,2	x
5. Muziekscholen	134.500	40	350	25,4	31,60
6. Creativiteitscentrum	192.000	25	300	27	7,50
D. Ingebouwd educatief werk, waarvan:	417.400			118,3	
1. Vakverenigingen	40.100	32	x	15,5	12,20
2. Politieke partijen	4.900	9,5	x	1,5	33,00
3. Vrouwenorganisaties	55.400	4	x	0,2	1,00
4. Kerkelijke organisaties	310.000	23	x	99	14,00
5. Overige (GBIO)	7.000	32	x	2,1	10,70

Bron: J. Hajer en P.A. Heij: *Economische aspecten van de volwasseneneducatie*. Amersfoort, CBPEN, 1979.

De 'intensiteit van de deelname' loopt uiteen. Voor die intensiteit is het aantal uren dat men bij elkaar is één aanduiding. Het aantal contacturen noemen Hajer en Heij dat, maar met de waarschuwing: 'het zegt niets over de intensiteit van educatie per persoon: de enkeling kan in een jaar meerdere malen deelnemer zijn; iemand kan in de loop van jaren regelmatig deelnemer zijn'.¹⁸ Er kan nog aan toegevoegd worden: 'het zegt iets, maar lang niet alles over de kwaliteiten en de intensiteit van de betreffende activiteit'. Met die waarschuwing vooraf kan een samenvattende tabel worden gepresenteerd die een frappante verschuiving in het deelnamepatroon te zien geeft door introductie van de factor tijd.

¹⁸ *Op. cit.*.

Tabel 5.2 **Volwasseneneducatie 1975: cursisten en tijd.**

Werksoorten	Deelnemers		gemiddelde contacturen per deelnemer	contacturen in %
	absoluut	in %		
A. Opleiding en onderwijs	427.400	30	316	71
B. Scholing	139.399	10	188	14
C. Alg. Vormingswerk	446.900	31	45	10
D. Ingebouwd Vormingswerk	417.400	29	31	5

Bron: Hajer en Heij: *Op. cit.*

Deze tabel is ook van belang omdat zij een correctie kan bieden op het beeld alsof 'vormingswerk' het belangrijkste deel terrein van de volwasseneneducatie zou zijn. In theorievorming en in (gespecialiseerde) opleidingen gaat weliswaar de meeste aandacht uit naar dit terrein, maar in kwantitatief opzicht beslaat het slechts 15% van het geheel. Overigens kan de tabel misleidend zijn omdat het partiële beroepsonderwijs, ondergebracht in categorie A, ook gerangschikt zou kunnen worden onder categorie B, scholing.

5.3.2 Financiële gegevens

In recente overzichten (ministerie van O&W; initiatief-wetsontwerp PvdA) worden nog meer terreinen bij de volwasseneneducatie gerekend zoals het gehele leerlingwezen, het postacademisch onderwijs, de (na)scholing van onderwijsgeevenden, de MO-opleidingen, het bibliotheekwerk, het sociaal-culturele werk, de vakopleiding van jonge schoolverlaters enzovoort. De centrale overheid heeft op diverse begrotingsposten van O&W, CRM en Sociale Zaken voor 1981 hier een bedrag van ongeveer f 1105 miljoen begroot. De verschillende posten betekenen even zo veel verschillende financiële regelingen die nog nauwelijks geharmoniseerd zijn.

Uit de begrotingshoofdstukken van O&W, CRM en Sociale Zaken voor 1981 is het overzicht in tabel 5.3 op te stellen. De genoemde uitgaven zouden nog aangevuld kunnen worden met

- begrotingsbedragen van het ministerie van Landbouw voor cursussen voor agrariërs in het landbouwonderwijs en een deel van agrarische economische en sociale voorlichting en dergelijke;
 - bedragen voor preventieve gezondheidszorg, gezondheidsvoorlichting en opvoeding van het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne;
 - cursussen voor ondernemers van het ministerie van Economische Zaken;
 - opleiding van overheids personeel (ministerie van Binnenlandse Zaken).
- Bovendien zijn er de indirecte bijdragen in de sfeer van belastingaftrek en gederfd inkomen/productiviteit door studieverlof. En ten laste van het nationale budget komen ook nog de uitgaven van lagere overheden, bedrijven enzovoort, die voor een deel wel weer verwerkt zijn in de gepresenteerde tabellen. Behalve een betrouwbare statistiek van deelnemers ontbreekt ook nog steeds een eerste economisch overzicht van de volwasseneneducatie, ondanks waardevolle aanzetten van Ritzen en van Hajer en Heij. De cijfers die in het initiatiefwetsontwerp van Van Kemenade, Meijer en Worrell gegeven worden (zie tabel 5.2), zijn wel zeer ruim genomen, met name wat betreft de CRM- en Sociale Zaken-bedragen.¹⁹ Veel van de opgesomde bedragen zijn op de betreffende begrotingen noch direct noch indirect gelegitimeerd vanuit een zorg voor volwasseneneducatie.

¹⁹ *Voorstel van Wet van de leden Van Kemenade, Meijer en Worrell houdende regelen met betrekking tot de voorziening in en de samenhang van de vorming en opleiding van volwassenen.* Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 689, nr. 1-3.

Tabel 5.3 Overheidsuitgaven voor volwasseneneducatie, begroot voor 1981.

Omschrijving		Bedrag (x 1 mln.)
1. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen		
<i>Lager en middelbaar beroepsonderwijs</i>		
Cursussen lager technisch onderwijs		0,6
Cursussen middenstandsonderwijs		22,0
Cursussen middelbaar technisch onderwijs		8,7
Part-time MHNO/MSPO- en LHNO-cursussen		<u>53,9</u>
Subtotaal		85,2
<i>Onderwijs en vorming werkende jongeren</i>		
Leerlingwezen		89,7
<i>Onderwijs voor volwassenen</i>		
Dag-/avondonderwijs voor MAVO, VWO, MEAO	150,8	
Vorming jonge volwassenen	25,5	
Vernieuwingsprojecten	15,9	
Cursussen	1,7	
Schriftelijk onderwijs	0,1	
SPD-examens	0,8	
Stichting voor huishoudelijke voorlichting ten plattelande	<u>3,8</u>	
Subtotaal		198,6
<i>Hoger beroepsonderwijs</i>		
Part-time hoger beroepsonderwijs ^a		160
<i>Scholing</i>		
B-opleiding kleuterleidsters	2,8	
C-cursussen pedagogische academies	12,3	
MO-opleidingen	50,1	
Opleidingen voor onderwijzend personeel bij het technisch onderwijs	25,8	
Her- en bijscholing onderwijzend personeel	<u>30,4</u>	
Subtotaal		121,4
<i>Verzorging</i>		
Ontwikkelingswerk		2,8
Totaal		657,7
2. Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk		
<i>Recht op informatie</i>		
Bibliotheekwerk, voor zover het volwasseneneducatie betreft	± 43,6	
Educatieve activiteiten (milieu-educatie, vormings-theater e.d.)	8,1	
Educatieve omroep (Teleac, Radio-Volksuniversiteit en Open School)	± 12,0	
Voorlichtingsactiviteiten	<u>5,85</u>	
Subtotaal		69,55

Recht op toerusting

Vormingswerk en ontwikkelingswerk (volksontwikkeling in verenigingsverband, in internaatsverband en overige)	64,1	
Club- en buurthuiswerk en wijkopbouwwerk	51,0	
Subtotaal		115,10

Recht op voorbereiding en aanpassing op veranderingen in de personele levenssfeer

Pré-pensioneringscursussen	0,65	
Uitgavenprojecten sociaal-culturele activiteiten niet-actieven	5,3	
Vormingsactiviteiten verzetsdeelnemers en vervolgdgen	0,65	
Subtotaal		6,60

Totaal 191,25

3. Ministerie van Sociale Zaken

CVV (<i>Centra voor vakopleiding voor volwassenen</i>)	109,05	
SOB (<i>Scholing in samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven</i>)	48	
SKR (<i>Studiekostenregeling</i>)	8,2	
Gericht aanvullend beleid 1981	40	
Totaal		206,15

4. Arbeidsvoorzieningsjeugdmaatregelen^b

Bijdrage regeling vakopleiding werkloze schoolverlaters 1980	35	
Cursussen Jeugdige Werklozen (Schakelcursussen)	7	
Kort MBO	15 ^c	
Experimentele regeling emancipatieproject voor werkende meisjes	0,35	
Tijdelijke regeling loonkostensubsidie jeugdigen	19,3	
Leerlingbouwplaatsen	25	
Experimentele Arbeidsprojecten Jeugdige Werklozen	20	
WVM-jeugd in ISP en PNL-gebied	37,5	
TAP (tijdelijke arbeidsplaatsen)		
WVM (werkgelegenheidsverruimende maatregel)	97	
LW (regeling langdurig werklozen)		
Totaal		256,15

a Dit betreft een zeer globale raming die niet rechtstreeks uit de begroting kan worden afgeleid.

b In 1980 of het cursusjaar 1980/1981 ter beschikking gestelde middelen.

c In 1979 werd ook f 15 mln. ter beschikking gesteld. Het totaalbedrag van f 30 mln., drukkend op het Aanvullend Beleid 1979 en 1980, kan door het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen tot 1985 worden uitgegeven.

Bron: *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1981*. Tweede Kamer, Zitting 1980-1981, 16400, hoofdstuk VIII (Onderwijs en Wetenschappen), hoofdstuk XV (Sociale Zaken) en hoofdstuk XVI (Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk); *Voorstel van Wet van de leden Van Kemenade, Meijer en Worrell houdende regelen met betrekking tot de voorziening in en de samenhang van de vorming en opleiding van volwassenen*. Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16689, nr. 3.

5.3.3 *Kwalitatieve kenmerken*

'Een versnipperd veld', zo werd de volwasseneneducatie nogal eens genoemd. Een eerste kennismaking met het aanwezige aanbod en de uitvoerende en ondersteunende organisaties kan inderdaad deze karakterisering oproepen. Er dient echter meteen bij aangetekend te worden dat deze versnippering niet slechts een negatief te waarden kenmerk is. De versnippering is in de eerste plaats te beschouwen als een uitdrukking van de verscheidenheid van educatieve behoeften waaraan het aanbod zou moeten beantwoorden. Ook is de versnippering te beschouwen als een gevolg van de traditie dat vormgeving en organisatie van het aanbod in handen moeten zijn van de deelnemers zelf: volwassenen kunnen in hun zelfgekozen verbanden en vanuit hun eigen belangen en verenigingsvormen hun educatieve activiteiten zelf beheren. En in de derde plaats wordt de versnippering mede veroorzaakt door de noodzaak om de educatieve activiteiten in vruchtbare verbinding te houden met verschillende andere sociale activiteiten: de vormgeving van woon- en leefomgeving, de arbeid en het verlenen van diensten, de zorg voor de gezondheid en het milieu, de besteding van de vrije tijd enzovoort. Volwasseneneducatie verzet zich van nature tegen een te afzonderlijke en eenvormige institutionalisering. Dit betekent echter niet dat de pluriformiteit niet een groot aantal negatieve aspecten heeft die nadelig werken, ook voor de volwasseneneducatie zelf. Men kan nog niet spreken van volwasseneneducatie als een samenhangende beleidssector. Het duidt op een grote verscheidenheid van verschijnselen in de samenleving, maar niet op een al bestaand sociaal systeem dat intern meer samenhang zou vertonen dan met enkele andere systemen.²⁰

a. *Beleidsmatig* is pas sinds kort de volwasseneneducatie in haar geheel een erkend onderdeel van de overheidszorg. Het kabinet-Den Uyl heeft een begin gemaakt met een samenhangend beleid, nadat rond 1970 principes waren neergelegd door de bewindslieden van CRM (Klompé) en Onderwijs en Wetenschappen (Veringa). Het kabinet-Van Agt heeft hierop voortgebouwd met eigen accenten. Maar ook nu blijft de coördinatie beperkt tot drie departementen van CRM, O&W en Sociale Zaken en ook nu is er nog geen sprake van coördinatie in de vorm van een facetbeleid dat zich ook uitstrekt tot Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Economische Zaken, Volkshuisvesting, Binnenlandse Zaken, Landbouw enzovoort. De aanzetten tot een actieve overheidsbemoeyenis op basis van principes als permanente educatie, wederkerend onderwijs en sociaal grondrecht op educatie (leerrecht) zijn nog zeer aarzelend.

Volwasseneneducatie als 'een wezenlijk onderdeel van een fundamentele democratisering in beroep, bedrijf, organisatieleven, in de hele maatschappij' was een kortstondig perspectief van staatssecretaris Meijer, even kortstondig als de actieve cultuurpolitiek van minister Van der Leeuw vlak na de Tweede Wereldoorlog met 'vorming buiten schoolverband' als hoeksteen van deze politiek. Op educatief gebied blijft de overheid in hoofdzaak een toeschouwer. Vóór 1940 beperkte zij zich tot incidentele ondersteuning. Maar ook nu nog wordt het beleid beheerst door vrees voor een actieve bemoeienis met inhoud en doelstellingen (afwijzing van 'staatspedagogiek'), door een voorzichtige stimulering van nieuwe structuren en door prioriteitsstelling voor het particulier initiatief: basistrekken van zowel de onderwijswetgeving sinds de pacificatie van 1919 als de opgaankomende wetgeving in de bredere welzijnssector. Ook na 1946 blijft de overheid in haar beleid 'volgend' van aard. De verantwoordelijkheid wordt overgelaten aan de particuliere organisaties. Het beleid is gericht op verantwoorde vrijetijdsbesteding en op zelfvorming. Beroepsscholing voor volwassenen komt niet veel verder dan een correctie op knelpunten in de arbeidsmarkt in verband met werk-

²⁰ Vergelijk G. van Enckevort: 'Structureren en stimuleren van de groei van onderop'. In: *Volwasseneneducatie in Nederland*. Onder redactie van B. van Heyningen en L. Vellekoop. Amsterdam, Intermediair, 1981, blz. 17-26. Zie ook R. Hajer: *Volwassenenvorming - beleid en democratisering*. Amersfoort, De Horstink, 1981.

loosheid. Tot 1972 moest gewacht worden voor er (na het afschaffen van de regeling voor volksuniversiteiten in 1923) weer een post komt op de rijksbegroting voor plaatselijk vormingswerk. De avondlycea kregen pas in 1955 hun subsidieregeling en in 1968 een eindexamenbevoegdheid. De vakopleiding voor volwassenen werd hoofdzakelijk overgelaten aan het bedrijfsleven (interne opleidingen).

- b. In de structuur van het werkveld overheersen mede door het afwachende en aarzelende overheidsbeleid de particuliere organisaties. Aanvankelijk betekende dit een verzuiling in levensbeschouwelijk opzicht, dezelfde die de hele Nederlandse samenleving kenmerkt. Volksuniversiteiten, avondscholen, club- en buurthuizen, internaatswerk, vrouwenorganisaties enzovoort bestonden minstens in drievoud: algemeen, protestants-christelijk en rooms-katholiek. Hoewel deze verzuiling grotendeels is verdwenen is de verkokering gebleven: een verkokering naar werksoorten met landelijke koepels, eigen ondersteuningsinstellingen voor de deelsector, een eigen ideologie en jargon ter rechtvaardiging, veelal eigen opleidingen en bijscholingsmogelijkheden voor de medewerkers, en dit alles versterkt door eigen subsidieregelingen, departementale organen en publikatiemogelijkheden. De verkokering is niet alleen een structureel kenmerk maar wortelt diep in een sociaal-psychologisch klimaat van de diverse werksoorten. Slechts voor een klein deel lijken hieraan objectieve belangentegenstellingen in de maatschappij ten grondslag te liggen. Door de afwezigheid van de overheid ontbreken in het algemeen de 'openbare' instellingen. Slechts het avondonderwijs kent gemeentelijke scholen (ongeveer 20%). De Centra voor Vakopleiding van Volwassenen (CVV) zijn instellingen van het ministerie van Sociale Zaken. De meeste muziekscholen zijn gezamenlijke instellingen of hebben een intergemeenschappelijke regeling. Hoewel steeds meer 'onverzuild' is de volwasseneneducatie toch voor het grootste deel in handen van het particulier initiatief.
- c. In het voorzieningenpatroon is er ondanks de grote verscheidenheid en voor een deel 'dank zij' het overheidsbeleid en de verkokering toch nog geen sprake van een adequate en minimale infrastructuur. Er zijn nog te veel witte plekken of, anders gezegd, de verscheidenheid en pluriformiteit zijn niet groot genoeg. In veel plaatsen, met name op het platteland maar ook in grote stadswijken, ontbreken de noodzakelijke basisvoorzieningen. Avondscholen, vormingscentra, volksuniversiteiten, streekscholen en centra voor vakopleiding zijn, voor zover het enigermate professioneel bemande instellingen betreft, geconcentreerd in ongeveer 80 gemeenten: de grote en middelgrote steden. Dependances komen wel voor een deel tegemoet aan grotere spreiding, maar aan het criterium van de nabijheid is zeker niet voldaan. Bovendien zijn er belangrijke witte plekken in het aanbod: basiseducatie voor volwassenen, voortgezet zowel als lager beroepsonderwijs (elementaire beroepskwalificatie voor volwassenen), vormingswerk voor culturele minderheden. Voor mensen boven 40 à 45 jaar zijn er ternauwernood educatieve instellingen waarin zij zich thuis kunnen voelen en die tegemoetkomen aan hun behoeften. Zo heeft een onderzoek uitgewezen dat van de mensen die ouder zijn dan 40 jaar er gemiddeld niet meer dan 5% de laatste vijf jaar heeft deelgenomen aan een of andere cursus of opleiding, een cijfer dat voor de groepen met weinig onderwijs in hun jeugd en met een laag inkomen nog lager ligt.²¹
- d. Voor een aantal *principiële keuzen met betrekking tot toekomstige vormgeving* is er noch bij de overheid noch bij de werkers in de praktijk en de veldorganisaties eenstemmigheid. Weliswaar hebben de adviescommissies uit de voorbije periode (COS en CBPEN) duidelijke hoofdadviezen gebracht en hebben zij elkaar – en de Commissie BEV van de Sociaal-Economische Raad (SER) – gevonden in de voornaamste uitgangspunten en in de wensen met betrekking tot de toekomst. De overheid, zowel op nationaal als op plaatselijk niveau – sprekend via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

²¹ Studeren na het dagonderwijs; Deel I en II. Utrecht, Teleac/Intomart, 1975.

- (VNG) – en de landelijke koepels hebben deze keuzen echter (nog) niet overgenomen. De instemming met permanente educatie en (meer of minder) met leerrecht verbergt veel onopgeloste tegenstellingen. Enkele daarvan zijn:
- wet- en regelgeving als eigen sector of als onderdeel van diverse andere sectoren (onderwijs, welzijnswerk, arbeidsbemiddeling enzovoort);
 - centrale of decentrale planning (of breder: de systematieken van planning en programmering);
 - uitbouw via nieuwe of vernieuwde instellingen ter plaatse (educatieve centra en dergelijke) of vanuit de versterking van enkele bestaande instellingen (avondscholen, volksuniversiteiten, streekscholen);
 - doelstellingen ontleend aan versterking van de individuele en sociale weerbaarheid of ontleend aan de eisen van het veranderende bedrijfsleven (specialisatie, omscholing);
 - beheersvormen aansluitend bij het bestaande particulier initiatief of meer gebaseerd op zelfbeheer in een politiek kader (democratiseringsvoor-schriften);
 - ondersteuningsinstellingen voor deelnemers als onderdeel van de bestaan-de belangen van gevestigde instellingen of vanuit de maatschappelijke en politieke belangenorganisaties van de bevolking;
 - een omvangrijk opeisbaar aanbod parallel aan de educatieve voorziening-en voor jongeren of een minimaal basis-aanbod met politieke discussies op plaatselijk vlak over prioriteiten met betrekking tot het aanvullend aanbod;
 - rechtspositieregelingen, bevoegdheidseisen, kwaliteitseisen en dergelijke.
- Het debat over deze en dergelijke problemen is in de politieke partijen en in de volksvertegenwoordiging nog maar nauwelijks begonnen.
- e. Ook voor de uitvoerende werkers en de (potentiële) deelnemers is er, mede als gevolg van de voorafgaande scheidslijnen en onopgeloste tegenstellingen, nog geen eenheid in de volwasseneneducatie. De werkers krijgen voor bijscholing, organisatie-ontwikkeling, programma- en leer materiaalontwik-keling en onderzoek ondersteuning vanuit een zeer diffuse en onsamenhang-ende ondersteunings- en verzorgingsstructuur (hierover verderop meer). Om tot een samenhangend beleid in één instelling en zoveel te meer om tot samenwerking tussen meerdere instellingen op plaatselijk vlak te komen, ontbreken nog fundamentele voorwaarden in de sfeer van geharmoniseerde financierings- en planningsregelingen. De mogelijke deelnemers zien door de bomen nauwelijks het bos: zij moeten keuze maken op basis van zeer onvolledige informatie over het aanbod en over de vereiste inspanning en eventuele faciliteiten in tijd en geld; zij krijgen bijna geen of te laat voor-lichting over vervolgmogelijkheden. Het ontbreken van harmonisatie in financiële regelingen voor instellingen en voor deelnemers leidt tot concur-entie die niet gefundeerd kan worden in kwalitatieve verschillen; dit geldt bijvoorbeeld op het terrein van talencursussen.

5.3.4 Nieuwe ontwikkelingen: kwantitatief

De samenvattende statistische overzichten die de laatste jaren onder meer in de adviezen van COS en CBPEN zijn gepresenteerd hebben veelal betrekking op de toestand van rond 1975. Sinds dat jaar is er op enkele deelterreinen een grote explosie opgetreden die nog niet is verwerkt in de aangehaalde cijfers. Exacte gegevens zijn nog maar in een enkel geval via onderzoek of CBS-statistiek voorhanden. In 1980 publiceerde het CBS voor de eerste keer 'Deelname aan een aantal vormen van volwasseneneducatie'; in de tweede publikatie in april 1981 (CBS-mededeling 7742) was een stijging van 5,2% te zien. De voornaamste van de nieuwe terreinen zijn de volgende:

a. alfabetisering

Een op initiatief van COS en CBPEN in 1977 uitgevoerd onderzoek heeft de ogen geopend voor het verschijnsel van analfabetisme onder autochtone Neder-

landers.²² De exacte omvang is moeilijk aan te geven zowel vanwege definitieproblemen als vanwege het psychologische en sociale taboe dat hieromtrent bestaat, maar duidelijk is wel dat het om enkele honderdduizenden Nederlanders gaat. Het onderzoek heeft tevens niet alleen de bestaande projecten voor alfabetisering meer bekendheid gegeven maar ook de stoot gegeven tot een plotselinge uitbreiding van de projecten waarvoor in 1980 een stimuleringsregeling ging gelden. In 1976/77 waren er ongeveer 40 projecten. Thans zijn het er zo'n 200. Het aantal deelnemers is opgelopen van circa 600 tot ongeveer 7000. Eén enkele wervende TV-uitzending in het voorjaar 1981 leidde tot een aanmelding van bijna 1200 cursisten.

b. basiseducatie voor volwassenen

De in 1975/76 gestarte open-schoolproefprojecten en de tegelijkertijd opgekomen initiatieven als Ouders-op-Herhaling betekenden vooral een uitbreiding van 'lager onderwijs' voor volwassenen. Globaal gaat het hier om basisvaardigheden voor mensen die wel enkele jaren lager onderwijs hebben gehad in hun jeugd maar niet of nauwelijks voortgezet onderwijs. De projecten hebben verschillende invalshoeken: inhaal- en opfriscursussen van lagere-school-kennis, algemene ontwikkeling en maatschappelijke vorming, schakelcursussen voor voortgezette opleidingen, brugklassen en voorbereiding voor avondonderwijs op MAVO- of HAVO-niveau enzovoort. De open-school-projecten hebben hierin vooral een vernieuwing van methodiek geïntroduceerd. De totale omvang is als volgt te schatten:

- officiële en spontane open-schoolprojecten: circa 150 met zo'n 4000 deelnemers;
- projecten als Ouders-op-Herhaling, basiseducatie in buurten clubhuizen: ongeveer 1200 met 25.000 deelnemers (maar hierin zijn ook VOS-cursussen en dergelijke begrepen).

c. voortgezet onderwijs overdag

In 1975 startte de eerste zogenaamde Moeder-MAVO in Middenmeer. Dit was de stoot tot het gebruik maken van de mogelijkheden om het avondonderwijs ook overdag te geven. Aanvankelijk was dit vooral MAVO, later ook HAVO/VWO, en sinds 1979 tevens MEAO. De invoering van het certificaten-systeem in 1978 (deelnemers per vak) was een tweede groeimogelijkheid. Met de explosieve toename van het dagonderwijs ging overigens een continue groei van het avondonderwijs gepaard.

Tabel 5.4 Aantal leerlingen in het dagonderwijs, het dag-avondonderwijs en het avondonderwijs.

	1972	1976	1978	1979	1980
dag + avond	22.694	39.180	65.983	85.813	95.000
uitsluitend avond	22.694	33.345	39.986	49.076	56.127
uitsluitend dag	—	5.835	23.853	32.893	36.885
minder dan 6 vakken avond					30.239 (54%)
dag					20.694 (56%)

Bron: CBS.

De grootste school, de avondscholengemeenschap in Den Haag, maakte in enkele jaren een groei door van circa 3000 leerlingen naar ruim 12.000 in 1979 waarvan meer dan de helft slechts één vak volgde.

²² C. Hammink: *Analfabetisme in Nederland*. Nijmegen, Katholieke Universiteit, 1977. Vergelijkbare schattingen over de omvang van analfabetisme waren al eerder gemaakt in Engeland en zijn recent gemaakt in de Bondsrepubliek Duitsland en in Vlaanderen, daar bleek 4 à 5% van de volwassen bevolking analfabeet of semi-analfabeet te zijn.

d. educatie van culturele minderheden

Tegelijk met de stimuleringsregeling voor alfabetisering werd in 1980 ook een stimuleringsregeling voor educatieve activiteiten voor culturele minderheden van kracht. Hierbij gaat het om Nederlandse-taalcursussen en andere vormen van basiseducatie en om introductie in de Nederlandse samenleving voor buitenlandse arbeiders, Surinamers, Antillianen, Molukkers, woonwagenbewoners en vluchtelingen. Deze projecten komen langzamer op gang dan die met betrekking tot alfabetisering voor Nederlanders, vooral door het ontbreken van een ondersteuningspunt. De eerste overzichten doen vermoeden dat het hier gaat om 100 en binnenkort wellicht ongeveer 200 projecten met enkele duizenden deelnemers. Met het vrijwilligerswerk meegerekend komt men tot een schatting van 12.000 deelnemers.²³

e. beroepsgerichte educatie

Een niet onbelangrijk deel van de volwasseneneducatie vindt plaats in het kader van de wet op het leerlingwezen. Het aantal deelnemers (tussen 18 en 27 jaar) is ongeveer 70.000 en deze zijn wel opgenomen bij 'partieel onderwijs' in de statistieken. Een grote groei zit echter in de cursussen voor boven 27-jarigen die mede door de landelijke organisatie voor het leerlingwezen, instellingen als de Stichting Opleiding Bejaardenhelpsters enzovoort worden georganiseerd. Het Centraal Overleg van de landelijke organisaties schat het aantal deelnemers hieraan in 1979/1980 op ongeveer 52.000. Een groot deel hiervan volgt cursussen op de streekscholen: schakelcursussen en primaire opleidingen. Het percentage leerlingen boven 18 jaar op de streekscholen steeg van 22% in 1973/74 tot 44% in 1977/78 (circa 21.000).

Daarnaast kunnen nog worden genoemd:

- de verdubbeling van de opleidingscapaciteit van de Centra voor Volksopleiding van Volwassenen (van 3.500 naar 7.000 plaatsen) en de uitbreiding van 'scholing in samenwerking van overheid en bedrijfsleven' (van 2562 in 1977 naar 5206 in 1979),
- de opkomst van de Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsuitoefening, in 1980 overgegaan van het ministerie van CRM naar het ministerie van Sociale Zaken, met enkele duizenden cursisten uit de kring van Surinamers, Antillianen en buitenlandse werknemers,
- tijdelijke maatregelen, zoals de stimulering vakopleiding schoolverlaters (34.611 deelnemers in 1978, 25.767 in 1979),
- de ontwikkelingsprojecten beroepskwalificerende educatie en misschien de projecten partieel kort MBO die in 1981/1982 van start zullen gaan.

f. activiteiten voor speciale groepen

Sinds het begin van de jaren zeventig is er een opkomst van educatieve activiteiten specifiek voor bepaalde doelgroepen. Behalve de culturele minderheden kunnen hierbij vooral genoemd worden:

- educatie in het kader van de vrouwenemancipatie. De meest bekende speciale vrouwencursussen zijn de VOS-cursussen (Vrouwen Oriënteren zich op de Samenwerking) die op vele plaatsen plaatsvinden, en verder de VLO-cursussen (Vrouwen Leren over Ontwikkelingssamenwerking), VIDO-groepen (Vrouwen In De Overgang), VLAM-groepen (Vrouwen Leren Aktief Meedoen);
- activiteiten voor niet-actieven zoals werklozen en WAO-ers, voor een deel uitgevoerd in het kader van artikel 36 van de Wet Werkloosheidsvoorziening, en vaak met recreatieve activiteiten en maatschappelijke acties, maar steeds meer ook vanuit zelfhulpgroepen van WAO-ers;
- voorbereiding op de pensionering en educatie van ouderen, voor een deel als onderdeel van het plaatselijke vormingswerk en internaatsvormingswerk, maar ook als deel van het activiteitenpakket van bejaardenorganisaties en dergelijke.

²³ G. Bouwmeester: 'Allochtone leerlingen op streekscholen'. Te publiceren in: *Interaktie*, september 1981, jaargang 11, nr. 1.

De omvang hiervan is niet aan te geven. Statistisch zijn zij grotendeels verwerkt in de algemene cijfers van het vormingswerk en het sociaal-culturele werk. Wel is duidelijk dat hierin sinds 1975 een belangrijke groei zit.

g. open hoger onderwijs

Tenslotte is als een groei-sector binnen de volwasseneneducatie te zien het hoger onderwijs voor volwassenen. Het aantal studenten in het deeltijd-HBO bedroeg in 1979 71.843 (in 1974/75 ongeveer 55.000). Aan de universiteiten neemt het aantal studenten toe, dat de studie combineert met een gedeeltelijke of volledige werkkring (schattingen lopen uiteen van 10 tot 20%, dat is tussen 15.000 en 30.000 studenten); het CBS geeft een aantal van 3913 avondstudenten in 1979/80. Enkele studierichtingen worden actiever in het opzetten van avond- en weekendprogramma's.²⁴ Voor een deel zal deze groei in de toekomst een weg vinden binnen de open universiteit die in 1983 of 1984 met de eerste programma's moet starten en een studentenaantal van 20.000 voor diploma's en 10.000 voor cursussen verwacht.

5.3.5 *Kwalitatieve ontwikkelingen*

De jaren tussen 1970 en 1980 zijn van grote invloed geweest op de sectoren van vorming, scholing en onderwijs voor volwassenen. Een momentopname anno 1980/81 houdt het gevaar in van fixatie. Als we meer de aandacht richten op de dynamiek, dan dient de algemene kenschets van 'versnippering' of 'lappendeken' (paragraaf 5.3.3) aangevuld te worden met de volgende kenmerken die meer de ontwikkelingstendenties naar voren brengen:

1. De volwasseneneducatie krijgt maatschappelijke *erkenning*. Vanuit een sterke verbrokkeling met nauwelijks enige samenhangende traditie en een perifere positie wordt educatie van volwassenen in toenemende mate in het maatschappelijke leven en ook door de overheid als een essentiële functie in de samenleving erkend. Veelvuldig wordt permanente educatie aangehaald als een beleidsbeginsel, ook binnen maatschappelijke organisaties als de vakbeweging, de vrouwenbeweging, de ondernemerswereld enzovoort.
2. Hiermee ging gepaard een *vermaatschappelijking* in deze zin dat voor de oplossing van de grote maatschappelijke problemen een beroep wordt gedaan op het educatieve werk. Zowel voor technisch-economische problemen (beroepsmobiliteit, automatisering!) en het opvangen van schokken in de ontwikkeling als voor sociale problemen als milieuvervuiling, opkomen van andere samenlevingsvormen, de groei naar een multiculturele samenleving, democratisering enzovoort zou vormingswerk en betere opleiding en scholing een oplossing moeten bieden. Deze vermaatschappelijking wordt ook uitgedrukt in een toenemende overheidsbemoediging die moet leiden tot een meer planmatige opzet en publieke verantwoording (begin van verstatelijking, afhankelijkheid van overheidsfinanciering).
3. Dit leidde evenzeer tot een *professionalisering*. Volwasseneneducatie wordt niet langer overgelaten aan initiatieven van goedwillende vrijwilligers, maar wordt gedragen door vrijgestelde beroepskrachten zowel in de organisatie en het management als in de uitvoering. Met behoud van een gevarieerde instroom van medewerkers (open beroep) worden steeds meer eisen gesteld aan vakbekwaamheid gedragen door kennis, vaardigheden, theorieën en inzichten die specifiek zijn voor deze sector.²⁵ Volwasseneneducatie krijgt een eigenheid, een relatief autonome positie. Dit komt ook tot uiting in pleidooien voor eigen regelingen, een eigen ondersteuningsstructuur, specialisten in de volksvertegenwoordiging enzovoort.
4. Op het gebied van de doelstellingen overheersten vroeger algemene en landelijke belangen, bepaald vanuit waarden die algemeen aanvaard werden

²⁴ Zie *Onderwijs aan volwassenen*. Onder red. van R. Hoksbergen en M. de Goede. Groningen, Wolters-Noordhoff, 1979.

²⁵ CBPEN en COS: *Ontwikkeling van deskundigheid in de volwasseneneducatie*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979. Tiende respectievelijk tiende advies.

geacht zoals overdracht en spreiding van cultuur en kennis en bevordering van saamhorigheid, ontmoeting van verschillende groeperingen. Dit is verschoven naar meer aandacht voor de *handelings-oriëntatie*: de volwasseneneducatie is er vooral op gericht om mensen te stimuleren tot zelfwerkzaamheid, wendbaarheid. Educatie is een middel om op de omgeving in te werken. In deze handelingstheorieën worden de dagelijkse ervaringen en de eigen leef- en werkomgeving van de deelnemers van meer belang geacht als vertrekpunt dan de 'culturele verworvenheden' van onze samenleving. Op theoretisch niveau leidt dit tot een consensus over zaken als:

- voorkeur voor educatie gekoppeld aan de directe leefomgeving,
- planning vanuit lokale behoeften,
- ontwikkeling van onderop,
- benadering van de persoon in zijn sociale context (globalisatie in plaats van fragmentatie).

In de praktijk kan dit echter op nogal wat tegenstrijdige manieren worden uitgewerkt. Zo kan handelingsoriëntatie betekenen het tegemoetkomen aan de directe vraag om met het geleerde iets te kunnen doen in beroep of hobby (educatie moet functioneel zijn), maar zij kan ook inhouden dat educatie mensen in staat moet stellen om hun woon- en leefomgeving te veranderen en om bij te dragen tot maatschappijhervorming.

5. Er blijkt een toenemende *spanning tussen emancipatie en institutionalisering*. Een groot deel van de volwasseneneducatie staat in een emancipatorische traditie waarin het gaat om de vergroting van individuele en maatschappelijke vrijheid. Deze traditie leidt tot aansluiting bij bewegingen, vormen van zelforganisatie van zich emanciperende klassen en maatschappelijke organisaties waarbij educatieve activiteiten opgezet worden vanuit gezamenlijke ervaringen en belangen, en een bijdrage zijn tot gezamenlijke actie. Het ingebouwde educatieve werk is daarbij een essentieel onderdeel. Dit komt op gespannen voet te staan met de afzonderlijke institutionalisering die het gevolg is van de publieke erkenning van de volwasseneneducatie. In de aparte instituties, vaak ook vereist in financiële regelingen, verdwijnt de band met de dragers van de emancipatieprocessen. De instituten richten zich tot individuele deelnemers; het ingebouwde werk zoekt zijn kracht in gerichtheid op specifieke groepen met gezamenlijke belangen (collectivering).
6. Er is eveneens aan de dag getreden een *spanningsveld tussen differentiatie en samenhang*. De al bestaande versnippering wordt nog versterkt door een nadruk op meer variatie, grotere keuzevrijheid, een specifieke doelgroepenbenadering, categoriaal beleid enzovoort. Hieraan liggen zowel argumenten van individualisering als van socialisering ten grondslag. Het projectenbeleid met eigen structuren op regionaal en landelijk niveau voegt er een nieuwe vorm van verkokering aan toe. Anderzijds wordt de roep om meer samenhang steeds luider, op plaatselijk vlak in een aanzet tot educatieve netwerken en educatieve informatie- en adviescentra of (verplichte) samenwerkingsverbanden en op landelijk niveau in een initiatief tot een breed opgezet Landelijk Educatief Overleg of een landelijke ontwikkelingscentrum voor de gehele volwasseneneducatie.
7. Als aparte tendens is nog te noemen het streven naar *inhoudelijke en methodische integratie van vorming, onderwijs en scholing*. Dit gaat verder dan de organisatorische samenwerking of samenhang van verschillende instellingen. Er is geconstateerd dat de programmatische scheiding tussen (algemene en sociale) vorming, (kennisgericht) onderwijs en (op beroepsuitoefening gerichte) scholing niet alleen ongewenst is met het oog op de motivatie van de deelnemers maar ook tot een inhoudelijke reductie leidt waardoor bewustwording van de sociale context niet langer doorwerkt in de arbeidsgerichte scholing. De inhoudelijke en methodische integratie beoogt met name maatschappelijke bewustwording en democratisering in het functioneren in het arbeidsbestel. De integratie heeft te maken met het laten doordringen van een kritisch potentieel in de meer harde sectoren van de volwasseneneducatie en de samenleving. Men onderscheidt:

- een additief model waarbij afzonderlijke programma's elkaar aanvullen en zo worden aangeboden dat deelnemers worden gestimuleerd zowel in vormingsgerichte als aan scholingsgerichte activiteiten te participeren, en
- een (verdergaand) geïntegreerd model waarin in vormen van projectonderwijs of exemplarisch leren de maatschappelijk-kritische elementen juist worden verbreed en uitgediept binnen beroepsonderwijs en functiegerichte scholing.²⁶

Ook hier kan een spanning optreden met het meer geïndividualiseerde 'Baukasten'-systeem (deelcertificaten).

8. Tenslotte is in de volwasseneneducatie in de laatste jaren een tendens zichtbaar geworden van *doelgroepenoriëntatie*. Deze oriëntatie gaat weer een stap verder dan de vanouds overheersende tendens om de programma's af te stemmen op deelnemers. Een vraag-aanbod-schema waarin het marktmechanisme kan overheersen wordt doorbroken in een doelgroepenbenadering waarin de (manifeste) vragen en interesses van losse individuen geproblematiseerd en gekritiseerd worden door de 'vragen' bespreekbaar te maken vanuit hun maatschappelijke context en vanuit de gemeenschappelijke belangen en sociale ervaringen van bepaalde groeperingen. De doelgroepenbenadering is dan ook gekoppeld aan activering van behoeften, politisering van de inhoud en stimuleren van zelfbeheer van leerprocessen door sociale groepen.

5.4 Volwasseneneducatie en het sociale en individuele welzijn

5.4.1 Legitimaties en functies

Aan de opzet en de ondersteuning van voorzieningen voor volwasseneneducatie liggen vele en gevarieerde motieven ten grondslag. Ook het overheidsbeleid vertoont nogal wat schommelingen. Oorspronkelijk overheersten legitimaties als bestrijding van de armoede door opheffing van gebrek aan kennis en 'volksverlichting'. In de tweede helft van de negentiende eeuw werd enerzijds het emancipatorische aspect (vorming als instrument in de klassenstrijd) en anderzijds een ideaal van persoonlijke ontwikkeling of maatschappelijke harmonie, sociale integratie meer uitgediept. Later vindt men motieven als tegengaan van massa-geest, voorkomen van geestelijke ontworteling, bevorderen van zinvolle vrijetijdsbesteding, harmonische persoonlijke groei en wederopbouw van het volk in morele en ideële zin. Naast deze personalistische tendens is er de rechtvaardiging vanuit economische overwegingen: de ontwikkeling van goede arbeidskrachten, het bevorderen van een goed werkklimaat. In de laatste decennia verandert de terminologie; de nadruk ligt op emancipatie en bewustwording van maatschappelijke posities, humanisering en ontplooiing, integratie in de samenleving.²⁷ Thans zijn vooral de volgende legitimaties te onderscheiden²⁸:

1. een legalistische, gebaseerd op een (gepostuleerd) leerrecht van volwassenen (hiervoor meer in de volgende paragraaf). Dit leerrecht impliceert drie dingen:
 - a. toegankelijkheid of (in nader aan te geven gevallen) opeisbaarheid van educatieve voorzieningen
 - b. ontwikkelen van een aanbod, afgestemd op manifeste vragen
 - c. bevorderen van gelijke mogelijkheden voor deelname;
2. een personalistische waarin volwasseneneducatie noodzakelijk wordt geacht

²⁶ G. van Enckevort: 'Volwasseneneducatie de andragologie een zorg?' In: *Tijdschrift van agologie*, mei/juni 1979; jaargang 8, nr. 3, blz. 134-153.

²⁷ Zie voor overzichten van deze ontwikkelingen R. Hajer: *op. cit.*, en H. Michielse: *De burger als andragoog*. Meppel, Boom, 1977.

²⁸ Vergelijk de iets andere indeling in G. van Enckevort (1979): *op. cit.* Zie ook CBPEN: *Door planning tot educatieve netwerken*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977. Tweede advies.

vanwege haar bijdrage aan de persoonlijke ontwikkeling en de ontplooiing van persoonlijke talenten;

3. een sociaal-politieke of cultuur-politieke legitimatie waarbij van de volwasseneneducatie vooral wordt verwacht dat zij bijdraagt tot de maatschappelijke toerusting en tot instandhouding of ontwikkeling van de samenleving. Onder deze gemeenschappelijke noemer zijn drie meer of minder tegenstrijdige oriëntaties te rangschikken:
 - a. een liberale of marktgerichte benadering. Het gaat er hierbij om tegemoet te komen aan vragen die voortkomen uit maatschappelijke veranderingen. De toegenomen mobiliteit en complexiteit moet 'bijgehouden' worden door burgers die inzicht hebben in de veranderingen. De vragen om meer kennis en inzicht staan op zich niet ter discussie. De voornaamste doelstelling is wendbaarheid (vergroting van individuele keuzevrijheid);
 - b. een reformistische benadering. Hierin ligt meer nadruk op de deelname, de participatie aan de veranderingen. Deelname aan educatie staat al ongeveer gelijk aan deelname aan maatschappelijke bewegingen. Tegengaan van sociale ongelijkheden betekent tegengaan van ongelijkheid in educatief opzicht. Maatschappelijke weerbaarheid (verhoging van veranderingsmogelijkheden) is een centrale doelstelling;
 - c. een socialistische benadering. Volwasseneneducatie krijgt hierbij een rechtvaardiging vanuit de bijdrage aan emancipatie en democratisering. Het is één van de — op zich onvoldoende — middelen om machtsposities te veranderen en om de maatschappelijke veranderingen te (leren) sturen;
4. een technologisch-economische legitimatie waarbij volwasseneneducatie wordt gezien als een instrument om het arbeidspotentieel in de samenleving gelijke tred te doen houden met de technische veranderingen in het productiesysteem. Vorming en opleiding van volwassenen zijn onmisbaar in het verwerven van kwalificaties voor beroepsuitoefening (zowel de functiebekwaamheden als het vormgeven aan de arbeidsorganisatie) en daarmee voor het voortbestaan van een produktieve samenleving.

In de praktijk van de volwasseneneducatie, de adviezen van overheidscommissies, het overheidsbeleid zelf lopen deze legitimaties meestal door elkaar heen of worden gecombineerd. Toch zijn er op zijn minst accentverschillen.

De noodzaak van volwasseneneducatie wordt op grond van onderscheiden visies op de samenleving verklaard. In deze visies krijgen de overigens gemeenschappelijke doeleinden als 'vergroting van individueel en sociaal welzijn' en 'tegengaan van ongelijkheden' verschillende inhouden. Maar de legitimaties worden pas dan van belang wanneer ze geconfronteerd worden met de werkelijke effecten van de volwasseneneducatie: de maatschappelijke functies blijken niet gelijk aan de geproclameerde doelstellingen. In theoretische analyses en empirisch onderzoek worden als voornaamste functies van de volwasseneneducatie aangemerkt²⁹:

- a. volwasseneneducatie verzorgt technisch-instrumentale kwalificaties van arbeidskrachten en dit is tegelijk de doelstelling;
- b. volwasseneneducatie zorgt voor socialisatie van volwassenen, namelijk een loyaliteit met betrekking tot eisen en verwachtingen van de maatschappelijke orde en identificatie met autoriteitsstructuren;
- c. volwasseneneducatie dient als rechtvaardiging van de verdeling van sociale status en posities: alleen wie bepaalde vormen van onderwijs en opleiding heeft genoten, heeft aanspraak op bepaalde posities; volwasseneneducatie geeft de belofte te kunnen stijgen en heeft daarmee een 'troost-effect';³⁰
- d. volwasseneneducatie vangt crisissen op de arbeidsmarkt op door tijdelijke ontlasting of sturing ('parkeer'-functie);
- e. volwasseneneducatie biedt een nieuwe zingeving en nieuwe identiteiten in een samenleving die instabiel is geworden (ideologie-kritische functie).

²⁹ B. Bermann-Krauss: 'Legitimation und Funktion der Weiterbildung'. In: *Wörterbuch der Weiterbildung*. Hrsg. von G. Dahm. München, Kösel Verlag, 1980.

³⁰ C. Offe: 'Bildungssystem, Beschäftigungssystem und Bildungspolitik'. In: *Bildungsforschung*. Hrsg. von H. Roth. Stuttgart, Klett, 1975.

De confrontatie van legitimatie met de maatschappelijke effecten heeft vaak een ontvullende werking op hooggestemde verwachtingen. Er is langzamerhand een meer realistische benadering van de volwasseneneducatie mogelijk. Dat geldt in het bijzonder ook voor doelstellingen als vergroting van welzijn en egalitatie (tegenaan van ongelijkheden).

5.4.2 *Het individuele welzijn*

De verwachtingen ten aanzien van educatie zijn in het algemeen vrij hoog. Zowel uit Nederlands als uit Duits onderzoek³¹ komt naar voren dat circa 80% van de bevolking volwasseneneducatie als de moeite waard beschouwt: door volwasseneneducatie wordt men zelf meer waard, kan men zichzelf ontplooien. Deze grote bereidheid of positieve waardering steekt schril af niet alleen tegen de werkelijke deelname maar ook tegen de uiteindelijke effecten voor het persoonlijke welzijn. Aan de *positieve kant* zijn hier de volgende effecten te onderscheiden:

1. Deelname aan een educatief programma of het zelf opzetten daarvan is voor veel mensen op zich al een vorm van welzijn. Kernachtig uitgedrukt in een uitspraak van een deelnemer: 'de open school is een stuk geluk'. Educatie is zelfontplooiing. Of om een uitdrukking van Roessingh³² te parafraseren: educatie drukt menselijk welzijn uit voor zover mensen er plezier in scheppen op deze wijze hun bestaan te interpreteren, inzicht te verwerven en nieuwe zin te geven. Het kan goed toeven zijn in een leeromgeving.
2. Deze welzijnsbeleving heeft niet alleen te maken met de educatieve doeleinden maar ook met de omstandigheden: deelname aan educatie is een vorm van ontspanning, draagt bij tot welbehagen en subjectieve voldoening als compensatie voor het onwelzijn elders. Volwasseneneducatie kan zoals het (sociaal-culturele) verenigingsleven een alternatief voor of vlucht van werk of leven thuis zijn. Mensen komen in een andere omgeving waar ze anderen ontmoeten, waar ze tot uitwisseling van ervaringen en ideeën komen en waar ze nieuwe contacten leggen.
3. Een andere vorm van welzijnsbeleving via educatie ligt in het leveren van prestaties, het zichzelf bewijzen. Mensen vinden voldoening in het (officieel erkende) bewijs een prestatie geleverd te hebben: een studie met succes afsluiten, het bezit van een diploma of certificaat en dergelijke. In een wat ruimere betekenis is educatie welzijnsbeleving door het gebruiken, soms het ontdekken van eerder onbenutte talenten. Hoksbergen³³ heeft, wat het avondonderwijs betreft, deze functie duidelijk aangetoond. Onderzoek onder open-school-deelnemers³⁴ toont hoge intelligentiescores vooral bij vrouwen: een groot reservoir van verborgen capaciteiten.
4. Tenslotte is er de bijdrage van educatie aan de mogelijkheden voor welzijnsbeleving in andere sectoren:
 - bevordering van de deelname aan en vergrote ontplooiingskansen in receptieve of creatieve cultuurbeoefening, hobby's, recreatie;
 - wegen openen naar sociaal-cultureel werk, openbare bibliotheken en dergelijke (het open-schoolwerk blijkt de bezoeken aan bibliotheken sterk te bevorderen!), deelname aan bestuursactiviteiten;
 - emancipatie in de privéfeer: het gevoel te kunnen meepraten, kinderen kunnen helpen met huiswerk.

Hiertegenover staan *negatieve effecten*, met name wanneer men welzijn ziet als een vorm van subjectief welbehagen. Er kan gewezen worden op het volgende:

1. Volwasseneneducatie leidt bij veel deelnemers tot onrust of onbehagen.

³¹ Sociaal en Cultureel Planbureau: *Sociaal en cultureel rapport 1974*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1975; W. Schulenberg: *Soziale Lage und Weiterbildung*. Braunschweig, Westermann, 1978.

³² K.H. Roessingh: *Welzijn, cultuur en vormingswerk*. Groningen, Wolters-Noordhoff, 1970.

³³ R. Hoksbergen: *Profiel van de avondlyceïst*. Meppel, Boom, 1972.

³⁴ T. Jörg: *Testen en toetsen in de open school*. Zeist, Stichting Proefprojecten Open School (SPOS), 1981.

Mensen gaan (niét alleen door volkshogeschoolcursussen of door politiserend vormingswerk!) met meer problemen naar huis dan zij gekomen zijn. Naar aanleiding van de open-schoolprojecten kan naast de bovengeciteerde deelnemer ook een bestuurder aangehaald worden: 'jullie maken de mensen ongelukkig'. Educatie brengt, ook als ze er niet uitdrukkelijk op is gericht, meestal een bewustwording teweeg van problematische of onvrije situaties zonder in die situaties veel verbetering te brengen. Uit het open-schoolonderzoek³⁵ blijkt een toename van onlustgevoelens en maatschappelijk onbehagen. Uit diverse interviews blijkt dat ook in de gezinnsfeer veel problemen optreden. In dit verband is te denken aan de effecten van cursussen gericht op vrouwenemancipatie (VOS-cursussen en dergelijke).

2. Hoge verwachtingen, vaak door de deelname nog verhoogde verwachtingen omtrent maatschappelijke kansen door betere opleiding of onderwijs worden gefrustreerd. Ook voor volwassenen blijkt een MAVO-diploma nog geen plaats op de arbeidsmarkt te garanderen. In het onderzoek naar effecten van scholingsmaatregelen³⁶ bleek dat zelfs in de Centra voor Vakopleiding vooral de aanvankelijk werklozen en ouderen ook na de cursus nog veel met werkloosheid geconfronteerd worden: 24% van de deelnemers boven 24 jaar blijft nog langer dan 3 maanden werkloos, bijna 10% nog langer dan twee jaar. Daardoor ontstaat bij veel mensen met weinig opleiding het beeld van educatie als iets dat enerzijds begerenswaardig is en dat sociaal slagen of welzijn uitdrukt, maar anderzijds niet of onvoldoende bestemd is voor de henzelf, voor de 'lagere klassen'.³⁷
3. Tegenover het gevoel iets gepresteerd te hebben staat bij de grote groep uitvallers in vooral het diploma-gerichte onderwijs (avondscholen, schriftelijk onderwijs) de ervaring van (vaak de zoveelste) mislukking. Maatschappelijke ongelijkheden worden gevoelens van individueel falen. (Over úitval verderop meer.)
4. Tenslotte is er het onwelzijn in de educatieve situatie zelf. Hoewel er de laatste jaren veel verbeterd is, zijn er ook nog steeds veel geluiden van deelnemers over het gebrek aan mogelijkheden van zelfbepaling en zelfbeheer met betrekking tot hun eigen educatie, over het behandeld worden als kinderen door de onderwijsgevendenden en over het weinig serieus nemen van de (leer-)ervaringen in het dagelijkse leven. Ook dit geldt met name de onderwijsachtige vormen van volwasseneneducatie met gesloten leerplannen.³⁸

Het is onmogelijk de positieve en negatieve effecten tegenover elkaar af te wegen. Sommige negatieve effecten kunnen trouwens vanuit een andere gezichtshoek zeer wel als positief gezien worden en omgekeerd, maar dan gaat het om het 'sociale welzijn'. Van belang blijft echter dat in de volwasseneneducatie bij de deelnemers de intrinsieke motivaties (leren als doel op zich, algemene ontwikkeling) en de conditionele motivaties (ontspanning, sociaal contact), beide nauw gerelateerd aan welzijnsbeleving, een grote rol spelen.³⁹ Bovendien overheerst in veel vormen van volwasseneneducatie een ideologie van (individuele) zelfontplooiing en zelfbepaling die niet strookt met de werkelijke effecten. De nadrukkelijke verbinding met het welzijnsdenken en met vrijheid van deelname enzovoort leidt tot een individualisering of het verenigen van sociale problemen tot individuele problemen.⁴⁰

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Instituut voor Toegepaste Sociologie (ITS): *Effecten van scholingsmaatregelen; samenvatting van vier deelonderzoekingen*. 's-Gravenhage, Ministerie van Sociale Zaken, 1979.

³⁷ *Bildung und gesellschaftliches Bewusstsein*. Von W. Strzelewicz u.a.. Stuttgart, Klett, 1966.

³⁸ Vergelijk *Het avondonderwijs onderzocht; Eindrapportage van een onderzoek onder scholieren en leraren van het avond-MAVO, -HAVO en -VWO*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980. SVO-reeks 28.

³⁹ C. Doerbecker en G. van Enckevort: *op. cit.*

⁴⁰ Zie N. Keddie: 'Adult Education: An Ideology of Individualism'. In: *Adult Education for a Change*. Ed. by J. Thomson. London, Hutchinson, 1980.

5.4.3 Tegengaan van ongelijkheden

Niet alleen de individuele deelnemers, maar vooral de samenleving in haar geheel toont in het algemeen hoge verwachtingen van de volwasseneneducatie in het tegengaan van ongelijkheden. 'Egalisatie' is een kernbegrip in de legitimatie van de volwasseneneducatie. Ook de WRR⁴¹ zag een sleutelrol voor onder meer 'wederkerend onderwijs' voor het bereiken van meer sociale gelijkheid in de Nederlandse samenleving. Een meer gelijke deelname aan onderwijs en een compenserende functie van volwasseneneducatie voor ongelijke deelname in het jongerenonderwijs zouden mensen meer toegang geven tot de kwalificatie- en selectiemechanismen in de samenleving. Afgezien van de vraag of de hiermee geïmpliceerde veronderstelling over de verhouding tussen onderwijs en samenleving juist is, wordt de ongelijke deelname aan de volwasseneneducatie zelf een belangrijk probleem.

Zeer algemeen is er veel empirisch materiaal voor de stelling dat ongelijke deelname aan jongerenonderwijs bestendig of vergroot wordt in de volwasseneneducatie. Wie meer onderwijs heeft genoten in zijn jeugd, neemt ook meer deel aan programma's voor onderwijs, vorming en scholing van volwassenen. Of omgekeerd: hoe minder onderwijs men heeft gehad, hoe minder kans op deelname aan enigerlei vorm van volwasseneneducatie. Een Amerikaans onderzoek geeft een beeld van de typische participant aan volwasseneneducatie dat in de meeste Westerse landen geldt: 'Het is minstens even vaak een hij als een zij; is meestal jonger dan 40 jaar; heeft minstens voortgezet onderwijs; heeft een hoger dan gemiddeld inkomen; werkt fulltime en meestal in een witte-boorden-beroep; leeft in een stedelijke omgeving'.⁴² Enkele Nederlandse gegevens zijn:

- Wie tweemaal zoveel onderwijs heeft gehad in de jeugdijaren, neemt ook tweemaal zoveel deel aan vormen van volwasseneneducatie in het latere leven. Van de groep die 6 jaar of minder onderwijs heeft gehad, beweert 75% nooit aan een cursus/opleiding te zijn begonnen. Van de groep die 11 jaar of meer onderwijs heeft gehad zegt 32% nooit aan een cursus/opleiding te zijn begonnen.⁴³
- Deelname aan volwasseneneducatie leidt tot steeds meer deelname. Bij schriftelijk onderwijs is bijna 60% voor de tweede of volgende keer ingeschreven. Deelnemers aan plaatselijke cursussen nemen ook vaker deel aan schriftelijk onderwijs, bedrijfsopleidingen en internaatscursussen. De verschillende soorten volwasseneneducatie versterken elkaar en versterken de reeds genoten schoolopleiding.⁴⁴
- Ook al is het aandeel van deelnemers uit lagere milieus relatief groter dan in het overeenkomstige jongerenonderwijs, toch is hun aandeel lager dan het percentage uit de Nederlandse bevolking: ongeschoolde en geschoolde arbeiders in de bevolking 46% en in avondonderwijs voor MAVO 41%, voor HAVO 26% en voor VWO 16%.⁴⁵

Het hoeft dan ook geen verwondering te wekken dat, hoewel in relatief mindere mate dan in het jongerenonderwijs, sociale ongelijkheden zich eveneens weerspiegelen in de volwasseneneducatie. Met name zijn te noemen:

1. Situatie op de arbeidsmarkt. Hoe minder opleiding een bepaalde functie vraagt, des te minder stimulansen er van het werk uitgaan om tot verdere scholing en vorming te komen. De hoogst opgeleiden krijgen de meeste

⁴¹ WRR: *Over sociale ongelijkheid; Een beleidsgerichte probleemverkenning*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977. Rapporten aan de Regering nr. 16.

⁴² Zie voor internationale gegevens C. Doerbecker en G. van Enckevort: *op. cit.*; zie ook W. Dickhoff: *Doelgroepen in de volwasseneneducatie*. Amersfoort, CBPEN, 1980. Het Amerikaanse onderzoek dateert uit het begin van de jaren zestig. Zie J.W.C. Johnstone and R.J. Rivera: *Volunteers for Learning*. Chicago, Aldine Press, 1965.

⁴³ *Studeren na het dagonderwijs (op. cit.)*.

⁴⁴ C. Doerbecker en G. van Enckevort: *op. cit.*

⁴⁵ *Het avondonderwijs onderzocht (op. cit.)*.

faciliteiten.⁴⁶ De scholing voor de laagst opgeleiden is er meestal toe beperkt het bestaande niveau te handhaven.⁴⁷

2. Maatschappelijke activiteiten. Een actieve opstelling in het maatschappelijke leven (naast beroep ook verenigingsleven, vrijetijdsbesteding, milieu-acties enz.) gaat gepaard met deelname aan educatie. Voor het omgekeerde, actieve educatie als compensatie voor een passief maatschappelijk functioneren, bestaat geen empirische grond.⁴⁸
3. Sociaal milieu. In de meeste vormen van volwasseneneducatie is er een relatief geringer deelname van mensen uit de lagere milieus.
4. Sexe. Het aandeel van de vrouwen in het vormingswerk en het algemeen voortgezet onderwijs is groeiend en overtreft soms het aantal mannen. In het dag/avond-AVO/VWO studeren thans meer vrouwen dan mannen (avond-MAVO/HAVO/VWO circa 58% vrouwen, dag-MAVO/HAVO/VWO ongeveer 92%), terwijl in 1970 het percentage vrouwen onder de 30 lag. Aan het parttime beroepsonderwijs – met uitzondering van enkele 'klassieke' vrouwenopleidingen (sociaal-pedagogisch onderwijs e.d.) – nemen echter veel meer mannen deel: dag- en avond-MEAO 62% mannen, partieel MBO en partieel HBO circa 65% mannen. Hoewel de deelname van vrouwen stijgt, blijft zij met name nog sterk achter in de technische vakken. Enkele cijfers uit 1979/80 dienen hier ter illustratie.

Tabel 5.5 Deelname aan parttime beroepsonderwijs, naar onderwijssoort en geslacht.

	mannen	vrouwen
parttime MBO		
– technisch	5555	168
– economisch en administratief	4522	2677
– sociaal-pedagogisch	4725	6592
parttime HBO		
– technisch	4105	436
– economisch en administratief	257	28
– sociaal-pedagogisch	8194	7881
– opleiding leraren	19885	15464

Bron: CBS.

Ook in het schriftelijk onderwijs van de erkende instellingen overheersen de mannen: in 1979/80 137.440 mannen tegenover 67.730 vrouwen (en 2.870 onbekend).

5. Leeftijd. Voor oudere werknemers (boven 50 jaar) zijn er nauwelijks geschikte scholingsvoorzieningen.⁴⁹ Van de leeftijdsgroep boven 65 jaar zegt 67% nooit aan een cursus of opleiding te zijn begonnen na het initiële onderwijs en voor 18% was dit 21 jaar of langer geleden. Een regionaal overzicht voor de Bevelanden leidt tot de conclusie dat er geen educatieve voorzieningen zijn specifiek gericht op mensen van 45 jaar en ouder (2/5 deel van de bevolking) en dat ook hun deelname aan het bestaande werk achterblijft, nog meer bij mannen dan bij vrouwen.⁵⁰ In het (dag-)avond-AVO/VWO was de gemiddelde leeftijd enkele jaren geleden nog 23 jaar; nu is één op de drie leerlingen op de dag-AVO/VWO-scholen voor volwassenen ouder dan 40 jaar.

⁴⁶ W. Dickhoff: *op. cit.*.

⁴⁷ ITS: *op. cit.*.

⁴⁸ C. Doerbecker en G. van Enckevort: *op. cit.*.

⁴⁹ Gemeenschappelijk Instituut voor Toegepaste Psychologie GITP: *Interne bedrijfsopleidingen voor volwassenen*. Berg en Dal, GITP, 1976.

⁵⁰ D. Eveleens: *Leren en laten leren*. Goes, Culturele Raad, 1977.

6. Geografisch. Uit onderzoek in de Bevelanden⁵¹ en in Overijssel⁵² blijken aanmerkelijke geografische verschillen. Twee conclusies uit deze onderzoeken:

- In plattelandsgemeenten is het aantal en de variëteit van voorzieningen zowel op het terrein van onderwijs en scholing als van vormings- en ontwikkelingswerk beperkt.
- De deelname zowel aan het totaal van de volwasseneneducatie als aan vormen van basiseducatie blijft in plattelandsgemeenten achter bij stedelijke en bij provinciale en landelijke gebieden.

Over specifieke maatregelen om deelname te bevorderen, zoals de invoering van educatief verlof, mag men op korte termijn en zonder aanvulling door gerichte werving niet optimistisch zijn; wel corrigeren deze sommige ongelijkheden zoals blijkt uit Duits onderzoek⁵³. In Bremen maakte in 1976 2,7% van de gerechtigden gebruik van vormingsverlof; daarvan behoorde 23% tot de arbeidersklasse die overigens slechts 7% van de deelnemers aan volwasseneneducatie leverde. In Hessen lag in 1976 het gebruikpercentage op gemiddeld 2%, maar met aanmerkelijke verschillen tussen mannen en vrouwen respectievelijk 2,6% en 1,4%) en tussen 'leerlingen' en oudere arbeiders (respectievelijk 7,8% en 0,4%). Uit deze cijfers mogen geen al te overhaaste conclusies worden getrokken. De positieve bijdrage van de volwasseneneducatie aan het tegengaan van ongelijkheden blijkt bij nadere beschouwing vanuit de volgende vier gezichtshoeken.

- a. Volwasseneneducatie is geen eenheid. Belangrijke onderdelen zijn wel degelijk een factor in de democratisering van het educatieve aanbod en met name in de laatste 5 à 10 jaar is er een gevarieerd aanbod tot stand gekomen, dat tegemoet komt aan de wensen en behoeften van die groepen die tot nu toe weinig kansen hadden. Het feit dat het ook hier gaat om een 'topje van de ijsberg' doet niet af aan de constatering dat alfabetiseringscursussen, bijspijker- en herhalingscursussen, open-school-projecten, dag-onderwijs voor volwassenen ('moeder-MAVO's'), activiteiten voor buitenlandse werknemers, projecten 'Pensioen in zicht' enzovoort juist die volwassenen bereiken die in hun jeugd en in het partiële onderwijs tot nu toe niet aan de bak kwamen.
- b. Niet alleen percentages zijn van belang maar ook de absolute aantallen. De meeste vormen van volwasseneneducatie hebben voor de individuele deelnemers een tweede-kans- of tweede-weg-functie. Voor deze individuen wordt een deel van hun 'ongelijkheid' weggenomen (individuele correctiefunctie).
- c. Een 'streng' criterium voor het tegengaan van ongelijkheden is de zogenaamde omgekeerde privilegering of spiegelbeeldcorrectie. Deze komt niet of nauwelijks voor. (Het dagonderwijs-AVO/VWO voor volwassenen en het open-schoolwerk heeft, zoals hierboven al aangegeven, wat de man-vrouwverdeling betreft wel een dergelijke spiegelbeeldcorrectiefunctie vergeleken met het jongerenonderwijs!) Een minder streng criterium is een relatief grotere vertegenwoordiging van bepaalde groeperingen dan in het overeenkomstige jongerenonderwijs. Een dergelijke correctiefunctie geldt ook in het avondonderwijs.

Tabel 5.6 Sociaal milieu en deelname aan enkele vormen van voortgezet onderwijs door ouderen en jongeren

milieu	avondscholen 74/75			dagscholen jongeren '70			bevolking '70 ---
	MAVO	HAVO	VWO	MAVO	HAVO	VWO	
lager	42	26	17	30	19	10	38
middelbaar	45	50	47	44	42	29	43
hoger	13	24	36	26	39	61	19

Bron: *Het avondonderwijs onderzocht (op. cit.)*.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Onderzoeksverslag Volwasseneneducatie in Overijssel*. Zwolle, Culturele Raad, 1981.

⁵³ D. Görs: *Zur politischen Kontroverse um den Bildungsurlaub*. Köln, Bund, 1978.

Waarschijnlijk geldt wat het milieu-aspect betreft zelfs een omgekeerde privilegering binnen de open-schoolprojecten (door de selectieve werving) en het dagonderwijs voor volwassenen (geen exacte onderzoeksgegevens bekend).

- d. Correcties op de ongelijke deelname in het jeugdonderwijs door volwasseneneducatie kunnen op langere termijn grotere effecten hebben, met name wanneer men de sociale ongelijkheid erbij betreft. Men denke aan:
- de doorwerking in de tweede en volgende generaties (vooral de Engelse Open University heeft daarin een belangrijke rol)
 - de kansen op een beter bestaan (hogere beloning enz.) in vergelijking met het verleden van eigen gezin, groep of klasse, hoewel niet in verhouding tot 'hogere' bevolkingslagen
 - de invloed op sociale bewegingen naar meer gelijkheid in inkomen en macht doordat 'voorlopers' uit lagere klassen toegang krijgen tot sleutelposities (strategische functie met betrekking tot democratisering).
- Hierover zijn echter evenmin exacte onderzoeksgegevens bekend.

5.4.4 *Uitval*

De gegevens over deelname uit de vorige paragraaf hebben vooral betrekking op de 'instroom', om in onderwijsstermen te spreken. Uit veel onderzoek – zoals ook blijkt uit het hoofdstuk van Van den Bosch – is bekend dat ongelijkheden in deelname nog versterkt worden door de grotere drop-out bij die groeperingen die ook al achterblijven bij de instroom. In de volwasseneneducatie zijn minder gegevens voorradig.

In een overzicht van Duits en Amerikaans onderzoek komt Schroeder⁵⁴ tot de conclusie dat het aantal deelnemers dat een cursus in de volwasseneneducatie voortijdig beëindigt, in het algemeen tussen een derde en de helft ligt. De voornaamste voorspellende factor vormt onregelmatige deelname. Van een verband met lagere sociale status, minder vooropleiding of beroep is in het algemeen geen sprake. Minder vooropleiding houdt wel verband met meer uitval bij taalcursussen en bij langdurige cursussen (langer dan een half jaar). Oudere deelnemers blijken een cursus minder voortijdig af te breken. Persoonlijke omstandigheden van deelnemers en organisatie van de cursus, kenmerken van cursusleiders en dergelijke zijn van meer invloed. Enkele Nederlandse gegevens zijn de volgende.

1. In het avondonderwijs-AVO/VWO haalt circa 65% de eindstreep (geslaagd voor het eindexamen) niet.⁵⁵ Bij het vergelijkbare jongerenonderwijs ligt dit tussen 20 en 30%; bij het middelbaar beroepsonderwijs voor jongeren tussen 40 en 50%. Het schoolrendement in het dagonderwijs voor volwassenen lijkt gunstiger te liggen. De eerste onderzoeksresultaten wijzen uit dat ruim de helft van de dagcursisten (51%) haar of zijn studie met goed resultaat afsluit.⁵⁶ Het 'lagere' rendement van het avondonderwijs dient op vier manieren gerelativeerd te worden:
 - a. Voor veel deelnemers blijkt het eerste trimester een soort oriëntatieperiode. De uitval na drie maanden ligt op ongeveer 30%. Daarna is de uitval niet aanmerkelijk hoger dan in het jongerenonderwijs.
 - b. De investering van de overheid in het avondonderwijs is ongeveer de helft van die in het vergelijkbare jongerenonderwijs (bedragen per leerling).
 - c. Het persoonlijke rendement voor volwassenen ligt niet alleen en bij sommigen ook niet bij voorbaat in het behalen van een diploma. Het rond 1978 ingevoerde certificatenstelsel zal de rendementcijfers nog meer

⁵⁴ H. Schroeder: 'Dropout-Forschung: Teilnehmerschwund'. In: *Taschenbuch der Weiterbildungsforschung*. Hrsg. von H. Siebert. Berlin, Burgbücherei, 1980. Gegevens uit Engeland wijzen in dezelfde richting. Zie G.L. Roberts and W. Webb: 'Dropout in Adult Education'. In: *Educational Research*, November 1979; jaargang 22, nr. 1, blz. 39-48.

⁵⁵ *Het avondonderwijs onderzocht (op. cit.)*.

⁵⁶ *Studietaken in het dag- en avondonderwijs voor volwassenen*. Door R. Hoksbergen e.a., Utrecht, Instituut voor Pedagogische en Andragogische Wetenschappen, 1981.

moeten differentiëren. Voor ruim viervijfde van de stakers heeft de studie naar eigen zeggen wel wat opgeleverd.

- d. Het rendementscijfer ligt hoger dan in het voor velen enig aanwezige alternatief, namelijk het schriftelijk onderwijs.
2. In het schriftelijk onderwijs is de dropout, tot en met het examen, tussen 80 en 85%.⁵⁷ Dit geldt echter alleen de cursussen voor MAVO/HAVO/VWO. Bij de relatief kortere beroepsgerichte cursussen en de talencursussen met een eigen certificaat is de uitval aanmerkelijk lager (respectievelijk 20 à 30%). Behalve de lengte van de cursus speelt ook het ontbreken van een 'school'-examen bij AVO/VWO-opleidingen een rol. Het deelnemen aan aanvullende mondelinge lessen, wat veel cursisten wel wilden, blijkt voor de meesten op praktische problemen te stuiten. Aan het begin van de cursus is 39% van plan mondelinge lessen te volgen (46% weet het nog niet), maar na 8 maanden heeft slechts 8% dit gerealiseerd en heeft al 40% de studie gestaakt.
 3. Vergeleken met deze cijfers vallen de uitstappers-percentages in de open-schoolproef gunstig uit. Gemiddeld is het percentage 27% over de eerste twee jaar in de proefperiode en van deze vroegtijdige stoppers is 70% gericht op doorstroming naar andere vormen van volwasseneneducatie. Bij de jong-volwassenen ligt het aantal stoppers hoger: zo'n 40%, maar hiervan stapt 90% over naar andere vormen van volwasseneneducatie. Na de aanlooptijd en na een verandering in het curriculum in 1979/1980 is de dropout teruggebracht tot ongeveer 13% (gebaseerd op nog niet gepubliceerde gegevens van de SPOS).
 4. Op andere terreinen van de volwasseneneducatie in Nederland is tot nu toe geen systematisch onderzoek verricht naar dropout-gegevens. Uit vergelijking met buitenlands onderzoek en uit case-studies mag verondersteld worden dat de uitval in meerjarige cursussen parttime (beroeps-)onderwijs in het algemeen boven de 50% ligt. Als de cursus korter is of wanneer er meer begeleiding of groepsdwang is (bijv. in het parttime sociaal-pedagogisch onderwijs) ligt dit percentage waarschijnlijk lager, in het (meer geïndividualiseerde) schriftelijk onderwijs hoger.
 5. Uitval of dropout is een aspect van een breder non-participatieprobleem. Hierover hebben Doerbecker, Geurts en Doets gegevens verzameld in het vormings- en ontwikkelingswerk.⁵⁸ Zij komen tot de conclusie dat ongeveer één op de tien deelnemers in eigen ogen of naar het oordeel van groepsleiding of mede-deelnemers weinig of bijna niet meedoet: een stil of zwijgend groepslid. Waar de affiliatiebehoeften en de conditionele motivaties een grote rol spelen (naar blijkt uit veel onderzoek), mag gesteld worden dat deze vorm van non-participatie negatief is voor het persoonlijk welbevinden of in veel gevallen althans niet tegemoet komt aan de verwachtingen waarmee men een cursus begint. Gemeten aan subjectieve maatstaven (bevredigend meedoen, meeleven, op je gemak voelen, doen wat men zich had voorgesteld) zijn er ook aanwijzingen dat er 10% 'problematische deelnemers' zijn, en dat daarboven nog tussen 15 en 25% geen positieve uitspraken over hun deelname doen. Persoonlijke kenmerken, groepskenmerken en de persoon van de groepsleider blijken hierbij van meer invloed dan externe sociale factoren zoals milieu of geslacht of vooropleiding.

5.4.5 *Educatie en arbeidsmarkt*

Hoewel intrinsieke en conditionele motivaties om te leren altijd wel een rol spelen, staat bij de meeste deelnemers een extrinsieke motivatie toch voorop: leren als een middel om een doel te bereiken. Bij dit externe doel zijn persoon-

⁵⁷ H. Lington: *MAVO- en HAVO-cursisten in avondonderwijs en schriftelijk onderwijs; Een vergelijking*. Amsterdam, Kohnstamm Instituut, 1980.

⁵⁸ C. Doerbecker en J. Geurts: *Het non-participatie-, isolatie- en uitvalsprobleem in het educatieve werk*. Amersfoort, NCVO, 1973; C. Doerbecker en C. Doets: *Non-participatie bij vormingsgroepen*. Amersfoort, NCVO, 1974.

lijk nut en maatschappelijk nut, individueel welzijn en sociaal welzijn veelal in één lijn te zien. Dat geldt met name voor de meest in het oog springende extrinsieke motivatie: vooruitgang in het beroep. Uit het Teleac/Intomart-onderzoek bleek dat voor 64% van de belangstellende volwassenen de cursus of opleiding vooral gericht zou dienen te zijn op een bepaald beroep.⁵⁹ Dit percentage (in het algemeen tussen 60 en 80%) komt ook naar voren in motivatie-onderzoek bij deelnemers aan werkvormen als avondonderwijs, schriftelijk onderwijs en tevens bij delen van het vormingswerk. In het vormingswerk en algemeen voortgezet onderwijs is het een veel gerapporteerd ervaringsgegeven dat, na een aanvankelijke oriëntatie op algemene ontwikkeling tijdens de cursus de behoefte om met de opleiding ook een betere kans te krijgen op de arbeidsmarkt meestal toeneemt. Het merendeel van de geslaagden van dag/avond-AVO/VWO kiest voor verdere studie in het beroepsonderwijs: het avondonderwijs is geen eindstation, maar vertrekpunt voor verdere studie en positieverbetering.

Ook in de officiële legitimaties van de volwasseneneducatie waarbij het gaat om het maatschappelijke effect, bijvoorbeeld in de pleidooien voor wederkerende educatie van de OESO, heeft de oriëntatie op veranderingen in de arbeid een vooraanstaande plaats. De betekenis van de volwasseneneducatie zou met name liggen in de ontwikkeling van actuele kwalificaties die mobiele en flexibele arbeidskrachten garandeert. Technologische ontwikkelingen, snelle veranderingen op de arbeidsmarkt en daarmee samenhangende snelle veroudering van voor beroepsuitoefening vereiste kennis en vaardigheden worden opgevoerd als de noodzaak voor voortdurende opleiding en vormgeving. Vaak wordt daar aan toegevoegd dat deze noodzaak zoveel sterker wordt waar het jongerenonderwijs door een combinatie van tendenties niet meer verder komt dan beroepsoriëntatie en beroepsvoorbereiding (veralgemenisering van het onderwijs): de eigenlijke beroepsopleiding vindt plaats in een voortdurende afwisseling van beroepspraktijk en verdere vorming en opleiding.

De praktijk van de volwasseneneducatie en van de arbeidsmarkt roepen hier de volgende problemen op:

1. In het voorzieningspatroon van de volwasseneneducatie overheersen de instellingen voor vormingswerk en voor algemeen voortgezet onderwijs. De mogelijkheden om deel te nemen aan beroepsonderwijs of scholing voor volwassenen zijn in het algemeen in formeel (toegangseisen), financieel en geografisch opzicht geringer. Volwasseneneducatie komt niet altijd tegemoet aan een vraag op de arbeidsmarkt, maar scheidt ook een aanbod waarvoor in toenemende mate geen arbeidsplaatsen voorradig zijn, zowel naar aantal als naar sector. De concentratie op vormingswerk en AVO kan voorkomen dat een latent aanbod van arbeidskrachten (men denke aan de vrouwen!) al te vlug zichtbaar wordt. Volwasseneneducatie kan een tijdlang mensen aan de arbeidsmarkt onttrekken en vervult zo een 'parkeerfunctie' waardoor de druk op de arbeidsmarkt vermindert. Al dan niet welbewust wordt dit verdoezeld in rechtvaardigingen voor volwasseneneducatie vanuit motieven van individueel welzijn, ontplooiing en dergelijke: 'vormingswerk en onderwijs zijn toch juist goed voor persoonlijke verrijking'.
2. Ook specifieke scholingsmaatregelen blijken vaak niet erg effectief. In het evaluatie-onderzoek van het ITS wordt geconcludeerd dat voor de grote groep cliënten van Arbeidsbureaus die voor directe plaatsing in het arbeidsproces beschikbaar zijn, de scholingsmaatregelen weinig aan de orde gesteld worden, evenmin als dat voor mensen van wie de kansen toch al gering zijn (ouderen, gehuwde vrouwen) gebeurt, en dat zij voor mensen die nooit beroepsonderwijs gevolgd hebben niet of nauwelijks werken. De maatregelen zijn het meest effectief voor mensen die het beroepsonderwijs eerder al met een diploma hebben afgesloten (vooral de Studiekostenregeling) of al gedeeltelijk hebben gevolgd (de Centra voor Vakopleiding). Vijf jaar na cursusdeelname is 40% van de ex-cursisten van CVV's opnieuw geconfronteerd geweest met een periode van werkloosheid. De plaatsingskansen zijn

⁵⁹ *Studeren na het dagonderwijs; Deel I en II*. Utrecht, Teleac/Intomart, 1975.

beter wanneer de deelnemer al meer beroepsonderwijs heeft gehad en wanneer de opleiding gebeurt in samenwerking met de bedrijven. Maar dan dient wel opgemerkt te worden dat

- het veelal werknemers betreft die nog in dienst zijn van de bedrijven en
- het gevolg ook is dat bepaalde functies nu uitgeoefend worden door één geschoolde (c.q. bijgeschoolde) werknemer in plaats van door twee onervaren werknemers.

3. De toewijzingsfunctie van volwasseneneducatie in het kader van de arbeidsmarkt blijkt ook geringer te worden door een uitblijven van de vraag naar meer geschoolde arbeidskrachten. Het gemiddelde opleidingsniveau is al hoger dan het gemiddelde vraagniveau (denk ook aan de discussies met betrekking tot 'overscholing'). Er zijn steeds meer deelmarkten (de secundaire of marginale arbeidsmarkt) waar de allocatiefunctie van educatie nauwelijks een rol speelt. Er is dan ook een tendens waarneembaar dat arbeidsorganisaties minder geneigd zijn te investeren in (interne) opleidingen of in algemene fondsen voor volwasseneneducatie: de benodigde kwalificaties zijn voldoende te verkrijgen op de externe arbeidsmarkt.⁶⁰ Dit heeft, zoals Van Hoof signaleert, negatieve gevolgen niet alleen voor juist de zwakke groepen maar ook voor het aanpassingsvermogen van het arbeidssysteem zelf. Er is onvoldoende afstemming tussen arbeidsvraag en het zich ontwikkelende arbeidsaanbod. De innovatiekracht of flexibiliteit en de interne elasticiteit van de ondernemingen lopen daardoor gevaar op langere termijn. De last van de aanpassing aan veranderende arbeidsomstandigheden komt in onevenredige mate terecht bij de aanbieders op de arbeidsmarkt. Van de aanbieder wordt steeds meer flexibiliteit gevraagd, maar in een afgedwongen zin, en flexibiliteit wordt dan het genoegen nemen met een slechtere baan die dan weer minder ontplooiingskansen en leermogelijkheden biedt. 'Een beleid dat de arbeidskant buiten beschouwing laat, belast de tot flexibiliteit veroordeelde arbeidskrachten wel met een heel zware hypotheek'⁶¹ en dat zijn dan vooral de laaggeschoolden.

4. In relatie tot de arbeidsmarkt worden de procesgebonden of extrafunctionele aspecten van de kwalificatie door onderwijs en opleiding van steeds meer belang. Enkele voor het individuele en sociale welzijn deels positieve aspecten zijn:

- De toenemende complexiteit en schaalvergroting van bedrijven maken controlemechanismen onwerkbaar. Bureaucratie werkt vertraging en sociale ontevredenheid in de hand. Dit wordt opgevangen door mensen te scholen en te stimuleren tot zelfwerkzaamheid en handelen vanuit innerlijke overtuiging.
- De technologie leidt tot verarming in de arbeid in zowel technische als sociale zin ('Entberuflichung der Industrie-arbeit'⁶²). Educatie — met name bepaalde interne opleidingen, human-relations-trainingen en verlof tot deelname aan vormingscursussen — vervult dan een compensatiefunctie.
- Werkloosheid die leidt tot inactiviteit, doet veel sociale spanningen en persoonlijke onbehagen ontstaan. Verblijf in verzekeringswetten werkt demotiverend en demoraliserend. Deelname aan educatie is op zich dan al een beter alternatief (opnieuw de parkeerfunctie), maar zorgt ook dat de mensen actief blijven en potentieel inzetbaar zijn voor zowel een eventuele nieuwe arbeidsplaats als voor vrijwilligerswerk en dergelijke.
- Het tekort aan arbeidsplaatsen is een potentiële bron voor sociale onrust. Educatie biedt de suggestie van een tweede weg of tweede kans. De aandacht verschuift van de macro-sociale problematiek naar de suggestie van

⁶⁰ J.J. van Hoof: 'Onderwijsplanning en arbeidsmarkt'. In: *Planning van voorzieningen voor het voortgezet onderwijs*. 's-Gravenhage, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1981; A. Hulskes: *Kwalificatie-ontwikkeling tijdens de beroepsloopbaan*. Tilburg, IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek, 1980.

⁶¹ J.J. van Hoof: *op. cit.*

⁶² *Sozialpolitik und Arbeiterinteresse*. Von M. Baethge u.a., Frankfurt, 1976.

mogelijkheden voor individuele sociale stijging die afhankelijk zou zijn van de eigen prestatie.

5. Deze functies van educatie in relatie tot het arbeidsbestel dat onze samenleving kenmerkt, zijn niet alleen systeemstabiliserend. Verhoging van educatieniveau leidt eveneens tot een revolutionair potentieel.⁶³ Tegenover de vermindering van leermogelijkheden in het directe productieproces staat de grotere openheid, om wat voor legitimaties dan ook, van de meer functie-onafhankelijke externe opleidingen en externe volwasseneneducatie. De bereidheid tot deelname aan educatie is weliswaar mede afhankelijk van de kwalificatiegraad van de uitgeoefende arbeid en zou daarom afnemen juist bij de minst gepriviligeerde bevolkingsgroepen (Baethge e.a.), maar de motivatie om vanuit andere sectoren een eigen identiteit op te bouwen en daarin bij te dragen door educatie, neemt ook toe.⁶⁴ Hierdoor kan een (nieuw) bewustzijn van maatschappelijke verhoudingen en krachtenvelden ontstaan.

Volwasseneneducatie creëert geen arbeidsplaatsen (afgezien van de arbeid in het educatieve systeem zelf). Soms is het een gemakkelijke manier om mensen uit de arbeidsmarkt af te schuiven. Soms is het voor de deelnemer en voor de arbeidsorganisatie een (te) gemakkelijke manier om oplossingen te suggereren voor fricties op de arbeidsmarkt. In welke richting kan een betere afstemming tussen educatie en arbeidssysteem worden gezocht? Voornamelijk gebaseerd op de recente publikatie van Van Hoof en Donkers volgen hierover nog enkele indicaties.⁶⁵

- a. Volwasseneneducatie zal (mede) onderdeel moeten zijn of blijven van arbeidsmarktbeleid en niet (alleen) van onderwijsbeleid of welzijnsbeleid. Alleen dan kan worden voorkomen dat er een te grote druk ontstaat op of te grote verwachtingen omtrent één instrument van een constructief arbeidsmarktbeleid. Volwasseneneducatie kan een bijdrage leveren aan betere kansen op de arbeidsmarkt als zij in relatie wordt gebracht met andere instrumenten: veranderingen in de kwalificatiestructuur (werkherstructurering), werkgelegenheidsbeleid, arbeidsbemiddeling, bevordering van geografische mobiliteit enzovoort. 'Het ontbreken of onvoldoende benutten van andere stuulementen op de arbeidsmarkt dreigt te leiden tot een afwenteling van problemen op het scholings- en educatiebeleid'.⁶⁶
- b. Er dient een verbinding te ontstaan tussen externe scholing (educatie), interne scholingsprocessen en on-the-job-training. De overbruggingsfunctie van het interne scholingsstelsel dreigt bij de huidige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in de knel te komen. Beleidsmaatregelen zouden juist de werking van de interne markten kunnen versterken.
- c. Ook in de volwasseneneducatie zal plaats moeten zijn voor verbreding van de beroepskwalificatie, voor het verwerven van meervoudige kwalificaties. De tendens tot een verdeling tussen brede beroepsvoorbereiding in het jeugdonderwijs en een toegespitste functie-opleiding voor volwassenen dient aan beide kanten te worden tegengegaan. Ook in de volwasseneneducatie zal de arbeidskwalificatie zowel vaktechnisch-instrumentale als sociaal-normatieve momenten moeten omvatten: integratie van vorming, scholing en onderwijs.
- d. Tenslotte een relativering van de functievereisten: prognoses omtrent de behoefte aan arbeidskrachten en omtrent de inhoud van functies blijken nauwelijks mogelijk. Dan zullen zij ook geen strikt toepasbaar criterium kunnen en mogen zijn voor de planning van educatievoorzieningen en voor de inhoudelijke bepaling van curricula.

De bovengenoemde factoren maken het moeilijk om de bijdrage van de

⁶³ Vergelijk R. Bahro: *Die Alternative*. Frankfurt, EVA, 1978.

⁶⁴ E. Schmitz: *Leistung und Loyalität; Berufliche Weiterbildung und Personalpolitik in Industrieunternehmen*. Stuttgart, Klett, 1978.

⁶⁵ *Op. cit.*

⁶⁶ CBPEN: 'Brief bij afsluiting der werkzaamheden, december 1979'. In: CBPEN: *Commentaren en adviesbrieven 1977-1980*. Amersfoort, CBPEN, 1980.

volwasseneneducatie aan het nationale inkomen door een verbeterde opleiding van de (beroeps-)bevolking te kwantificeren. In een door het Sociaal en Cultureel Planbureau verzorgd rapport van de COS en de CBPEN⁶⁷ is toch een schatting gemaakt. Hieraan ontleen wij het volgende.⁶⁸

1. De baten hangen uiteraard samen met het aantal onvervulde vacatures en de mogelijkheden om in deze vacatures juist te voorzien via scholing. Deze mogelijkheden zijn tegenwoordig gering. Zij hangt ook samen met de arbeidsinkomstenquote. Met andere woorden: de scholing moet toetreding tot de arbeidsmarkt inderdaad mogelijk maken en dat is meer afhankelijk van marktmechanismen dan van de scholing zelf.
2. Door scholing kan de arbeidsproductiviteit van werkenden verhoogd worden. Dit is vooral belangrijk voor mensen die reeds een relatief sterke positie op de arbeidsmarkt bezitten.
3. Vanwege deze onzekere factoren kan niet verder worden gegaan dan 'rekenvoorbeelden':
 - a. Wanneer elk jaar door verbeterde opleiding en scholing 5000 onvervulde vacatures vervuld worden en wanneer van deze vacatures wordt aangenomen dat zij tien jaar blijven bestaan en dat zij circa f 10.000,- per jaar bijdragen aan het nationaal inkomen, dan zijn de baten gelijk aan 1 miljard gulden.
 - b. Wanneer door specifieke opleiding en scholing elk jaar ongeveer één op de honderd werkenden (dat wil zeggen 50.000 personen) gedurende 10 jaar een meeropbrengst produceert van f 1.000,- per jaar, dan zijn deze baten gelijk aan ½ miljard gulden per jaar.
4. Emmerij en Clobus⁶⁹ voegen hier nog een redenering aan toe. Zij wijzen ook op de besparingen in de sfeer van sociale voorzieningen, naast de bijdrage in het terugdringen van werkloosheid en de verhoging van de produktiviteit.

5.4.6 *Educatie en socialisatie*

De sociaal-normatieve functies van (volwassenen-) educatie worden in het algemeen sterker in een sociaal-culturele legitimatie benadrukt dan in de sociaal-economische legitimatie. Hiervoor worden omschrijvingen gebruikt als:

- bevorderen van maatschappelijke weerbaarheid en deelname aan sociale activiteiten, besluitvormingsprocessen enzovoort
- bevorderen van democratisering en humanisering
- bijdragen tot beïnvloedings- of sturingsmogelijkheden in maatschappelijke processen, actief staatsburgerschap
- bevorderen van emancipatie, veranderingen in rolopvattingen
- verwerven van een persoonlijke identiteit, ontplooiing van de persoonlijkheid.

De fundering van het principe van 'permanente educatie' (met name uitgewerkt in kringen rond de Raad van Europa) ligt meer dan die van 'wederkerende educatie' (bij de OESO) in deze motieven.

Een aantal extrinsieke motivaties van deelnemers aan de volwasseneneducatie liggen ook duidelijk op dit terrein. In het onderzoek naar leeroriëntaties van volwassen Nederlanders⁷⁰ kwam het belang naar voren van factoren als sociale erkenning, kunnen dragen van maatschappelijke verantwoordelijkheid, politieke betrokkenheid en erkend worden in de eigen omgeving. In de jaren zeventig is (opnieuw) de deelname vanuit emancipatie- en inspraakbewegingen sterker geworden: de vrouwenbeweging, milieu-acties, stedelijke renovatie en dergelijke. Hierbij is dan zowel de publieke sfeer als de privésfeer aan de orde.

⁶⁷ CBPEN en COS: *Kosten en financiering van de volwasseneneducatie in de toekomst*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1978. Derde respectievelijk zevende advies.

⁶⁸ Vergelijk WRR: *De quartaire sector; Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979. Serie Voorstudies en achtergronden nr. V 12.

⁶⁹ L. Emmerij en J. Clobus: *Volledige werkgelegenheid door educatief verlof*. Deventer, Kluwer, 1978.

⁷⁰ Doerbecker en Van Enckevort: *op. cit.*

Harde gegevens over de werkelijke effecten van volwasseneneducatie met betrekking tot de socialisatie zijn niet voorhanden. Waarschijnlijk zijn zij ook moeilijker te achterhalen dan de effecten op individuele gevoelens van welzijn of kansen op de arbeidsmarkt. En nog meer dan met betrekking tot deze laatste effecten zou er wat betreft de socialisatiefuncties gedifferentieerd moeten worden naar vormen van educatie en naar groepen of categorieën van deelnemers. Wel wordt steeds naast de beroepssocialisatie (zie hierboven) een politieke, culturele of ideologische socialisatie als functie van de volwasseneneducatie erkend en ook hier met twee kanten aan de medaille: een systeembestendige functie en een kritisch-emancipatorische functie. In de methodiek en didactiek wordt steeds meer gepoogd de emancipatorische functie sterk te maken.

De volwasseneneducatie wordt steeds meer beschouwd als een onderdeel van een breder socialisatieproces.⁷¹ Socialisatie is dan het levenslange proces van onderlinge beïnvloeding tussen individuen en maatschappelijke orde: in deze socialisatie wordt een persoonlijke identiteit opgebouwd, aangepast en veranderd. In dit socialisatieproces worden waarden, normen, inzichten, instellingen (attitudes), gedragsrepertoires en oriëntaties op de omgeving geleerd, waardoor mogelijkheden tot handelen en tot inwerking op de omgeving verkregen worden. Socialisatie kan daarmee ook omschreven worden als een vormingsproces waarbij de volwassene een houding bepaalt ten opzichte van de hem omringende cultuur en dat hem in staat stelt in te werken op deze cultuur. Vanuit de volwasseneneducatie als een deel van het socialisatieproces kunnen hierbij de volgende aspecten of deelfuncties onderscheiden worden.

1. Volwasseneneducatie is een voortzetting van de socialisatie in de jeugd.

Vorming en onderwijs zijn niet voltooid wanneer iemand 15 of 20 jaar oud is. De ontwikkeling van de persoonlijkheid is een levenslang proces. De volwasseneneducatie, met name het vormings- en ontwikkelingswerk zowel in aparte vormingscentra en dergelijke als ingebouwd in maatschappelijke organisaties (vrouwenbewegingen, vakbeweging, beroepsorganisaties, kerken), levert daaraan een bijdrage:

- in de crisissituatie in de levensontwikkeling (de 'midlife'-crisis, de voorbereiding op de pensionering; men spreekt wel van volwasseneneducatie als 'nieuwe religie'⁷²);
- in het verwerven van nieuwe maatschappelijke rollen en verantwoordelijkheden (behalve in de arbeid ook in het huishouden, het gezin en het huwelijk, als consument enzovoort);
- in het ingroeien in maatschappelijke posities en klassen of standen; en
- in het opvangen van culturele veranderingen in de samenleving (veranderinge gezagsverhoudingen; multiraciale samenleving enzovoort).

Mede afhankelijk van andere socialisatiefactoren kan deze bijdrage meer of minder geleidelijk tot resultaat hebben een continuïteit met maatschappelijke acceptatie of een breuk, een nieuwe interpretatie van rollen of toekomstperspectieven. Maar Griese⁷³ komt op basis van tot nu toe verschenen onderzoek tot de conclusie: 'Het leren en de voortgezette socialisatie van volwassenen zijn in minstens even sterke mate gedetermineerd door milieu- en geslachtsspecifieke normeringen als die van kinderen en jongeren'.

2. Volwasseneneducatie heeft voor veel mensen een functie ter compensatie van tekorten in het socialisatie- of educatieproces in hun jeugd. Hierbij is met name te denken aan de tweede-weg- en tweede-kansfunctie van het volwassenenonderwijs (algemeen voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs). Deze hoeft niet alleen betrekking te hebben op sociale en culturele achterstandsgroepen (milieu of sexe) maar kan ook leiden tot correctie van of

⁷¹ Zie onder meer H. Griese: 'Erwachsenensozialisationsforschung'. In: *Taschenbuch der Weiterbildungsforschung*. Hrsg. von H. Siebert. Berlin, Burgbucherei, 1980; M. Lesne: *Travail pédagogique et formation d'adultes*. Paris, Presses Universitaires de France, 1977.

⁷² R. Pucheu: 'La formation permanente: idée neuve? idée fausse?' In: *Esprit*, octobre 1974; jaargang 42, nr. 10, blz. 321-336.

⁷³ H. Griese: *op. cit.*

verandering in een (individuele) onderwijs- en beroepsweg. In het bijzonder is een compensatiefunctie toe te schrijven aan:

- lees- en schrijfcursussen voor an- en semi-analfabeten, en
- onderwijs en vorming van culturele minderheden.

Deze compensatiefunctie kan, afhankelijk van enerzijds inhoud en methode van het programma en anderzijds de verbinding met bredere maatschappelijke bewegingen, weer adaptief-socialiserend of emancipatorisch uitwerken.

3. Volwasseneneducatie heeft onder bepaalde omstandigheden ook de functie van *emancipatie* van personen en groepen. Het gaat hierbij om onder meer:

- informatie en voorlichting over, bezinning op en bewustwording van sociale problemen en omstandigheden zoals de verdeling van arbeid en welzijn, ontplooiingsmogelijkheden, behoud van milieu, de arbeidsomgeving, het totstandkomen van politieke beslissingen en dergelijke;
- de verandering van waarde-oriëntaties, acceptatie van nieuwe normen en verhoudingen, ontmaskering van ideologieën;
- de vergroting van de betrokkenheid op de publieke zaak en op sociale en culturele veranderingen of toenemende maatschappelijke en politieke participatie;
- het vinden en aangaan van sociale relaties, communicatiemogelijkheden, groepsvormen enzovoort om te werken aan emancipatie;
- de vergroting van handelings- en actiebekwaamheid en bereidheid tot veranderingen (sociale actie).

In veel gevallen kan het uiteindelijke effect zijn het indammen, in goede banen leiden of vermijden van nadelige gevolgen van maatschappelijke ongelijkheden, onenigheden, onlusten en conflicten. Het kan echter ook bijdragen tot het doorbreken van maatschappelijke structuren, tot vernieuwde samenlevingsvormen en tot meer sociale gelijkheid. De volwasseneneducatie heeft daarbij een enkele maal wel eens een initiërende of startmotor-rol, maar veelal is de betekenis vooral gelegen in de versterking van emancipatieprocessen die elders op gang zijn gekomen. Zonder dat hier harde kwantitatieve gegevens over beschikbaar zijn, kan toch gewezen worden op de onmiskenbare bijdrage van onderdelen van het vormingswerk of volksontwikkelingswerk aan de arbeidersemancipatie en de vakbeweging (vooral het ingebouwd werk van de vakbonden, het internaatswerk van de AG der Woodbrookers, de sociale scholen van KAB/NKV en dergelijke), de emancipatie van het platteland (volkshogescholen, plattelandsvrouwenorganisaties), de milieubeweging, de vrouwenemancipatie (bijvoorbeeld de bekende VOS-cursussen), de bewonersparticipatie en beïnvloeding van de ruimtelijke ordening (het buurthuiswerk en het opbouwwerk), de emancipatie van de ouderen (pre-pensionering, bejaardenorganisaties), enzovoort.

4. In het verlengde van de emancipatiefunctie ligt de *democratiseringsfunctie*. De volwasseneneducatie is een factor in de verdere democratisering van de samenleving, namelijk enerzijds door een meer rechtvaardige verdeling van kennis en inzicht (compensatie) en door bijdragen tot emancipatie van bepaalde groepen en bewegingen, en anderzijds (en meer specifiek) door het stimuleren en profileren van nieuwe 'elites'. De voortrekkers of avant-garde van emancipatorische groepen krijgen in vorming en onderwijs (bij voorkeur in blijvende koppeling aan de eigen beweging) een kans om door te dringen in de machtsstructuur van de samenleving. Een steeds aanwezige uitdaging is dan de spanning tussen het behoud van de band met de groepen waaruit de voortrekkers afkomstig zijn en het optreden als elite met te veel distantie en betweterigheid. Zowel in positieve als in negatieve zin is deze functie te zien bij de arbeidersbeweging, de democratisering van ondernemingen (ondernemersraden), de kadervorming in de vrouwenbeweging en bewonersgroepen. Ook hier is er grond voor de stelling dat de democratiseringsfunctie meer kans van slagen heeft wanneer de educatieve activiteiten minder apart geïstitutionaliseerd worden en meer ingebouwd blijven in de specifieke sociale bewegingen.

5.4.7 *Educatie als ondersteuning*

Een groot deel van de volwasseneneducatie vindt niet plaats in daarvoor bestemde specifieke instituties zoals scholen, vormingscentra en opleidingsinstellingen. Men zou deze specifieke instituties kunnen zien als 'tweede-lijns-voorzieningen' die voortbouwen op het 'eerste-lijns' educatieve werk dat plaatsvindt binnen allerlei andere maatschappelijke sectoren. Het gaat hierbij overigens niet om een onderscheid tussen 'formeel' en 'informeel' leren. Onder informeel leren wordt meestal verstaan het leren dat onbedoeld plaats vindt door (veranderingen in) sociale communicatie en door confrontatie met ontwikkelingen in zichzelf en in de omgeving. Wanneer contacten en omstandigheden bewust georganiseerd worden (eventueel mede) om erdoor te leren, dan kunnen we spreken van educatie. Deze educatie is vaak een aspect of facet van een bredere activiteit of een activiteit binnen een instelling of organisatie die op zich niet educatief is. Het apart georganiseerde educatieve werk in afzonderlijke instellingen is in zijn effecten voor een groot deel afhankelijk van de mogelijkheden om aan te sluiten bij of voort te bouwen op dit ingebouwde educatieve werk of het aspect educatie in velerlei maatschappelijke sectoren en bewegingen. Dit mag al geconcludeerd worden uit de voorafgaande paragrafen. Het 'eerste-lijns' of 'ingebouwde' of 'facetmatige' educatieve werk heeft voornamelijk ondersteunende functies ten aanzien van de werking van de betreffende maatschappelijke sectoren. Te denken is hierbij met name aan:

- a. verbetering van de arbeidsorganisatie en de arbeidsomstandigheden. Hiervoor kan verwezen worden naar paragraaf 5.4.5. Het aspect 'educatie' is ook te vinden in inwerkperiodes en stages, in humanisering van de arbeid en dergelijke. De Arbeidsomstandighedenwet heeft veel educatieve facetten;
- b. verbetering van het ondernemingsklimaat. Niet alleen het aparte ondernemersonderwijs of agrarisch onderwijs maar vooral de voorlichting aan ondernemers, de bevordering van creativiteit en innovatie en het consulentenwerk is hier educatief-ondersteunend;
- c. de gezondheidszorg en hulpverlening. De geestelijke en lichamelijke gezondheidszorg en het maatschappelijk werk zijn zelf vaak mede-educatief (bevordering van zelf-hulp) maar kennen ook educatieve segmenten (preventieve zorg, voorlichting);
- d. openbaar bestuur, ruimtelijke ordening en milieu. Hierbij kan men denken aan de organisatie van inspraakprocessen die veel educatieve onderdelen kennen, de vorming en opleiding van vrijwilligers en bestuurder, het doorzichtig maken van bestuursbeslissingen en aan de (ingebouwde) politieke vorming;
- e. het vrijetijdsbestel. Sport en recreatie, het sociale en culturele verenigingsleven kennen vele ondersteunende of voorwaardenscheppende educatieve activiteiten. Dat geldt ook voor de (deel-)sector van kunst, cultuur en massacommunicatie (omroep, pers);
- f. het onderwijs. In het onderwijs-aan jongeren zijn ook educatieve activiteiten voor ouderen, met name de ouders, ingebouwd: ouderparticipatie, onderwijsstimulering, opvoedingsvoorlichting.

Deze lijst kan gemakkelijk uitgebreid worden.⁷⁴ Dit zou al gauw de indruk kunnen wekken van een imperium-streven vanuit de volwasseneneducatie of een te sterke 'agogisering' van de samenleving. De bedoeling is echter een tegengestelde, namelijk een relativering en inperking van volwasseneneducatie als aparte sector. De effecten van educatie zijn groter of blijven beter bewaard, vooral in ondersteunende zin, wanneer educatie *niet* een aparte sector of apart imperium wordt. Anders uitgedrukt: de erkenning van de ingebouwde en ondersteunende vormen van educatie moet leiden tot het vermijden van een alibifunctie van een aparte educatieve sector die de andere sectoren een verontschuldiging biedt om het eigen educatieve aspect te verwaarlozen. Ouderparticipatie blijve een deel van onderwijsondersteuning. Gezondheidseducatie

⁷⁴ CBPEN: *Educatieve netwerken in opbouw*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979. Vijfde advies, blz. 94 e.v..

blijve een deel van de gezondheidszorg. Arbeidseducatie blijve een deel van arbeidsbeleid. Aparte educatieve diensten en organisaties zouden leiden tot onoplosbare fricties. De sector volwasseneneducatie dient in dit perspectief geen plaatsvervangende functie te vervullen maar dient veeleer de educatieve potentie in de andere sectoren te ondersteunen en in emancipatorisch-democratiserende richting te versterken.

5.5 Overheidsbeleid en volwasseneneducatie

5.5.1 *Beleidstradities en keuzen*

Evenmin als in de praktijk was de volwasseneneducatie tot voor kort in het overheidshandelen een samenhangende beleidssector. Nog onder het kabinet-Den Uyl overheerste het onderscheid tussen scholing, onderwijs en vorming met bijbehorende regelingen, adviesorganen, praktijkinstellingen enzovoort. Er werd wel gestreefd naar onderlinge afstemming en hiervoor noodzakelijk interdepartementaal overleg, maar dat betekent nog geen erkenning van een sector die intern meer samenhang vertoont dan samenhang met andere sectoren. Er zijn echter meer redenen om voorzichtig te zijn met het benadrukken van (verschillende) beleidstradities.

In de eerste plaats moet geconstateerd worden dat tot voor kort (circa 1960/70) de overheid een hoofdzakelijk afwachtende houding heeft ingenomen. De overheid was een liberale toeschouwer die incidenteel subsidies verstrekke aan sommige onderdelen van de volwasseneneducatie. In feite berustte het 'beleid' bij het particuliere initiatief. Eerder⁷⁵ schreef ik hierover:

'De rol van "liberale toeschouwer" is intussen natuurlijk ook een beleid.

Twee grondtrekken ervan beheersen nog steeds de discussies: de overheid moet zich onthouden van bemoeienis met inhoud en doelstelling van educatieve programma's (vrees voor "staatspedagogiek"), en de overheid moet het bestuur en beheer overlaten aan maatschappelijke organisatie (overheersing van het particulier initiatief). In de Nederlandse Grondwet en de onderwijswetten zijn dit sinds ongeveer 1920 keiharde gegevens die ook doorwerken in de volwasseneneducatie. Dit heeft onder meer geleid tot de chaotische en versnipperde aanblik die onderwijs, vorming en scholing voor volwassenen bieden.

"Een afwezige en aarzelende overheid" schreef de Commissie Bevordering Plaatselijke Educatieve Netwerken in haar eerste advies. Er waren wel tweede-kans-voorzieningen: herhalingscholen, avondscholen. Maar tot en met de invoering van de Mammoetwet overheerste de overtuiging dat verbetering van het jongerenonderwijs de (aanvullende, tweede-kans-)voorzieningen voor volwassenen overbodig maken.

Subsidieregelingen of wettelijke regelingen blijven achterwege. Een regeling voor de volksuniversiteiten bestond van 1917 tot 1923; daarna moest tot 1972 gewacht worden vóórdat er op de rijksbegroting weer een post kwam voor plaatselijk vormingswerk voor volwassenen.

De avondlycea moesten van 1929 tot 1955 vechten voor een subsidie-regeling en kregen pas in 1968 een eindexamenbevoegdheid. De avondmulo's (voorlopers van de huidige avond- en dag-mavo's voor volwassenen) kregen nooit een officiële erkenning. De vakopleiding voor volwassenen werd overgelaten aan het bedrijfsleven. De beheersing door het privé-initiatief betekende in feite daardoor ook vormingswerk en volwassenenonderwijs die zich grotendeels richtten op culturele verheffing en kennisverspreiding en op bevordering van maatschappelijke harmonie en die passieve deelnemers hadden. "Onze regering is wel de enige in Noord-, West-en Midden-Europa die een zo onvolledige erkenning van de ontwikkeling van volwassenen inhoudt", schreef mejuffrouw Kraft (een bekende figuur uit de volksuniversiteiten) in 1930. Een ander (Simons) constateerde in dezelfde

⁷⁵ L. Vellekoop en G. van Enckevort: 'Maatschappelijke veranderingen en het stagnerende beleid'. In: *Volwasseneneducatie in Nederland (op. cit.)*, blz. 12-13.

tijd dat de departementen "zich nauwelijks bewust blijken dat hier een wijd arbeidsveld braak ligt" en dat "tot het besef der regeerders nog nauwelijks is doorgedrongen" dat het gaat om het vraagstuk van de toekomst van de cultuur der democratische staten. Enkele pleidooien voor een meer actief overheidsoptreden, zoals ook van pedagogen als Cohen en Casimir en van het SDAP-Kamerlid Gerhardt, vonden weinig gehoor. "De rijkszorg is zelfs als Vondels cherubijntje nauw verschenen, weer verdwenen" verzuchtte Gerhardt.

Hierin kwam pas, na een eerste aanzet onder Van der Leeuws 'actieve cultuurpolitiek' (1945-1946), een doorbraak rond 1965/70 toen het principe van permanente educatie als richtsnoer voor overheidshandelen erkend werd en in de opkomende verzorgingsstaat inderdaad enige kansen kreeg.

In de tweede plaats dient de rol van de *rijksoverheid* gerelativeerd te worden. Voor zover de overheid al een meer actieve bemoeienis met de volksoontwikkeling toonde, waren dit eerder de steden en gemeenten. Sommige al betrekkelijk vroeg: in Dordrecht werd in 1457 al een soort educatief verlof (een uitkering in geld om een andere opleiding te kunnen gaan volgen) ingevoerd voor rietdekkers; het Amsterdamse stadsbestuur regelde in 1503 de erkenning van een school voor jongeren en volwassenen. Het zijn voortekenen voor een meer actieve opstelling in dezelfde steden en in steden als Utrecht, Delft, Rotterdam en Groningen in de negentiende en begin twintigste eeuw, toen er regelingen werden ingevoerd om te voorzien in een elementair stelsel van onderwijs- en vormingsvoorzieningen voor volwassenen. Er moet erkend worden dat de plaatselijke overheden eerder hun verantwoordelijkheid inzagen dan de rijksoverheid.

In zijn advies over de volwasseneneducatie onderscheidt de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid (HRWB) drie beleidstradities⁷⁶:

1. de sociaal-culturele traditie, waarin het accent ligt op de opbouw van onderop, decentrale regelgeving, integratie met andere welzijnsvoorzieningen;
2. de onderwijstraditie, waarin voorkeur uitgaat naar centrale regelingen en samenhang met het jeugdonderwijs;
3. de sociaal-economische traditie, met eveneens centrale regelingen maar eveneens gericht op de arbeidsmarkt.

Alle tradities hebben volgens de HRWB voordelen voor de deelnemers: de aansluiting bij de eigen ervaringswereld (maar met gevaar van lagere waardering), de maatschappelijke erkenning en vergelijkbaarheid (maar onvoldoende bereikbaar voor de kansarmen) en de aansluiting bij de beroepswereld (maar verwaarlozing van andere perspectieven).

De indeling heeft echter enkele feilen. In de eerste plaats: voor zover er al sprake is van 'tradities' hebben zij geen betrekking op 'volwasseneneducatie' maar op sectoren van vorming, onderwijs en scholing die pas naderhand gezien worden als onderdelen van een breder educatief aanbod. In de tweede plaats: de drie tradities worden te vlug gekoppeld aan specifieke beleidsdepartementen (respectievelijk CRM, Onderwijs, Sociale Zaken) terwijl zij ook binnen de departementen te vinden zijn. Zowel vóór als na de afsplitsing van CRM (in 1965) is de aandacht voor vorming binnen het onderwijs een 'traditie' geweest binnen O&W, die bijvoorbeeld nog steeds tot uitdrukking komt in de aandacht voor het Vormingswerk Jong-Volwassenen (VJV). En in de derde plaats: het gaat niet zozeer om beleidstradities als wel om spanningen tussen en binnen afzonderlijke sectoren van volwasseneneducatie. Vormingswerk kent een golfbeweging tussen de nadruk op kennis en rationaliteit en de nadruk op sociale relaties. Onderwijs heeft van oudsher een spanning tussen centraal vastgestelde leerplannen (kennisoverdracht, examens enzovoort) en aansluiting bij de leerling en zijn situatie. In beide sectoren wordt nu eens de relatie tot het vrijetijdsbestel en dan weer de betekenis voor de wereld van de arbeid benadrukt. De indeling is met andere woorden te 'ideaaltypisch' en

⁷⁶ HRWB: *Volwasseneneducatie; Advies over de ontwikkeling van een interdepartementaal beleid*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980. Advies nr. 10.

suggereert scheidingen die hoogstens conflicterende invalshoeken en aan het werk inherente spanningen zijn.

Naast de indeling van de HRWB kan een andere indeling gezet worden, die vooral is gebaseerd op de verhouding tussen de overheid en de organisatoren of uitvoerders van het educatieve aanbod. In aansluiting op eerdere omschrijvingen kan de volgende vierdeling de verschillende posities aangeven⁷⁷:

1. een liberaal model waarbij de overheid afwachtend is ten aanzien van het particuliere initiatief en alleen negatieve effecten probeert in te dammen;
2. een samenwerkingsmodel waarbij overheid en particulier initiatief gezien worden als partners: de overheid voorwaardenscheppend, het particulier initiatief bij voorrang uitvoerend (subsidiariteitsprincipe);
3. een publiek-democratisch model waarbij de overheid wordt aangesproken op een verantwoordelijkheid voor de aanwezigheid van voorzieningen en voor het bepalen van prioriteiten en structuren (door middel van planning), maar waarbij de uitvoering kan worden overgelaten aan het particulier initiatief of de overheid zelf in gelijkwaardigheid;
4. een exclusief overheidsmodel waarbij de overheid bij voorkeur het educatieve aanbod zelf verzorgt en beheert en initiatieven neemt tot de oprichting van voorzieningen.

Men kan zeggen dat in Nederland in de praktijk van het overheidshandelen model 2 of model 1 overheerst. In adviezen en verklaringen omtrent (toekomstig) beleid wordt opgeschoven naar model 3, maar onder meer het grondwetsartikel over de vrijheid van onderwijs (208 Gw.) en de traditie van het particulier initiatief stellen hier grenzen. Dat is echter ook weer een te globaal beeld. Voor belangrijke en omvangrijke terreinen van de volwasseneducatie zoals de interne bedrijfsopleidingen, het schriftelijk onderwijs en het merendeel van het ingebouwde vormingswerk geldt in feite model 1, terwijl de bedrijfsexterne vakopleiding van volwassenen in bijvoorbeeld de CVV's en de CBB's door het ministerie van Sociale Zaken in overleg met de sociale partners wordt opgezet volgens model 4.

Een andere dimensie voor het overheidshandelen vormt de keuze tussen sectorbeleid of facetbeleid. Ook hier geldt dat in feite beide benaderingen naast elkaar voorkomen, of liever nog drie benaderingen:

1. Zelfstandig beleid met betrekking tot deelsectoren van de volwasseneducatie met eigen subsidieregelingen of wetgevingen. Voorbeelden: besluit dag-/avondonderwijs krachtens de Wet Voortgezet onderwijs, de subsidieregeling Vormingswerk Jong-Volwassenen, rijksbijdrageregeling sociaal-cultureel werk, subsidieregeling vormingswerk in internaatverband, Wet Erkenning instellingen schriftelijk onderwijs, Wet op het Leerlingwezen, centra voor vakopleiding van volwassenen, de (aangekondigde) wet op de open universiteit en dergelijke.
2. Vormgeving van volwasseneducatie als relatief zelfstandige sector van overheidsbeleid. Al of niet met handhaving van één of meer regelingen voor deelsectoren wordt gepleit voor een beginselenwet of harmonisatiewet volwasseneducatie, die dit gehele veld bestrijkt en waarin doelstellingen begripsomschrijvingen, gemeenschappelijke beleidselementen en basisverantwoordelijkheden worden vastgelegd, eventueel met materiële regelingen voor enkele deelreinen en voor experimenten, ontwikkelingsprojecten en een ondersteunings- of verzorgingsstructuur. Hiermee kan tevens een al te autonome ontwikkeling op basis van de genoemde deelwetten en deelregelingen in de hand worden gehouden. Adviescommissies als COS, CBPEN en HRWB en organisaties als het NCVO en de Algemene Bond van Onderwijs Personeel (ABOP) hebben voor een dergelijke sectorbenadering gepleit. Het in maart 1981 ingediende initiatiefwetsontwerp van de PvdA is een voor-

⁷⁷ G. van Enckevort en R. Hajer: 'Planning van het vormings- en ontwikkelingswerk met volwassenen'. In: *Volksopvoeding*, oktober 1972; jaargang 21, nr. 8, blz. 359-383. Vergelijk R. Bocklett: 'Öffentliche Verantwortung und Kooperation'. In: *Umriss und Perspektiven der Weiterbildung*. Stuttgart, Deutscher Bildungsrat, 1975.

beeld. De regering lijkt vooralsnog niet verder te willen gaan dan de Begin-selennota.

3. Erkenning van het facet educatie in andere beleidssectoren. Meer of minder uitdrukkelijke erkenning van de noodzaak van het facet educatie komt men tegen in de Arbeidsomstandighedenwet, de Wet op de Openbare bibliotheken, de Omroepwet, de Kaderwet Specifiek Welzijn, de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg en in een aantal inspraakprocedures rond renovatie en ruimtelijke ordening en de rijksbijdrageregeling emancipatiewerk. Soms kan dit leiden tot regeling van specifieke educatieve activiteiten of instellingen (bijvoorbeeld educatieve omroep).

De keuze voor toekomstig beleid zal in het algemeen niet zijn een keuze vóór of tegen een van deze drie benaderingen, maar het zoeken van een goed evenwicht en een goede onderlinge relatie tussen de drie benaderingen. Een meer actuele keuzeproblematiek betreft het al dan niet onderbrengen van educatie in de Kaderwet Specifiek Welzijn.

5.5.2 *De overheidslegitimatie: leerrecht, permanente educatie, wederkerende educatie*

De keuze voor het type beleid dat de overheid wil voeren wordt mede bepaald door de achterliggende legitimatie. De soorten legitimaties zijn in de vorige paragraaf al aangegeven (zie vooral paragraaf 5.4.1). Veelal gaat het om een combinatie van sociaal-economische en sociaal-politieke overwegingen, cultuurpolitieke overwegingen en meer personalistische overwegingen. Deze kunnen in de publieke opinie en in de rechtsorde op een gegeven moment zo sterk worden dat er een leerrecht voor volwassenen wordt vastgelegd. In een aantal Europese landen en ook in internationale verdragen is dit inderdaad gebeurd. Of en in hoeverre dit leerrecht ook gepostuleerd kan worden voor de Nederlandse verzorgingsstaat is nog ter discussie.

De WRR en de Commissie Betaald Educatief Verlof (BEV) hebben gepleit voor een leerrecht. De CBPEN heeft, gesteund door analyses van C. van Vleuten⁷⁸, betoogd dat dit leerrecht in feite al erkend is. Zij beroept zich daarbij vooral op internationale verdragen, met name:

- de Europese conventie voor de rechten van de mens (1952; 'het recht op educatie mag niemand worden onthouden');
- het Europese Sociale Statuut (1961; recht op beroepsonderwijs voor iedereen);
- de Verklaring over de rechten van de mens van de Verenigde Naties (1946) en het Internationaal verdrag van 1966.

In 1976 behaalde in Nederland een grondwetsartikel waarin een leerrecht werd vastgelegd, weliswaar niet de vereiste meerderheid, maar de bezwaren golden niet het leerrecht maar de in hetzelfde artikel geregelde delegatie van bevoegdheden. Het in dit verband belangrijkste deel van dit artikel luidde: 'het scheppen van voorwaarden voor de instandhouding en ontwikkeling van voorzieningen waarvoor ieder op de persoonlijke en maatschappelijke behoeften afgestemde vorming en opleiding kan verwerven, is voorwerp van zorg der overheid'.

De Nederlandse overheid stelt zich nog aarzelend op. Van Kemenade diende niet alleen mede het geciteerde grondwetsartikel in, maar sprak in de Contourennota ook over een leerrecht als 'een recht op verdergaande opleiding en vorming voor allen, binnen de grenzen die een rechtvaardige verdeling van onderwijskansen daaraan stelt'. Albeda en Pais wilden echter in hun reactie op het interimrapport van de Commissie-BEV niet ingaan op een leerrecht omdat zij de financiële implicaties niet konden overzien.⁷⁹ De minister van O&W zegde wel een studie over 'het zogeheten leerrecht' toe. Omdat de aarzelingen vooral leken te berusten op financiële aspecten, bracht de CBPEN haar negende

⁷⁸ C. van Vleuten: *Volwasseneneducatie en de vrijheid van onderwijs*. Amersfoort, CBPEN, 1977; C. van Vleuten: *Wetgevingsvraagstukken in de volwasseneneducatie*. Amersfoort, CBPEN, 1980.

⁷⁹ Commissie BEV: *Interimadvies inzake de ontwikkeling van betaald educatief verlof*. 's-Gravenhage, SER, 1978.

advies uit onder de sprekende titel *Naar een financieel beheersbaar leerrecht*⁸⁰. Hierin wordt aangegeven dat een leerrecht op zich nog weinig zegt over de wijze van financiering en de overheidsbijdragen daarin van educatieve voorzieningen.

In de discussie blijken meestal vier verschillende opvattingen over het leerrecht door elkaar heen te spelen.

1. Leerrecht kan opgevat worden als een *sociaal grondrecht*. Als zodanig hoort het bij het denken over de verzorgingsstaat. Dit sociale grondrecht houdt in dat de overheid verplicht is tot een actief en constructief beleid met betrekking tot educatieve voorzieningen en wel door te zorgen voor toegankelijkheid van voorzieningen, door het stimuleren van passende voorzieningen (tegemoetkomend aan de vraag) en door het scheppen van gelijke kansen in het gebruik van voorzieningen. Het sociale grondrecht benadrukt dus de planningsverantwoordelijkheid van de overheid jegens de samenleving en de educatie in haar geheel.
2. Vervolgens kan het leerrecht opgevat worden als een *individueel opeisbaar recht*. Dit is enerzijds een aspect van een sociaal grondrecht, anderzijds een uitvloeisel van klassieke vrijheidsrechten. Individuen kunnen bij de overheid de toegang tot bepaalde voorzieningen afdwingen. Hier gaat het niet om de gehele volwasseneneducatie maar om onderdelen ervan. Zo geldt er ook voor volwassenen volgens de WVO en nader ingevuld bij de planprocedures een recht op dag-/avondonderwijs – MAVO/HAVO/VWO/MEAO. Het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten bepaalt dat het lager onderwijs voor 'allen' verplicht en kosteloos beschikbaar dient te zijn, maar in de nieuwe Nederlandse Wet op het Basisonderwijs wordt dit beperkt tot jongeren.
3. *Leerrecht en leerplicht* kunnen als elkaar opvolgend worden gezien, maar men kan de leerplicht ook zien als een vormgeving van het leerrecht voor kinderen. Om te verzekeren dat kinderen van het leerrecht gebruik maken legt de overheid bepaalde verplichtingen op aan de ouders. Deze stellingname is in twee opzichten van belang:
 - a. wanneer leerplicht een vormgeving is van leerrecht kan ook betoogd worden dat een ieder al minimale leerrecht-kansen heeft gehad in zijn jeugd; een uitwerking in individueel opeisbare rechten in de volwassenheid zou dan minder urgent zijn;
 - b. de leeftijd waarop leerplicht over kan gaan in andere vormen van leerrecht is een betrekkelijk arbitraire zaak⁸¹, afhankelijk van maatschappelijke ontwikkelingen (eisen ten aanzien van voorbereiding op beroep en maatschappelijke participatie), de aanwezigheid van geschikte programma's en het bestaan van alternatieven.
4. Leerrecht wordt soms ook gekoppeld aan een specifieke uitwerking, namelijk het systeem van *leerbonnen*. Hierin zou iedere burger voor zijn hele leven of bepaalde perioden van zijn leven waardebonnen (vouchers) krijgen die naar eigen keuze gebruikt kunnen worden om zijn of haar deelname aan een educatieve voorziening te financieren.⁸²

Het bestaan van deze verschillende betekenissen en de koppeling van sommige betekenissen aan een wijze van financiering bemoeilijken de discussie. De CBPEN schrijft hierover⁸³:

'Dat leerrechtvoorzieningen gratis opeisbaar zijn, is een onjuiste opvatting. Immers voorzieningen op grond van recht, kunnen door de overheid gehonoreerd worden met doorberekening van de kostprijs aan de deelnemers.

⁸⁰ 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979.

⁸¹ Vergelijk het hoofdstuk van Van den Bosch (hoofdstuk 4); zie ook *Onderwijs: Bestel en beleid* (op. cit.).

⁸² Zie WRR: *Over sociale ongelijkheid; Een beleidsgerichte probleemverkenning*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977. Rapporten aan de Regering nr. 16; L. Emmerij en J. Clobus: op. cit.; M. Woodhall: 'Alternatives in the finance of Education: Vouchers. In: *The Finance of Education*. Ed. by Milton Keynes. London, Open University Press, 1977.

⁸³ Negende advies, op. cit..

In die zin behoeft het opeisbare, zelfs verplichte, lager onderwijs aan kinderen niet per definitie gratis te zijn. Een andere zaak is dat, als de overheid een actief beleid gaat voeren, het niet gebruikelijk is dat zij de kostprijs volledig doorberekent. Het is ook aannemelijk dat, naarmate de overheid meer belang hecht aan het (maatschappelijk) nut van een educatieve voorziening, zij ook bereid is omgekeerd evenredig in de kosten bij te dragen. Dit impliceert dat, door de invoering van het leerrecht, weliswaar bepaalde voorzieningen "opeisbaar" worden, maar dat desondanks dit leerrecht voor de overheid in financiële zin "beheersbaar" is.'

Ondanks een leerrecht kan voor de volwasseneneducatie dus een profijtbeginsel wel worden toegepast. Doorberekening van de kosten aan de deelname zal echter niet of minder plaatsvinden:

- wanneer het gaat om een collectief goed dat niet door te berekenen is in exclusieve zin (zoals educatieve omroep via het open net),
- wanneer het gaat om 'bemoeigoederen' waarvan de overheid het gebruik wil stimuleren vanwege grote externe effecten of vanwege bevordering van meer gelijk gebruik (bijvoorbeeld arbeidsgerichte educatie, educatie voor emancipatie en democratisering, compensatie van buiten eigen schuld gemiste onderwijskansen in de jeugd).

Het leerrecht steunt op of wordt verondersteld door de meer algemene beleidsprincipes van 'permanente educatie' en 'wederkerende educatie'. Over verschillen en overeenkomsten tussen beide principes zouden lange beschouwingen te geven zijn. Overeenkomstig is in elk geval:

- a. dat het gaat om principes voor beleid, principes voor een na te streven ordening en inhoudelijke invulling van het educatieve bestel, mede in relatie tot andere sectoren van menselijk functioneren, en dus niet om aanduidingen van bestaande stelsels of werksoorten; en
- b. dat het beide langzamerhand zogenaamde caoutchouc- of rubberbeginselen zijn geworden waarin bijna al het moois dat men zich voorstelt bij een vernieuwde educatie, kan worden ondergebracht met alle tegenstrijdigheden van dien.⁸⁴

In paragraaf 5.4 zijn beide principes al even ter sprake gekomen. Permanente educatie is vooral afkomstig uit een cultuurpolitieke traditie met veel aandacht voor maatschappelijke veranderingen, voor politieke vorming en voor verbanden tussen educatie en de leefwereld van de mensen. Er ligt een optimistische visie over effecten van educatie aan ten grondslag. In zijn vaagheid heeft het meer een appèlwaarde of een inspirerende werking dan dat het bijdraagt tot een concrete strategie. Daarentegen wordt wederkerende educatie, in zijn oorspronkelijke door de OESO naar voren gebrachte betekenis, juist wel gezien als een strategisch beginsel. In dit verband zou men wederkerende educatie kunnen opvatten als een bepaalde manier om permanente educatie te realiseren; 'ontscholing van de samenleving' volgens Illich zou dan een andere manier kunnen zijn. Wederkerende educatie kan echter ook gezien worden als het streven om levenslang leren in het educatieve beleid te verwezenlijken. Essentiële kenmerken van deze strategie zouden zijn:

- a. afwisseling van arbeid en educatie,
- b. met een eerste verplichte fase van arbeid voor iedereen na het secundaire onderwijs, fulltime dan wel parttime, en
- c. een nauwe relatie tussen onderwijsbeleid en arbeidsmarktbeleid.

In deze OESO-conceptie liggen oorspronkelijk enkele accenten die geleid hebben tot tegenspraak, met name:

- de sterke oriëntatie op de arbeidssector of de sociaal-economische sector waarbij de afwisseling met andere gebieden van functioneren minder aandacht krijgt,

⁸⁴ A. Vinokur: 'Economic Analysis of Lifelong Education'. In: *Foundations of Lifelong Education*. Ed. by R.H. Dave. Oxford, Pergamon Press, 1976. Zie ook R. Pucheu: *op. cit.*; G. van Enckevort: 'Wederkerende educatie: mogelijkheden voor een progressieve invulling van permanente educatie'. In: *Koepel vijf* (BVVO, Leuven), jaargang 79, nr. 5, blz. 7-12, en D. Kallen: *European Concepts of Recurrent Education; speech given at Didacta*. Brussels, 1978.

- de nadruk op de relaties tussen jongerenonderwijs en volwasseneneducatie waarbij de voorzieningen voor jongeren (en de betreffende ondersteunings- en verzorgingsstructuur) te vlug geschikt worden geacht voor volwassenen,
- het optimisme over een herverdeling van arbeid en arbeidskenmerken als gevolg van beperkte instrumenten zoals het invoeren van periodiek terugkerend educatief verlof, en
- eveneens het (te grote) optimisme over de consequenties met betrekking tot meer gelijkwaardigheid (terugdringen van milieu-invloeden) in school-, arbeids- en beroepskeuze door de invoering van een 'arbeidsplicht' na het zestiende of zeventiende jaar.

5.5.3 *Het beleid op middellange termijn*

De Nederlandse overheid heeft in het verleden al uitspraken gedaan over een aantal principiële uitgangspunten met betrekking tot volwasseneneducatie. Daaronder vallen de aarzelende erkenning en weer afwijzing van een leerrecht, het propageren van permanente educatie (rond 1970) en het naar voren brengen van wederkerende educatie als strategisch principe (sinds 1977; zie bijvoorbeeld de brief aan de Tweede Kamer van 21 november 1978). Het wachten is nu vooral op een concreet perspectief met betrekking tot prioriteiten, inhoud, structuren en beleidsinstrumenten voor de middellange termijn, een perspectief om ontwikkelingsprojecten op te kunnen zetten, om te kunnen toetsen en over te kunnen discussiëren. De vrees was dat de financieel-economische omstandigheden en de sterkte van bestaande structuren en tradities zouden verhinderen dat de overheid meer laat zien dan algemene beginselen en doelstellingen enerzijds en een opsomming van huidige, voorlopig te continueren regelingen en een aantal ontwikkelingsprojecten anderzijds. In de inmiddels verschenen Beginselennota wordt bevestigd dat deze vrees terecht was. Over het beleid op middellange termijn liggen er wel enkele concrete adviezen van COS en CBPEN die grotendeels met elkaar overeenkomen. Hieronder volgt een samenvatting met aanduiding van de belangrijkste keuzen en discussiepunten.⁸⁵

5.5.3.1 *Veranderingen in het aanbod: inhoudelijke vernieuwing en een basisaanbod*

'Wel een versnipperd aanbod, maar toch vooral een onvoldoende aanbod', hebben COS en CBPEN gezegd. Dat is al heel duidelijk gesteld in de beide eerste adviezen die de commissies hebben uitgebracht, respectievelijk *Uitgangspunten en prioriteiten* (begin 1975) en *Problemen en prioriteiten bij de opbouw van educatieve netwerken* (begin 1976). Kort gezegd komt hun oordeel neer op twee zaken:

- a. het aanwezige aanbod houdt te weinig rekening met de specifieke eisen, problemen en mogelijkheden van volwassen deelnemers, en
- b. in het totale patroon van voorzieningen ontbreken die voor groepen die in het verleden (in hun jeugd) ook al weinig kansen hebben gehad.

Voor beide tekortkomingen is een antwoord gezocht. In de eerste plaats gaat het om een inhoudelijke en methodisch-didactische vernieuwing. De kenmerken daarvan kunnen aangeduid worden met enkele trefwoorden: zelfbepaling en zelfbeheer van leeractiviteiten, integratie van scholing en vorming, ervaringsleren en wederzijds leren van en aan elkaar. In de tweede plaats gaat het om geleidelijk tot ontwikkeling brengen van leermogelijkheden voor kansarme groepen met de erkenning dat 'kansarmoede' in educatief opzicht samenhangt met en mede veroorzaakt wordt door geringe kansen of achterstelling in sociaal-cultureel en sociaal-economisch opzicht. Om een begin te maken heeft de COS in haar eerste en tweede advies voorgesteld een aantal proefprojecten op te zetten. In deze proefprojecten zouden ook de onderwijskundige vernieuwingen meer uitgewerkt moeten worden.

⁸⁵ Vergelijk G. van Enckevort: 'De infrastructuur'. In: *Gids volwasseneneducatie*. Onder red. van J.M.M. Ritzen. 's-Gravenhage, VUGA, 1980.

De proefprojecten Open School vormen een begin voor de vormgeving van een basisaanbod. Beleidsmatig zullen zij in het perspectief moeten staan van de invulling van een leerrecht voor volwassenen. Die invulling is in latere adviezen aangegeven: door de COS in het derde en negende advies, door de CBPEN in het tweede en vijfde advies. Het leerrecht wordt beschouwd als een sociaal grondrecht dat in internationale verdragen al is vastgelegd. Het houdt in dat de overheid zorg moet dragen voor leermogelijkheden voor iedereen gedurende het hele leven. Het is dan ook nauw gekoppeld aan het principe van permanente educatie. Dit 'zorg dragen' betekent niet alleen:

- bevorderen van toegankelijkheid van aanwezige voorzieningen, maar ook:
- stimuleren van goede en passende voorzieningen, aangepast aan de vraag en de behoeften,
en:
- scheppen van voorwaarden waardoor iedereen gelijke kansen krijgt en waardoor ongelijkheden worden tegengegaan.

Het laatste element vormt de basis voor een beleid met positieve discriminatie voor achtergestelde groepen en voor een aanbod dat is afgestemd op die groepen. Dit opent twee discussievragen: de inhoudelijk-methodische bepaling en de omvang van dit basisaanbod.

Inhoudelijk-methodisch zal het basisaanbod moeten voldoen aan de kenmerken die hierboven al genoemd zijn en die niet alleen worden uitgewerkt in de proefprojecten Open School maar ook in allerlei andere projecten (spontane Open Schoolgroepen, Ouders op herhaling, alfabetiseringsprojecten enzovoort). In de verdere advisering is hier nog een belangrijk principe aan toegevoegd (dat overigens ook geldt voor het totale voorzieningenpatroon in de volwasseneducatie): dat van de 'functioneringsgebieden'. De redenering hierachter is dat de onvoldoende deelname van kansarme of maatschappelijk achtergestelde groepen vooral te wijten is aan het feit dat het aanbod te weinig is afgestemd op hún omstandigheden, te weinig relevant is voor hún problemen. Het aanbod is naar structuur en inhoud te veel bepaald vanuit (wetenschappelijke) vakgebieden, ontleend aan het onderwijs voor jongeren. Er zou in elk geval ook gekozen moeten kunnen worden voor een bepaling van het aanbod aansluitend bij de maatschappelijke functies en taken en bij de situaties waarin mensen wonen, leven en werken. Die worden 'functioneringsgebieden' genoemd. Over de indeling is een hele discussie te voeren. Volgens de CBPEN zou een bestuurlijk en onderwijskundig te hanteren indeling de volgende elementen moeten bevatten:

- het uitoefenen van een beroep en beheersen van arbeidstaken
- het deelnemen aan het politieke en maatschappelijke leven
- het samenleven in een gezin en andere levensverbanden
- het ontwikkelen van een persoonlijke identiteit
- het vormgeven aan de vrije tijd
- het verwerven en verwerken van cultuur en wetenschap.

Over de *omvang* van het basisaanbod dat opeisbaar zou moeten zijn door de burgers, wordt gezegd dat dit zou moeten bestaan uit een aanvulling op het reeds bestaande recht op algemeen voortgezet onderwijs (MAVO, HAVO enzovoort) in de vorm van dag-/avond- en avondscolen. Die aanvulling kent drie onderdelen:

1. *funderende educatie voor volwassenen*. Dit omvat allereerst alfabetisering en elementaire educatie: kunnen lezen, schrijven en rekenen, vaardigheden om de eigen gezichtspunten en belangen te verwoorden en de eigen situatie te analyseren. Dit terrein is de laatste jaren (opnieuw) in de aandacht gekomen. Verder omvat het een algemene basisverbreding (ongeveer overeenkomend met het aanbod in de Open School-projecten) en algemene beroepskwalificatie (waaraan onder meer wordt gewerkt in de Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsuitoefening, opgezet vooral voor (ex-)Rijksgenoten en buitenlandse werknemers);
2. *educatieve ondersteuning van emancipatie en maatschappelijke participatie van minderheidsgroepen*. Hierbij is allereerst te denken aan culturele minderheden maar er kan ook onder vallen roldoorbrekende vorming voor

vrouwen, begeleiding van groepen bij ruimtelijke renovatie, voorbereiding op de pensionering en dergelijke;

3. *activering ten behoeve van volwasseneneducatie*. Deze term wordt vooral gebruikt voor de begeleiding van de processen waardoor mensen hun leermogelijkheden weer gaan ontdekken: hulp bij explicitering van behoeften, een kritische analyse van de wisselwerking tussen vraag en aanbod, informatie over mogelijkheden, keuzebegeleiding. Het basisaanbod zou zich met andere woorden niet mogen beperken tot een reeds vastliggende inhoud, maar zou ook het proces van keuze en inhoudsbepaling moeten insluiten. Voor sommigen is dit een te ruime omschrijving van het basisaanbod. De onderdelen 2 en 3 zouden eruit kunnen wegvallen; de beschikbaarheid daarvan in een gemeente zou dan eerder afhankelijk worden van politieke besluitvorming op plaatselijk niveau. Voor anderen zou het basisaanbod wel zo ruim mogen zijn maar dan met inruiling van het individueel opeisbare recht op voortgezet onderwijs, omdat de autonome financiering van dit onderdeel al bij voorbaat te zeer de vraag en de inhoud bepaalt en deze vorm van volwasseneneducatie in financieel opzicht een te grote slokop is.

5.5.3.2 *Veranderingen in de structuur: educatieve centra en netwerken*
Een onvoldoende aanbod was het eerste kenmerk van de huidige structuur. Het tweede negatieve kenmerk waar de adviezen van COS en CBPEN op ingingen was de geringe samenhang. Dat was overigens geen nieuwe constatering. Al vóór 1940 waren er voorstellen gedaan voor ontwikkelingsraden (Centra voor Volksontwikkeling in iedere plaats, die zich vooral zouden moeten bezighouden met coördinatie en met voorlichting en advisering) en na de Tweede Wereldoorlog voor plaatselijke overlegorganen. Deze hebben echter niet geresulteerd in een duidelijk beleid. De overheid bleef zich, zoals gezegd, afhoudend opstellen. In het midden van de jaren vijftig was de plaatselijke infrastructuur zwakker dan zij ooit was geweest, aldus Hajers conclusie in een historische analyse.⁸⁶ Hierin kwam verandering onder invloed van het propageren van de permanente educatie. Op conferenties en in nota's rond 1970 worden vier aspecten of consequenties van het principe van levenslange leermogelijkheden steeds meer benadrukt:

- de overheid heeft een verantwoordelijkheid voor het scheppen van en voor de toegang tot educatieve voorzieningen aangepast aan de behoeften van mensen, jong en oud (politisering);
- binnen deze verantwoordelijkheid neemt de volwasseneneducatie een eigen plaats in in het educatieve bestel, een sector met een eigen identiteit en eigen doelstellingen, maar ook met nauwe verbindingen naar welzijnswerk, sociale actie en het arbeidsbestel (eigenstandigheid van de volwasseneneducatie);
- in de volwasseneneducatie kunnen en moeten de deelnemers de dragers worden of blijven van hun eigen leerprocessen (democratisering, zelfbeheer);
- bij de ontwikkeling van dit werkveld dienen de educatieve voorzieningen vanuit de plaatselijke behoeften prioriteit te krijgen en eindelijk een kans te krijgen, nadat decennia lang het beleid zich vooral heeft geconcentreerd op internaatswerk en avondonderwijs (decentralisatie).

Er werden in het eind van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig voorstellen gedaan om tot plaatselijke educatieve centra te komen waardoor deze principes zouden worden gerealiseerd. Deze voorgestelde educatieve centra in iedere plaats, aangepast aan de sociaal-culturele en sociaal-economische omstandigheden, zouden als hoofdtaken hebben het verzorgen van een basisaanbod en het bieden van steun aan mogelijke deelnemers door informatie, advisering en counseling. Ook zouden zij een taak moeten krijgen bij de planning en coördinatie van de volwasseneneducatie verzorgd door het particulier initiatief.

Het begrip 'educatieve centra' is in 1975 vervangen door 'educatieve netwerken'. In de instellingsbeschikking van de CBPEN⁸⁷ worden plaatselijke educa-

⁸⁶ R. Hajer: *op. cit.*

⁸⁷ *Nederlandse Staatscourant*, 23 juni 1975.

tieve netwerken omschreven als 'locale of regionale structuren voor onderwijs, scholing en vorming van volwassenen, waarin enige taken ter bevordering van de permanente educatie doelmatig en in onderlinge samenhang worden vervuld'. Die omschrijving is aanmerkelijk voorzichtiger of globaler dan wat bedoeld werd met educatieve centra. De verschillen zitten vooral in een grotere terughoudendheid ten aanzien van de rol van de overheid, meer aansluitingen zoeken bij bestaande voorzieningen, minder benadrukken van — verplichte — samenwerking (waarvoor in de plaats de nadruk op samenhang) en aarzelingen ten opzichte van de wenselijkheid van een nieuw instituut met uitvoerende taken (de educatieve centra). Er was duidelijk ook een huiver ten aanzien van te vlugge beslissingen over nieuwe structuren en instellingen die ingevoerd moeten worden, waarvoor dan in de plaats kwam een ontwikkelings- en stimuleringsdenken met meer aandacht voor de educatieve activiteiten zelf. Hieraan is door de CBPEN, steeds meer in samenwerking met de COS, een uitwerking gegeven in tien adviezen tussen 1976 en 1980 en in een groot aantal studie- en onderzoeksrapporten. Vooral in het vijfde advies⁸⁸ biedt de CBPEN een samenhangend voorstel over de invulling van deze netwerken. 'Educatieve netwerken' krijgen hierin een tweevoudige betekenis:

- een *organisatorische*; deze komt tot uitdrukking in de definitie 'een samenhangend patroon van educatieve voorzieningen en leermogelijkheden voor volwassenen'. Het advies gaat vooral over de instrumenten waarmee samenhang bereikt kan worden, het einddoel;
- een *procesmatige*; een netwerk blijkt niet alleen een (eind-)produkt van een beleid, maar duidt ook op de wijze en het proces waarmee het beleid en de vormen van samenwerking gestalte gaan krijgen. In dat opzicht zijn educatieve netwerken de vormen waarin een stimulerings- en ontwikkelingsbeleid gestalte krijgt: *opbouw van onderaf*.

Ook in de praktijk werd en wordt invulling gegeven aan de ideeën over educatieve centra en educatieve netwerken. Doordat er verschillende partijen betrokken zijn bij deze invulling, komen er accentverschillen voor, soms zelf wel tegenstrijdige tendenties, maar in het algemeen is er veel overeenkomst met de ideeën van de CBPEN en de COS. Te onderscheiden zijn:

1. *initiatieven van de gemeentelijke overheid*. Onder invloed van de opeenvolgende rijksbijdrageregelingen (eerst vormings- en ontwikkelingswerk, later sociaal-culturele activiteiten) van CRM en vooruitlopend op de Kaderwet Specifiek Welzijn komt in veel gemeenten in Nederland een educatieve planning op gang. Dit leidt niet alleen tot een duidelijker beleid met betrekking tot de volwassenenvorming (die hiervan financieel afhankelijk is) maar ook tot een inventarisatie van andere educatieve activiteiten (onderwijs en scholing) en het aangeven van relaties tot welzijnsterreinen als buurtwerk, opbouwwerk, hulpverlening enzovoort. Een neveneffect is vaak een grotere betrokkenheid van de bevolking en het gebruiken van de inventarisatie als informatie voor de burgerij;
2. *initiatieven van de uitvoerende instellingen*. Netwerken in aanzet komen eveneens tot stand doordat plaatselijke instellingen voor vormingswerk, club- en buurthuiswerk, soms ook avondonderwijs enzovoort zich gezamenlijk presenteren. Er ontstaan plaatselijke samenwerkingsverbanden, verenigingen van instellingen op educatief terrein, overleggroepen en dergelijke. Veelal vervullen zij zowel een functie naar de overheid (inbreng van het veld in de gemeentelijke planning) als naar de deelnemers toe (gezamenlijk aanbod van programma's). In de locaties van de Open Schoolprojecten ontstaan dergelijke samenwerkingsverbanden als een draagvlak voor de voortzetting van het Open Schoolwerk;
3. *opkomende educatieve centra*. Zowel de vroegere ideeën vanuit het NCVO als de adviezen van de CBPEN (en de gesprekken die daarover door de commissie zijn geëntameerd) hebben de afgelopen jaren in een aantal plaatsen geleid tot (nieuwe) educatieve centra. Soms gebeurde dit om een instelling te krijgen voor de uitvoering van activiteiten daar waar geen of

⁸⁸ *Educatieve netwerken in opbouw*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979.

nauwelijks een aanbod was. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in Venray, Goes en Heerenveen. Soms ging het om een platform van bestaande instellingen voor gezamenlijke informatie en advisering of voor overleg over samenwerking in het aanbod. Voorbeelden daarvan zijn de initiatieven in Hengelo en Purmerend;

4. *taakverbreding van bepaalde instellingen*. In een aantal plaatsen zijn plaatselijke vormingscentra, avondscholen of streekscholen activiteiten gaan ontplooiën in aanvulling op hun oude taak. Zij functioneren daardoor breder dan hun eerste werkterrein of wettelijk kader inhoudt en vaak gaat dit ook gepaard met initiatieven tot methodisch-inhoudelijke vernieuwing (zoals integratie van vorming, scholing en onderwijs), meer begeleiding en advisering en een betere spreiding over een gebied door nevenvestigingen of dependances. Zo komt er een verbreding van een avondschool of een streekschool tot een educatief centrum. Men kan hiervan voorbeelden vinden, soms al in een stadium van realisering en soms als uitgewerkt voorstel, in Den Haag en in Nijmegen.

Educatieve netwerken zouden nu gedefinieerd kunnen worden als:

- een poging om samenhang te brengen in een verscheiden geheel van leer-mogelijkheden voor volwassenen
- waarin opgenomen zowel de mogelijkheden die geboden worden door specifieke educatieve voorzieningen, als de activiteiten die uitgaan van maatschappelijke groeperingen, verenigingen of organisaties
- met het doel om de principes van permanente educatie en leerrecht te realiseren voor volwassenen
- onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van en rekening houdend met de belangen van de overheid, de bevolking of de potentiële deelnemers, en de uitvoerende instellingen en groepen.

In het laatste deel van deze definitie wordt al aangegeven hoe de uitwerking kan plaatsvinden. De grondslagen voor educatieve netwerken zijn te vinden bij drie te onderscheiden belanghebbende partijen die telkens een belangrijke basisfunctie vervullen waarvoor in de adviezen een hoofdinstrument wordt aangegeven. In schema:

<i>Betrokken partij</i>	<i>basisfunctie</i>	<i>hoofdinstrument</i>
1. overheid	samenhangende planning van voorzieningen (zorg voor infra-structuur)	gemeentelijk planningsproces en planningsorgaan
2. bevolking/ deelnemers	ondersteuning van deelnemers (informatie, activering, begeleiding)	educatief centrum
3. uitvoerende instellingen	samenwerking en onderlinge afstemming	uitvoeringsberaad (ondersteund door een verzorgings-structuur)

ad 1 *planning*

De eerste grondslag voor een (plaatselijk) educatief netwerk is de *gemeentelijke educatieve planning*. Het gaat hierbij vooral om de samenhang in beleidsmatig opzicht. De overheid dient door middel van planning haar verantwoordelijkheid voor een adequaat, aan de behoefte aangepast en samenhangend aanbod van leer-mogelijkheden waar te maken. Een aantal elementen hiervan verdient nader aandacht.

Het is op de eerste plaats de *gemeentelijke overheid* die hier wordt aangesproken: het laagste overheidsniveau, zo dicht mogelijk bij de burgers, waar nog gestreefd kan worden naar een geïntegreerd beleid zonder al te scherpe scheids-

lijnen tussen de diverse departementen van overheidszorg. Dit betekent ook dat de planning kan en moet aansluiten bij een verkenning van de behoeften in het directe woon-, leef- en werkmilieu. Een 'verkenning' van de behoeften is niet slechts een inventarisatie van wat mensen vragen, maar een actief op zoek gaan met mensen naar de manier waarop een educatief aanbod (en welk aanbod) een bijdrage kan leveren aan de oplossing van maatschappelijke en persoonlijke problemen. Een dergelijke verkenning van behoeften kan alleen plaatsvinden te beginnen vanuit de plaatselijke situatie en in relatie tot andere wijzen van probleemoplossing (sociale en politieke actie, hulpverlening enzovoort).

Dat de gemeentelijke overheid de eerstverantwoordelijke voor de planning is, betekent overigens niet dat de *wijze van planning* verder opengelaten kan worden. Er is op plaatselijk vlak weliswaar niet een ander democratisch aanspreekbaar orgaan dan de gemeenteraad, maar men hoeft daarom nog geen onbegrensd vertrouwen te hebben in de werking van de democratie via gekozen volksvertegenwoordigers. In het planningsproces zal enerzijds gewaarborgd moeten worden dat de politieke keuzen helder zijn en anderzijds alle belanghebbenden bij deze keuze betrokken worden (hetgeen meer is dan dat zij inzage krijgen in het proces!). De CBPEN bepleit in haar adviezen een politisering van het beleid volgens een zogenaamd publiek-democratisch model. Dit wordt uitgewerkt in voorstellen voor een planningsprocedure, een in te stellen *planningsorgaan* dat toeziet op deze procedure en een aantal herkenbare beslismomenten. Detaillering kan hier achterwege blijven. Het voornaamste criterium is de afwijzing van een vorm van corporatisme waarin het beleid in feite bepaald en ingevuld wordt door alleen de belanghebbende uitvoerende instellingen met voorbijgaan van de politieke organen, zoals eveneens een model waarin de overheid bij voorbaat de uitvoering zelf ter hand zou nemen, wordt afgewezen.

Een volgend element van de gemeentelijke planning is dat zij in principe *een activiteitenplanning* is. Dit houdt in dat de afzonderlijke eenheden educatieve activiteiten zijn (nader te bepalen naar doelgroep, inhoud en vorm) waarover naar prioriteit in verlening van faciliteiten wordt beslist en dat pas daarna aan de orde is wie deze activiteiten het beste kan uitvoeren. Educatie wordt gedefinieerd op basis van kenmerken van een bepaald project (gericht op leerdoelinden, methodisch opgezet, van een zekere minimale duur om een proces mogelijk te maken en met een omschreven groep deelnemers). De uitvoerder kan een bestaande instelling zijn uit het particulier initiatief maar ook een overheidsdienst of een al of niet nieuwe openbare instelling. Het kan een educatieve instelling zijn maar ook een maatschappelijke groepering als een vrouwengroep, een vakbondsafdeling of een bewonersvereniging. Zo is er ruimte voor een meer flexibel geheel met studiekringen, leergroepen enzovoort waarbij de 'leerlingen' het heft in eigen hand houden. COS en CBPEN hebben beide nogal eens gewezen op het model van de studiekringen dat in Scandinavische landen (vooral Noorwegen, Zweden en Finland) een groot succes is.

Als laatste is van belang dat de gemeentelijke planning niet een onbegrensde beleidsruimte voor de gemeente impliceert: er zijn wel degelijk *ook centrale elementen* in de planning. Die centrale elementen hebben vooral te maken met de kwaliteit van het aanbod en de omvang van het basisaanbod (zie hierboven), met rechtszekerheid en met algemene maatschappelijke behoeften. Door de inbreng van deze centrale elementen zou een minimale infrastructuur van praktische leermogelijkheden op plaatselijk uitvoerend niveau verzekerd kunnen worden of tot stand kunnen komen. Hier zitten echter ook enkele knellende politieke discussiepunten: de reikwijdte van de wetgeving, het al of niet blijven honoreren van verworven rechten (van onder meer het avondonderwijs, in de Wet op het Voortgezet onderwijs), de omvang van het basisaanbod, de vrije beleidsruimte van de gemeente, de voorkeur voor uitvoering door het (bestaande) particulier initiatief.

ad 2 *Ondersteuning voor de bevolking*

Als tweede grondslag voor plaatselijke netwerken is door de CBPEN naar voren gebracht de *ondersteuning voor de deelnemers*. Dit betreft de samenhang voor

de mensen die gebruik zouden kunnen of zouden willen maken van het aanbod. Het gaat er met name om dat zij vanuit hun eigen situatie en vanuit hun eigen behoeften het aanbod mede vorm kunnen geven en een keuze kunnen maken. Wanneer deze ondersteuning ook betrekking heeft op het stimuleren van groepsgewijze en individuele zelf-educatie betekent zij tevens een belangrijke vernieuwende kracht in de volwasseneneducatie en een aantasting van de hegemonie van de sterk geïnstitutionaliseerde en geprofessionaliseerde vormen van volwasseneneducatie. Meer concreet omvat deze ondersteuning de volgende onderdelen.

1. *Keuzebegeleiding en counseling.* Hieronder wordt verstaan het bieden van hulp en raad bij keuzen van educatief aanbod en voorzieningen en bij problemen die daaruit voortvloeien. Counseling duidt vooral op het ontrafelen van (emotionele) problemen in verband met een keuze, zowel vóór de keuze gemaakt wordt als later wanneer problemen een gevolg zijn van het deelnemen. De keuzebegeleiding en counseling hebben ook betrekking op de beroepskeuze in verband met de studiekeuze, de maatschappelijke hulpverlening (eerste opvang en doorverwijzing), het verkrijgen van studiefaciliteiten (studiebeurzen, kinderopvang, educatief verlof), de versterking van de eigen verantwoordelijkheid, loopbaanbegeleiding en dergelijke.
2. *Informatie en documentatie.* Dit houdt in het geven van inlichtingen in woord, beeld of geluid over leermogelijkheden, zowel ter plaatse of in de omgeving georganiseerd als ook via schriftelijk onderwijs, de omroep en dergelijke), op andere plaatsen (men denke aan internaatwerk, bijzondere vormen van deeltijd-beroepsonderwijs, Open Universiteit) en evenzeer wat men zelf zou kunnen organiseren. De inlichtingen zullen zo duidelijk en overzichtelijk mogelijk moeten zijn en betrekking hebben op onder meer aard en inhoud van cursussen en programma's, beoogde deelnemers, plaats en tijd, verwachte investeringen in geld en tijd en te verwachten resultaten. Daarnaast betreft deze functie het toegankelijk maken van ondersteunend materiaal zoals: (leer-)boeken, audiovisuele middelen (geluidscassettes, grammofoonplaten, videobanden en achtergrondmaterialen. Door deze ondersteuning te realiseren kunnen ook zogenaamde 'zelfstudiecentra' ontstaan, bijvoorbeeld in de vorm van uitgebouwde openbare bibliotheken of mediatheken.
3. *Activering.* Informatie loopt vaak vanzelf over in advisering en (keuze-)begeleiding. Een breder perspectief krijgt dit wanneer geprobeerd wordt vraag (of liever behoefte) en aanbod op elkaar af te stemmen: mensen stimuleren om na te gaan of — en zo ja hoe — een educatieve activiteit (en welke activiteit) kan bijdragen tot oplossing van de problemen in hun situatie. Dit noemt men activering of ook wel animatie. Het gaat dan niet alleen om werving of marketing, maar ook om samen met een doelgroep te zorgen voor relevante activiteiten, de betrokkenheid bij de voorbereiding en uitvoering van het aanbod te bevorderen en om het verbeteren van de mogelijkheden om het geleerde toe te passen.

Voor de educatieve netwerken is van belang dat hier opnieuw de *educatieve centra* naar voren worden gebracht, nu niet als alternatief voor, maar als onderdeel van en als drager van de netwerken. De voorstellen gaan zo ver dat educatieve centra in feite beschouwd worden als basisvoorzieningen die overal aanwezig zouden moeten zijn en door de gemeenten (afzonderlijk of in samenwerking) gepland moeten worden, waarbij de verwachting wordt uitgesproken dat er ongeveer 200 nodig zullen zijn. De taak van deze educatieve centra ligt vooral in het stimuleren, coördineren en voor een deel ook uitvoeren van de genoemde drie vormen van ondersteuning in samenwerking met de verschillende educatieve instellingen, bibliotheken en dergelijke. Door COS en CBPEN wordt hier een vierde taak aan toegevoegd: (mede-)uitvoering van educatief werk, vooral op het gebied van het basisaanbod. Hoewel het idee van educatieve centra in het algemeen wel aanvaard wordt, is er ten aanzien van deze mogelijke vierde taak nogal wat verzet, zowel in het beleid van de rijksoverheid (denk aan de discussie over de open school) als bij sommige veldorganisaties die er een aantasting van de eigen positie in zien (bijvoorbeeld de plaatselijke

vormingscentra). Aanvullende taken zijn dan nog training en begeleiding van vrijwilligers en beschikbaar stellen van hulpmiddelen. Ook voor de ondersteuning als tweede grondslag van de educatieve netwerken geldt dat *centrale elementen* in de structuur en in de planning niet mogen ontbreken. Dit komt al tot uitdrukking in het feit dat het zou moeten gaan om door het rijk voor te schrijven onderdelen van een plaatselijk voorzieningenpatroon. Voor een goede werking van de (plaatselijke) ondersteuning is ook nodig dat er op provinciaal niveau meer geprofessionaliseerde voorzieningen zijn in verband met bijvoorbeeld counseling (waarheen doorverwezen kan worden) en op landelijk niveau een informatie- en documentatiecentrum dat zorg draagt voor materiaaloverzichten, voorlichting via de massamedia (de programma's 'Leren, hoe doe je dat?' en 'Leerberichten' zijn voorbeelden), kortom een postadres voor iedereen (te vergelijken met Postbus 51 van de Rijksvoorlichtingsdienst, de RVD). Wil men kansarme groepen inderdaad bereiken en onder meer ook stimuleren tot gebruikmaken van educatief verlof, dan is tevens nodig dat informatie en activering voor volwasseneneducatie ook ingepast worden in maatschappelijke belangenbehartiging. Dit kan dan gebeuren via functionarissen van vakbonden en vrouwenorganisaties, waarvoor de rijksoverheid faciliteiten verleent.

ad 3 *Samenwerking van uitvoerende instellingen*

De derde grondslag voor de netwerken wordt gevormd door *samenwerking tussen uitvoerende instellingen en werkers*. Dit is de samenhang vanuit de gezichtshoek en de belangen van degenen die met de verzorging van het educatieve aanbod zijn belast. Hierbij is in het bijzonder te denken aan:

- maken van afspraken over wie wat doet ten behoeve van welke groepering
- geven van een overzicht zowel voor onderlinge informatie als ten behoeve van de deelnemers in de overheid
- zorgen voor doorstromingsmogelijkheden van de ene activiteit naar de andere
- voorkomen van overlappingsen
- bevorderen van efficiënt gebruik van accommodatie en hulpmiddelen
- onderlinge aanvulling van methodisch en inhoudelijk verschillende activiteiten voor eenzelfde groep wanneer integratie in één project (nog) niet mogelijk is
- uitwisseling van programma's en ervaringen.

Uiteraard kan de samenwerking ook tot doel hebben de gemeenschappelijke belangenbehartiging.

Als concreet instrument voor deze samenwerking komt men in veel plaatsen een vereniging, overleggroep, stichting en dergelijke tegen; deze worden door de CBPEN aangeduid met de term *uitvoeringsberaad*: een overleg waarin de uitvoerders van educatieve activiteiten (instellingen en groepen) die in een bepaalde plaats of regio werkzaam zijn, elkaar ontmoeten. Zo'n uitvoeringsberaad is de verantwoordelijkheid van deze instellingen en groepen. De overheid kan stimulerend werken door het uitvoeringsberaad in te schakelen in het planningsproces en in de vormgeving van het educatief centrum. Het is echter ook goed te verdedigen dat dit uitvoeringsberaad moet samenvallen met het educatief centrum. Dan is op plaatselijk vlak een duidelijker beleid mogelijk en kunnen de gezamenlijke projecten beter gericht worden op groepen die voorrang verdienen. Bovendien is dan de taak en verantwoordelijkheid van de (actieve) overheid helderder gemaakt.

Een tweede manier om de samenwerking tussen de uitvoerende instellingen te bevorderen is een ondersteunings-of verzorgingsstructuur voor de volwasseneneducatie, vooral gericht op de uitvoerende werkers aan wie gezamenlijk hulp geboden wordt bij de kwaliteitsverbetering van het werk. Hiermee komen we aan het sluitstuk van een infrastructuur voor de volwasseneneducatie. De maatschappelijke ontwikkelingen brengen nieuwe behoeften naar voren. Door interne en externe factoren worden veranderingen in de inhoud en in de methodisch-didactische opzet mogelijk en soms ook wenselijk of noodzakelijk. Daarom is bijvoorbeeld een inbreng van vrijwilligers en van maatschappe-

lijke vernieuwingsbewegingen continu nodig maar er zal ook steeds meer aandacht geschonken moeten worden aan deskundigheid en aan kwaliteit. Hiervoor dient de ondersteunings- en ontwikkelingsstructuur. Hierover verderop meer.

5.5.3.3 Veranderingen in de voorwaarden sfeer

Naast de (mogelijke) veranderingen in de *inhoud* of het aanbod en de *structuur* van de volwasseneneducatie brengen de principes van permanente educatie, wederkerende educatie en leerrecht veranderingen met zich mee in de sfeer van *voorwaarden voor deelname*. Het gaat hierbij om een brede betekenis van 'educatief verlof'. De in 1977 geïnstalleerde Commissie BEV, een commissie van de SER, omschrijft educatief verlof in haar interimadvies als: 'een recht op afwezigheid uit de normale dagelijkse bezigheden ter wille van deelname aan educatieve voorzieningen en het zoveel mogelijk opheffen van alle belemmeringen die er voor bepaalde bevolkingscategorieën bestaan voor deze deelname'.⁸⁹ Het gaat hierbij om tijd, geld, sociale factoren en formele hinderpalen in de zin van wetten, administratieve bepalingen en dergelijke.

Hoewel er in de historie wel enkele voorbeelden van educatief verlof zijn te vinden en 'vormingsverlof' in de discussies over permanente educatie rond 1970 ook wel een rol speelde, heeft het zeker in vergelijking met andere West-Europese landen lang geduurd voor in Nederland serieuze aandacht werd besteed aan mogelijkheden voor invoering. In april 1977 richtte de minister van Sociale Zaken een verzoek aan de Sociaal-Economische Raad om deze mogelijkheden na te gaan. Hiervoor werd in het kader van de SER een Commissie Betaald Educatief Verlof ingesteld. Het late tijdstip betekende dat veel geleerd kon worden van buitenlandse ervaringen (een achterstand die voorsprong kan worden, adus Emmerij⁹⁰) maar ook dat de financieel-economische crisis extra hinderpalen oplevert. Beslissend was de bekrachtiging door de regering in september 1976 van het internationaal arbeidsverdrag betreffende betaald scholings- en vormingsverlof uit 1974. Dit verdrag bepaalde dat ieder lid van de International Labour Organization (ILO) een beleid diende 'op te stellen en toe te passen dat erop is gericht door aan nationale omstandigheden en gebruiken aangepaste methoden en zo nodig in verschillende fasen te bevorderen dat betaald scholings- en vormingsverlof wordt verleend voor:

- a. opleiding op alle niveaus;
- b. algemene sociale vorming alsmede ontwikkeling van de burgerschapszin;
- c. vorming met betrekking tot vakbondsactiviteiten'.

Argumenten voor educatief verlof worden ontleend aan principes van permanente educatie en *leerrecht*. Al eerder echter werden beperkte vormen van verlof ingevoerd of verdedigd vanwege *arbeidsomstandigheden* en democratisering van het bedrijfsleven zoals voor ambtenaren van de gemeente Amsterdam ten behoeve van deelname aan volkshogeschoolcursussen, voor vakbondskader, voor leden van ondernemingsraden en medezeggenschapscommissies (Wet op de Ondernemingsraden) en voor oudere werknemers ten behoeve van voorbereiding op het pensioen. Dit gold echter slechts voor beperkte categorieën deelnemers en voor deelname aan een beperkt aantal educatieve activiteiten. Ook een fundering vanuit *bedrijfsbelangen*, die heeft geleid tot regelingen in een aantal CAO's, houdt deze beperkingen in; het gaat dan meestal om jongere werknemers en om deelname aan her-, om- of bijscholing. De laatste jaren is educatief verlof bovendien verdedigd als instrument om tot een betere *verdeling van arbeid* te komen, mede gerelateerd aan het principe van wederkerende educatie.⁹¹ Emmerij verdedigt betaald educatief verlof als een instrument van een bewegelijke en actieve arbeidsmarkt- en inkomenspolitiek, en acht het een beter instrument dan andere vormen van arbeidstijdverkorting en herverdeling van werk (zoals vervroegde pensionering, verlenging van leerplicht, langere

⁸⁹ Commissie BEV: *op. cit.*.

⁹⁰ L. Emmerij: 'Betaald educatief verlof'. In: *Gids volwasseneneducatie*. Onder red. van J.M.M. Ritzen. 's-Gravenhage, VUGA, 1980.

⁹¹ L. Emmerij en J. Clobus: *op. cit.*.

vakanties, kortere werkweek, kortere werkdag). Een economische motivering speelt hierbij een hoofdrol. Deze fundering houdt het gevaar in dat de invoering voor een belangrijk deel afhankelijk wordt van de aanvaarding of inschatting van economische voordelen op kortere of langere termijn.

Beleidskeuzen met betrekking tot educatief verlof komen in diverse SER-publikaties aan de orde. Daarom beperken we ons hier tot een korte aanduiding van de voornaamste elementen.

- a. Educatief verlof wordt in de adviesaanvraag van 1977 en het interimadvies van de Commissie BEV niet beperkt tot werknemers die een arbeidscontract hebben. In Nederland wordt het blijkbaar gekoppeld aan een leerrecht voor iedereen, voor de gehele volwassen bevolking. Dit is een duidelijke vooruitgang, maar maakt ook regelingen nodig die verder gaan dan CAO-bepalingen.
- b. Bovendien gaat het om *betaald* educatief verlof. Voor werknemers is het dus niet slechts een recht om een arbeidscontract op te schorten en om terug te keren in de oorspronkelijke arbeidsconditie maar ook een recht op behoud van loon gedurende de educatieve periode.⁹² In andere landen (Zweden bijvoorbeeld) is er een educatieve verlofregeling losgekoppeld van een andere regeling die bepaalde personen mogelijkheden geeft voor betaling van kosten van levensonderhoud. Voor niet-werknemers zullen andere wegen gevonden moeten worden voor betaling van kosten van levensonderhoud zoals kosten voor vervangende hulp in bedrijf (midden- en kleinbedrijf) of gezin (gezins-hulp, kosten voor opvang van kinderen) of behoud van uitkeringen. Overigens zou hier nog aan toegevoegd kunnen worden dat betaald educatief verlof ook kan insluiten het recht op betaling van kosten verbonden aan de deelname aan educatieve activiteiten.⁹³
- c. Een derde keuze-element betreft de aard van de educatieve activiteiten waarvan in de verlofperiode gebruik kan worden gemaakt. De koppeling aan leerrecht en het niet uitsluitend benaderen vanuit beroepsmatige motieven leidt ertoe dat de Commissie BEV heeft geopteerd voor een vrije keuze van de soort educatie en educatieve voorzieningen. In bijvoorbeeld Frankrijk en België is deze keuze wel beperkt; in Italië en de meeste Duitse Länder is er ook een vrije keuze.
- d. Verder is er door de Commissie BEV gekozen voor een omvang van educatief verlof van relatief lange, al of niet aaneengesloten perioden opdat ook in feite deelgenomen kan worden aan een breed gamma van educatieve voorzieningen.
- e. In verband met deze brede opvattingen is eveneens voorgesteld dat educatief verlof gefinancierd wordt uit de algemene overheidsmiddelen: aan betaald educatief verlof wordt het karakter van een collectieve voorziening toegekend. Dus niet een financiering door het bedrijfsleven alleen, door een apart fonds (bijvoorbeeld een verplicht af te dragen deel van de loonsom zoals in Frankrijk en zoals bij de regeling voor ondernemingsraadsleden) of via een veelheid van regelingen. In de reactie van de regering (september 1979) op het interimadvies van de Commissie BEV wordt met name hiervan afstand genomen: betaling uit algemene middelen is (vooralsnog) niet mogelijk en ook niet nodig wanneer tenminste niet overheidszorg tot overheidsplicht wordt gemaakt. De regering denkt eerder aan fondsvorming.
- f. Tenslotte de fasering: omdat er (mede vanwege de financiering en de beschikbaarheid van voorzieningen) gekozen moet worden voor een geleidelijke invoering kan in de aanvangsfase het betaald educatief verlof beperkt blijven tot een zeer beperkte duur, tot een beperkt gebied van educatie of tot een beperkte categorie gerechtigden. Vanwege haar uitgangspunten heeft de Commissie BEV voor het laatste gekozen: een beperkte categorie gerechtigden maar wel met behoud van vrije keuze (alleen interne bedrijfsopleidingen en recreatieve vormen worden uitgesloten) en met een behoorlijke omvang. Bovendien is de prioriteitscategorie niet beperkt tot werknemers in strikte zin. De Commissie BEV kiest voor twee criteria voor de 'eerste

⁹² J.M. Luttringer: *Le droit des travailleurs à la formation*. Paris, Armand Colin, 1975.

⁹³ *Ibid.*.

doelgroepen', namelijk een onderwijscriterium (tot en met MAVO/LBO-opleiding) en een inkomenscriterium (tot aan modaal). Zij kiest dus niet voor een leeftijds criterium (bijvoorbeeld eerst de groep van 17-25 jaar en de groep van 60-65 jaar) of voor honorering van vrijwillig geleverde inspanning (bijvoorbeeld al een jaar een opleiding gevolgd hebben zoals in een vroegere Belgische regeling). De regering acht overigens de door de Commissie BEV aangehangen criteria te ruim.

Het wachten is thans op nadere adviezen van de Commissie BEV. In dit verband is interessant dat deze commissie (in tegenstelling tot de adviescommissies als COS en CBPEN) in feite ook een onderhandelings- of overlegfunctie vervult: zij is voor 2/3 samengesteld (volgens SER-model) uit werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers en de adviezen worden gedragen door een achterban. Dit geeft de adviezen een bepaald politiek gewicht. Bij de nadere uitwerking zullen enkele praktische problemen, vooral in verband met financiering en rechtsaanspraken, uitgediept moeten worden. Ten aanzien van de plaats van het betaald educatief verlof in het beleid met betrekking tot volwasseneducatie zijn er bovendien problemen die wellicht nog te weinig aandacht hebben gekregen. Het is niet alleen dat invoering van educatief verlof de aanwezigheid van educatief aanbod vereist, maar juist een aanbod dat effectief gebruikt kan worden:

- tegemoet komend aan de behoeften van de groepen die prioriteit krijgen bij educatief verlof (dus met name funderende educatie, waarvoor de voorzieningen nog slechts op experimentele basis en zeer langzaam gestalte krijgen),
- inrichting van het aanbod gekoppeld aan modaliteiten van het verlof, waarbij met name te denken is aan tijdsindeling en tijdsduur van de onderdelen van het aanbod, die overeenkomen met verlofeenheden,
- een erkenningsregeling van het aanbod (is subsidiëring een erkenning of is plaatsing op een landelijk of plaatselijk educatief plan dat?).

Verder is te wijzen op de noodzaak om ook maatregelen te treffen die voorkomen dat slechts een zeer beperkte groep van haar rechten gebruik maakt. In Zweden zijn speciale functionarissen in de bedrijven onder verantwoordelijkheid van de vakbonden belast met animatie en met toezicht op afhoudende of vertragende procedures; in Nederland is door de CBPEN daarom gepleit voor activeringsfunctionarissen (toeleiders) bij vakbonden en vrouwenorganisaties. In een brede opvatting van (betaald) educatief verlof is er enige overlap met andere maatregelen in de voorwaardensfeer. In de eerste plaats is te denken aan de inrichting van kinderverblijven of crèches bij de educatieve voorzieningen. In het kader van de open-schoolprojecten zijn hiervoor faciliteiten geboden maar deze worden niet gecontinueerd, althans niet in de zin van noodzakelijke koppeling met educatief werk en educatief verlof. In de tweede plaats is er het verband tussen educatief verlof en de sociale uitkeringen. Uitkeringen tijdens werkloosheid worden thans in veel gevallen gestaakt wanneer betrokkene gaat studeren. Er zijn uitzonderingen mogelijk gemaakt ten behoeve van deelname aan open-schoolwerk en aan dag-/avondscholen voor volwassenen, maar een adequate regeling is er nog niet. De Sociale Verzekeringsraad⁹⁴ heeft aanbevelingen gedaan maar deze zijn beperkt tot de scholingsvoorzieningen. Om de scholingsbereidheid te vergroten is het bijvoorbeeld nodig dat degenen die onder de werking van de Werkloosheidswet vallen niet terugvallen in de loonsuppletierегeling van de Centra voor Vakopleiding, die gebaseerd is op het minimumloon met eventuele suppleties en die ongunstiger is dan de regeling voor degenen die aan een cursus beginnen vanuit de Wet Werkloosheidsvoorziening en uitkeringsgerechtigd blijven. Maar het behoud van de uitkeringen zou een breder principe moeten worden, ook van toepassing bij deelname aan andere educatieve voorzieningen. In een COS/CBPEN-advies⁹⁵ is ook het Zweedse alternatief in overweging gegeven: behoud van uitkering kan in

⁹⁴ Sociale Verzekeringsraad: *Rapport inzake scholing, onderwijs en vorming tijdens uitkering wegens werkloosheid*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980. Zie ook D.C. van Ingen: 'Scholing en werkloosheid'. In: *Economisch-Statistische Berichten*, 21 januari 1981; jaargang 66, nr. 3289, blz. 71-73.

⁹⁵ *Op. cit.* (1978).

bepaalde gevallen gekoppeld worden aan de verplichting om een scholingscursus te volgen. Betaald educatief verlof wordt dan betaalde leerplicht voor volwassenen. Dit is echter wellicht een te radicale stap waarvan de effectiviteit betwijfeld kan worden, maar ook een die de interpretatie van het zoeken naar passende arbeid onder druk zet.

5.5.4 *Ontwikkelingsbeleid*

De overheid toont zich op het ogenblik het meest actief in de vorm van een aantal ontwikkelingsprojecten op het gebied van de volwasseneneducatie. Hierin worden enkele initiatieven uit de jaren zeventig en het voorbereidende werk van COS en CBPEN voortgezet. In de periode 1980-1983/84 zullen er zes soorten ontwikkelingsprojecten in meer of minder onderlinge samenhang worden uitgevoerd. Deze zes zijn:

- a. projecten *introductie open-school-werkwijze*. De verworvenheden van de proefprojecten open school (tussen 1977 en 1981) worden geïntroduceerd in bestaande instellingen voor onderwijs en vormingswerk. Het gaat hierbij vooral om het 'Raamplan voor open school werk' met als voornaamste kenmerken zelfbepaling en zelfbeheer, integratie van onderwijs en vorming, ervaringsleren en wederzijds leren van en aan elkaar. De projecten zijn gericht op mensen die minstens vier jaar lager onderwijs hebben gehad en niet of slechts beperkt voortgezet onderwijs. Tot 1981 werd het open-school-model ontwikkeld in aparte projecten die beheerd werden door een (tijdelijke) landelijke stichting, de SPOS (Stichting Proefprojecten Open School). Het werk moet vanaf 1 augustus 1981 voortgezet worden door samenwerkende instellingen ter plaatse. Hiervoor zijn 31 locaties in Nederland aangewezen (inclusief de 14 proeflocaties uit de vorige periode). Een groot probleem is de spanning tussen de introductie in verschillende instellingen en het behoud van de integratie in het leerplan;
- b. projecten *alfabetisering*. Mede op basis van een advies van COS en CBPEN en een van het Landelijk Steunpunt Alfabetisering is in 1980 een stimuleringsregeling van kracht geworden die duurt tot 1984. De regeling maakt het gemeenten mogelijk om voor activiteiten gericht op het leren lezen en schrijven van volwassenen een rijkssubsidie te ontvangen van f 1000,- per deelnemer en in sommige gevallen ook voorbereidingskosten. Het leren lezen en schrijven dient daarbij een geïntegreerd geheel te vormen met andere emancipatie- en eventuele hulpverleningsactiviteiten. Eveneens wordt in elke provincie een consulent voor het alfabetiseringswerk gesubsidieerd. In 1980 werden 133 en in 1981 195 projecten gehonoreerd (in totaal 315 gemeenten bestrijkend);
- c. projecten *educatie voor culturele minderheden*. Dit is een stimuleringsregeling nagenoeg gelijk aan die voor alfabetisering: projectplannen door of via gemeenten ingediend bij het rijk (met eventuele uitzonderingen, waardoor ook landelijke organisaties plannen kunnen indienen) en er is een subsidiebedrag van f 1000,- per deelnemer. De projecten kunnen gericht zijn op alfabetisering in het Nederlands of in de eigen taal, oriëntatie in de Nederlandse samenleving en voorbereiding op voortgezet onderwijs, arbeidsoriënterende educatie en primaire beroepsscholing. In 1980 werden 70 projectplannen goedgekeurd; in 1981 zullen er waarschijnlijk 120 worden goedgekeurd. Daarnaast zullen 10 consulenten worden aangesteld in gebieden met veel culturele minderheden;
- d. projecten *beroepskwalificerende educatie*. In september 1980 werd door de minister van Sociale Zaken als eerste ondertekenaar een beleidsnotitie uitgebracht over ontwikkelingsprojecten die erop zijn gericht volwassenen (in het bijzonder de minstopgeleiden en/of personen met een kwetsbare of zelfs zonder arbeidsmarktpositie) te kwalificeren voor een bepaald beroep of functiegroep en voor het functioneren in een werksituatie. Op 11 februari 1981 gaf de Tweede Kamer groen licht voor deze projecten. In de projecten gaat het om een meervoudige kwalificatie gericht op het functioneren in hun arbeidspositie. Beleidsmatig gaat het vooral om inzicht in de mogelijk-

heden om vanuit samenwerkingsverbanden (CVV's, avondscholen, streekscholen, vormingswerk enzovoort) een beroepskwalificerend aanbod te ontwikkelen, om bevorderen van samenhang tussen oriënterende en beroepskwalificerende activiteiten (met keuzemogelijkheden voor oriëntatie, schakeling en kwalificatie) en om het verkrijgen van inzicht in de behoeften. Tussen september 1981 en januari 1982 zullen naar verwachting ongeveer 20 projecten kunnen starten voor een eerste periode van drie jaar;

- e. projecten *educatieve netwerken*. In aansluiting op volgprojecten van de CBPEN (die geen extra-faciliteiten kregen) zijn in 1980/81 dertien ontwikkelingsprojecten van start gegaan die inzicht moeten geven in de praktische mogelijkheden om samenhang te bevorderen op een breed gebied van de volwasseneneducatie. Het gaat daarbij vooral om een aantal structuurelementen. Er zijn drie subgroepen waarbij telkens één aspect van de structuur centraal staat, namelijk:
- geïntegreerde educatieve planning op lokaal niveau,
 - vormgeving en organisatie van ondersteuning van deelnemers op lokaal niveau (educatieve centra), en
 - samenhang in steunfuncties voor educatieve werkers op provinciaal en regionaal niveau (educatieve werkplaatsen);
- f. project *ondersteuning van prepensionering*. Dit project is van iets andere orde omdat het beperkt is tot coördinatie en versterking van de ondersteuning op landelijk vlak; de educatieve activiteiten zelf vinden plaats in het kader van bestaande regelingen zoals de Rijksbijdrageregeling Sociaal-cultureel werk en de Subsidieregeling Vormingswerk in internaatsverband. Het gaat dus vooral om het ontwikkelen van methoden en modellen en het bevorderen van deskundigheid.

Voor elk van de projectsoorten zijn drie organen opgericht die de ontwikkeling moeten bevorderen:

- de beleidscoördinatie in handen van een (interne) interdepartementale werkgroep. De zes werkgroepen werken samen in een Platform Ontwikkelingsprojecten Volwasseneneducatie, onderdeel van de Interdepartementale Stuurgroep;
- de coördinatie van de uitvoering en onafhankelijke advisering ten behoeve van toekomstig beleid in handen van een (externe) landelijke projectgroep, in meerderheid samengesteld uit vertegenwoordigers van de projecten. Vijf van deze projectgroepen werken samen in een Landelijke Coördinatiegroep Volwasseneneducatie; de zesde (voor prepensionering) staat voorlopig nog apart;
- de ondersteuning (materiaalontwikkeling, deskundigheidsbevordering, organisatie-ontwikkeling) in handen van speciale ondersteuningsteams waarvoor per projectsoort een landelijk instituut of samenwerkingsverband van instituten is aangewezen. Over de opdrachten aan deze instituten adviseren de betreffende landelijke projectgroepen.

Voor specifieke onderdelen zijn soms nog aparte constructies aanwezig. Voor de radio- en televisie-programmering is er een Programma-Adviescommissie die bindende adviezen geeft aan de NOS. De materiaaldistributie zal in hoofdzaak verzorgd worden door het Nederlandse Bibliotheek- en Lectoriumcentrum (NBLC). Voor onderzoek worden ad hoc opdrachten gegeven door de departementen.

Bij dit projectenbeleid zijn de volgende kritische kanttekeningen te maken.⁹⁶

1. Het tot voor kort uitblijven van een beleidsnota met betrekking tot volwasseneneducatie en de verwachtingen over de inhoud van deze nota (ontbreken van een middellange-termijn-perspectief) leiden tot onduidelijkheid over evaluatie- en toetsingscriteria. De projecten worden in de praktijk te veel gebruikt om voorzieningen te creëren waar anders geen mogelijkhe-

⁹⁶ Het is van belang hierbij uitdrukkelijk op te merken dat deze kanttekeningen deels een persoonlijke opinie weergeven, deels een samenvatting zijn van in de literatuur door anderen verwoorde kritiek. Het is niet de opinie van de landelijke coördinatiegroep waarvan de schrijver secretaris is.

den voor zijn en te weinig als instrumenten om het beleid zelf te concretiseren en te vernieuwen. Een beter perspectief zou zijn de verbinding met een (opschuivend) ontwikkelingsplan voor de volwasseneneducatie dat geregeld wordt via een kaderwet of een ontwikkelingswet (vergelijk het voorontwerp voor de Kaderwet Hoger onderwijs).

2. Het projectenbeleid dreigt een alibi te worden voor het ontbreken van de hoogst nodige garanties voor elementaire educatie van volwassenen. Wanneer geen wettelijke regeling in het vooruitzicht wordt gesteld, vormen zij een te smalle basis voor het tot stand brengen van een adequaat patroon van educatief aanbod zoals alfabetisering, ouders-op-herhaling, inhaal- en schakelcursussen.
3. De projecten zijn nogal ongelijksoortig van aard. Enerzijds zijn er stimuleringsprojecten die lijken vooruit te lopen op regulier gebied, anderzijds experimenten die hun waarde nog moeten bewijzen. Enerzijds gaat het om vernieuwing van het aanbod, anderzijds om ondersteuning en om inzicht in mogelijke structuren. In verbale zin en in enkele projecten is er ruimte voor ontwikkeling van onderop; in een aantal projectsoorten is de rijksoverheid juist sterk betrokken op inhoud en organisatie.
4. Het projectenbeleid laat belangrijke onderdelen van de volwasseneneducatie ongemoeid. Door het ontbreken van aandacht voor initiatieven als Ouders-op-Herhaling (het zogenaamde 'gat' tussen alfabetisering en open school) en spontane open-schoolgroepen dreigt er voor de projecten een eilandpositie. Een doorwerking van de open-school-werkwijze in het voortgezette onderwijs voor volwassenen op HAVO/VWO-niveau, in het partiële MBO en HBO en in het leerlingwezen of andere vernieuwingen op deze terreinen wordt niet meegenomen. Er zijn ook geen vernieuwingsprojecten met betrekking tot het schriftelijk onderwijs.
5. Het projectenbeleid is te zeer toegespitst op de zogenaamde achterstands-groepen. Dit houdt het gevaar in van een isolement van de compensatiefunctie van de volwasseneneducatie. Bovendien miskent men in het achterstandsbeleid dat er nog nauwelijks sprake is van zelfs een minimale infrastructuur voor de totale volwasseneneducatie.
6. De relatie van de 'ontwikkelingsprojecten volwasseneneducatie' tot andere, door de overheid geïnitieerde of aangekondigde projecten in de volwasseneneducatie (de opbouw van een open universiteit en experimenten met educatief verlof) is onduidelijk. Men blijft in het ongewisse over de mogelijkheden tot wederzijds ondersteunende relaties.
7. De faciliteiten voor de uitvoering, de coördinatie en de ondersteuning van de projecten zijn uiterst gering, zowel in financieel opzicht als in mogelijkheden voor toepassing van experimentele regelingen (bevoegdheden van leerkrachten, gebruik van materiaal en accommodatie). Een te lichte of te zwakke instrumentering van het projectenbeleid valt op in vergelijking met de doelstellingen maar ook in vergelijking met de innovatieprojecten in het jongerenonderwijs.

In algemene zin kan hier nog aan toegevoegd worden dat de aard van de ontwikkelingsstrategie onduidelijk is. Per projectsoort zijn soms wel doelstellingen aangegeven voor de korte of middellange termijn, maar de wijze waarop de projecten moeten functioneren in relatie tot het bredere veld van de volwasseneneducatie is niet uitgewerkt. Er wordt weliswaar aangesloten bij bestaande ontwikkelingen maar er is geen model om te voorkomen dat er een verwijdering ontstaat ten opzichte van het reguliere werk. Er zijn tendenties dat in het projectenbeleid een minder instituutgebonden (en meer activiteitengerichte) vorm van volwasseneneducatie gestalte krijgt: dat is doorbreking van een verkokerd voorzieningenpatroon. Van de andere kant wordt er steeds een beroep gedaan op de medewerking van bestaande instellingen. De ontwikkeling van onderop suggereert een normatief-reëducatief veranderingsmodel, maar daar tegenover wordt door de overheid het experimentele karakter benadrukt: pas na evaluatie en rapportage zullen er beslissingen worden genomen over regulier beleid. De oude vraag blijft: gaat het erom of er een open school, alfabetisering enzovoort moeten komen of gaat het erom hoe deze er moeten

komen? Deze vraag klemte te meer wanneer men ziet dat tegelijkertijd:

- in het voorontwerp Kaderwet Hoger onderwijs voorstellen worden gedaan om bestaande universiteiten en HBO-instellingen meer toegankelijk te maken voor volwassenen,
- er afzonderlijke vernieuwingsprojecten zijn in dag-/avondscholen voor expressievakken, voor Spaans, voor Russisch en dergelijke zonder relatie tot de leerplanvernieuwing in de open-schoolprojecten,
- er geleidelijke verruiming van faciliteiten plaatsvindt in het dag-/avondonderwijs en het onderwijs voor culturele minderheden zonder verbinding met inhoudelijke vernieuwing.

In het ontwikkelingsplan voor het voortgezet onderwijs uit 1979 wordt gesproken over het perspectief van een stelsel van wederkerend onderwijs. Het onderscheid tussen kinderen/jongeren en volwassenen is daarbij geen primair onderscheidend beginsel. Aandacht voor onderwijsbehoeften van volwassenen is dan veeleer een vast element voor vernieuwing op elk onderwijsniveau en voor elke onderwijscategorie.⁹⁷ Op zich hoeft er geen bezwaar te zijn tegen meerdere invalshoeken voor vernieuwing van de volwasseneneducatie en er hoeft ook geen eenduidig of uniform model van ontwikkeling gehanteerd te worden. Wel een bezwaar is de onduidelijkheid hierover, want daardoor kan de pluriforme aanpak een gefragmenteerde en onzekerheid vergrotende aanpak worden.

5.5.5 Behoeften aan volwasseneneducatie

In paragraaf 5.4 zijn enkele onderzoeken aangehaald die erop wijzen dat volwasseneneducatie voor de meeste mensen een hoog gewaardeerd goed is. De belangstelling is groot en groeit nog. De belangstelling en waardering zijn echter nog geen indicatoren voor de reële behoeften, laat staan voor een te verwachten deelname. Zij duiden er wel op dat er een grote vraag te activeren is. Een poging tot schatting van toekomstige behoeften is door de COS en de CBPEN gedaan in *Kosten en financiering van de volwasseneneducatie in de toekomst*.⁹⁸ Daaraan ontleen wij het volgende.

1. Voor de toekomstige behoeften en daaruit voortvloeiende deelname is een eerste globale schatting mogelijk, uitgaande van het patroon van huidige voorzieningen en het huidige aanbod, het huidige overheidsbeleid en van de huidige hoogte van gevraagde (deelnemers-)bijdragen. Autonome ontwikkelingen die de deelname beïnvloeden zijn:
 - demografische ontwikkelingen (omvang van de bevolking tussen 20 en 64 jaar neemt tussen 1975 en 2000 toe met 22%),
 - groei van de potentiële beroepsbevolking (naar schattingen van de WRR in *De komende vijftienvintig jaar*⁹⁹ volgens variant A: tussen 1975 en 2000 een toename van 21%, bij vrouwen 37%);
 - veranderingen in opleidingsniveau die de relatieve deelname in verschillende sectoren van de volwasseneneducatie beïnvloeden.Dit leidt tot de volgende schatting voor deelname en kosten in het jaar 2000:

Tabel 5.7 Geschatte kosten van en deelname aan volwasseneneducatie in 2000

	deelnemers (x 1000)	kosten (mln. gld.)
– onderwijs	531	534
– scholing	164	251
– vormings- en ontwikkelingswerk	570	226

Bron: WRR; COS/CBPEN.

⁹⁷ Vergelijk A.D. Berends en A.M.L. van Wieringen: 'Onderwijsbeleidsvoering in Nederland'. In: *Losbladig Onderwijskundig Lexicon, aflevering 17*. Alphen aan den Rijn, Samson, 1981.

⁹⁸ 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1978.

⁹⁹ 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977, blz. 111. Rapporten aan de Regering nr. 15.

- Bij gelijkblijvende verdeling van kosten over overheden en deelnemers/werkgevers in de diverse sectoren zou de rijksoverheid van de totale kosten ongeveer 50% voor haar rekening nemen, de lagere overheden ongeveer 5%.
2. De toekomstige behoeften uitgaande van een nieuw beleid zijn moeilijker te schatten. De globale contouren van een dergelijk beleid werden uitgewerkt door COS, CBPEN en de Commissie BEV; de regering heeft onlangs een nota met betrekking tot volwasseneneducatie uitgebracht. De schatting van de behoeften wordt in de volwasseneneducatie (vergeleken met bijvoorbeeld gezondheidszorg en andere sectoren) gecompliceerd door de sterke wisselwerking tussen vraag en aanbod: wanneer geen reëel aanbod herkenbaar is voor potentiële deelnemers is er weinig te zeggen over behoeften. Daarom wordt nogal eens een onderscheid tussen manifeste en latente en tussen objectieve en subjectieve behoeften gehanteerd. Dit betekent ook dat men niet van een eenvoudig marktmodel uit wil gaan. Hierbij is bijvoorbeeld te wijzen op het volgende:
 - a. het feit dat aanwezige voorzieningen of min of meer bij toeval ontdekte voorzieningen behoeften oproepen en de vraag naar een bepaald aanbod kanaliseren. Men denke aan de dag-MAVO's (moeder-MAVO's), het doorbreken van een taboe over analfabetisme, de open universiteit. De publiciteit over alfabetisering leidde in nauwelijks twee jaar tot een stijging van 15 à 20 naar meer dan 100 projecten. Het aantal leerlingen aan dag-MAVO's voor volwassenen steeg tussen 1975 en 1977 van 244 naar ruim 15.000 en was ruim 36.000 in 1980. Deze ontwikkelingen waren nauwelijks voorspelbaar;
 - b. de erkenning dat een educatieve behoefte geen neutraal gegeven is maar een keuzeprocessus veronderstelt en door politieke ontwikkelingen, algemene emancipatie- en bewustwordingsprocessen beïnvloed wordt. Of en waar educatieve behoeften zichtbaar worden is afhankelijk van activeeringsprocessen, informatie en keuzebegeleiding. Zo zijn in enkele jaren VOS-cursussen (Vrouwen Oriënteren zich op de Samenleving) en PIZ-projecten (Pensioen in Zicht) in een niet meer weg te denken omvang gekomen.

Er moet dus het nodige voorbehoud en nogal wat voorzichtigheid in acht genomen worden bij schatting van toekomstige behoeften. Te hanteren indicatoren zijn:

 - a. maatschappelijke ontwikkelingen buiten de volwasseneneducatie. Deze zijn hierboven al genoemd: demografische ontwikkelingen, groei van de potentiële beroepsbevolking en veranderingen in opleidingsniveau;
 - b. nieuwe beleidsontwikkelingen binnen de volwasseneneducatie. Het gaat daarbij om een complex van factoren zoals:
 - ontstaan van nieuw aanbod (schakelklassen, alfabetiseringscursussen en dergelijke)
 - deelnameverhogende ontwikkelingen (betere advisering en begeleiding, instellen van deelcertificaten)
 - grotere toegankelijkheid zoals gebruik van schriftelijk en audiovisueel (niet aan plaats en tijd gebonden) materiaal, betere accommodaties, opvangmogelijkheden voor kinderen
 - kostenverlaging voor deelnemers;
 - c. betere randvoorwaarden, in het bijzonder de invoering van betaald educatief verlof en de uitbreiding van steunfuncties zoals informatie en keuzebegeleiding.
 3. In *Kosten en financiering van de volwasseneneducatie in de toekomst*¹⁰⁰ is een schatting gemaakt van de behoeften dan wel de deelname aan volwasseneneducatie, uitgaande van enkele veronderstellingen over een vernieuwde infrastructuur. Deze schatting is gericht op 1985 en 2000. Zij luidt samengevat als volgt:
 - A. Certificaatgerichte educatie
 - A.1 Nieuwe vormen van beroepsonderwijs op lager en middelbaar niveau.

¹⁰⁰ Op. cit..

Vooraf op lager niveau zullen er aan volwassenen aangepaste voorzieningen dienen te komen. Rekening houdend met toegenomen deelname aan lager beroepsonderwijs door jongeren is een maximum deelname van volwassenen te verwachten in 1985 van 80.000 en in 2000 van 50.000 personen. Op middelbaar niveau is dat in beide jaren maximaal 50.000.

- A.2 Beroepsonderwijs op hoger niveau en universitair onderwijs. Voor partieel HBO kan de huidige trend worden doorgetrokken, hetgeen zou leiden tot 56.000 leerlingen in 1985 en 76.000 in 2000. Op universitair niveau zou een open universiteit 20 à 30.000 studenten trekken.
- A.3 AVO/VWO. Door verbeteringen in het leerplan en in de begeleiding is een sterke groei te verwachten maar deelname zal na 1985 constant blijven op een aantal van circa 100.000 waarvan een groot deel deelneemt aan cursorisch onderwijs of zich richt op deelcertificaten.
- A.4 Alfabetiserings- en ophaalcursussen. Het aantal inwoners dat objectief gezien behoefte heeft aan lager of elementair onderwijs voor volwassenen, is circa 500.000; het potentieel blijft constant door toevloed van arbeiders uit andere landen. Bij een adequaat aanbod zou 5% van deze groep kunnen deelnemen: 25.000.
- A.5 Afstandsonderwijs. Door methodische verbeteringen (multi-mediaal karakter) zal de deelname aan het schriftelijk onderwijs nog verder toenemen. De instructieve omroep is ondersteunend voor andere vormen van educatie of een alternatief; daarom geen afzonderlijke deelnamecijfers.
- B. Educatie gebonden aan de arbeidsplaats. De behoefte aan arbeidsgerichte educatie zal in hoofdzaak opgevangen kunnen worden binnen de nieuwe vormen van beroepsonderwijs voor volwassenen. De deelname aan interne bedrijfscursussen zal wellicht toch op hetzelfde peil blijven door een verschuiving van algemeen beroepsvoorbereidende naar meer gerichte scholing. Een mogelijke nieuwe behoefte ontstaat wanneer in Nederland analoog aan Zweden een systeem van scholing wordt ingevoerd als alternatief voor werkloosheid; het aantal deelnemers hiervoor is te schatten op 80.000 in 1985 en 50.000 in 2000.
- C. Niet certificaatgerichte educatie. Een deel van de huidige deelname aan volksontwikkelingswerk zal verschuiven naar nieuwe vormen van partiële educatie met mogelijkheden van (deel-)certificaten. Van de andere kant is een toename te verwachten in de behoefte aan vormings- en ontwikkelingswerk vanwege de algemene verhoging van het niveau van educatie, het ontstaan van allerlei nieuwe vormen van educatie (zoals de VOS-cursussen) en het functioneren van educatie in een periode van niet-actief-werknemer-zijn (ook educatief verlof en dergelijke). Er is een Duitse sleutel waarin men uitgaat van een deelname van iedere volwassene eens per vijf jaar aan een activiteit van gemiddeld 15 uur (7 à 8 bijeenkomsten van 2 uur).

Samengevat leidt dit tot tabel 5.8.

Tabel 5.8 Toekomstige deelname aan en kosten van volwasseneneducatie bij gewijzigd beleid.

Activiteit	Kosten per deelnemer gld. 1975	Deelnemers 1985 (x 1.000)	Kosten 1985 (mln.)	Deelnemers 2000 (x 1.000)	Kosten 2000 (mln.)
A. Certificaatgerichte educatie Overleg LBO, BBO, overig gesubsidieerd partieel on- derwijs, MBO		716,5	945	734	946
A.1 Nieuwe vormen van beroeps- onderwijs	880	93	95	83	78
— lager niveau	1.500	80	120	50	75
— middelbaar niveau	2.175	50	109	50	109
A.2 Beroepsonderwijs op hoger niveau en universitair onder- wijs					
— HBO	2.175	56	122	76	165
— open universiteit	?	?	40	7	40
A.3 AVO	2.000	100	200	100	200
A.4 Alfabetiserings- en ophaal- cursussen	3.000	25	75	25	75
A.5 Schriftelijk onderwijs	± 540	312,5	169	350	189
Educatieve omroep	—	—	15	—	15
B. Educatie gebonden aan de arbeidsplaats:		229	430	210	355
B.1 Interne cursussen/functiege- richte training	± 1.000	± 130	± 130	± 140	± 140
B.2 Ondernemerscursussen	± 540	± 10	± 5	± 10	± 5
B.3 Scholing als alternatief voor werkloosheid	3.000	80	240	50	150
B.4 Scholing in samenwerking met het bedrijfsleven	6.000	9	55	10	60
C. Niet-certificaatgerichte educatie (plaatselijk en landelijk):		217,5	231	578	240
C.1 Educatieve activiteiten op plaatselijk niveau	45	1.600	72	—	72
C.2 Muziekscholen	1.260	27	34	30	30
Creativiteitscentra	190	191	36	212	40
C.3 Vormingswerk in internaats- verband	520	126	66	126	66
C.4 Ingebouwd vormingswerk	100	230	23	240	24

Bron: COS/CBPEN: *Kosten en financiering van de volwasseneneducatie in de toekomst.* 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1978.

4. De twee modellen geven de volgende totaalcijfers:

- bij ongewijzigd beleid, op grond van demografische en andere autonome ontwikkelingen circa 1.011 miljoen gulden (prijsspeil 1975) in het jaar 2000;
- bij vernieuwd beleid op basis van de adviezen van de COS, CBPEN en Commissie BEV circa 1.541 miljoen gulden (prijsspeil 1975) in het jaar 2000.

Het is van belang op te merken dat deze schattingen betrekking hebben op alle uitgaven van deelnemers, overheid en maatschappelijke organisaties (bedrijven en dergelijke). Van de beslissingen over overheidsfinanciering zal afhangen wat rijk, provincie en gemeente voor hun rekening nemen of dienen te nemen. Hiermee is uiteraard ook een relativerende factor ingesloten: dezelfde beslissingen hebben weer invloed op de bijdragen van anderen en daarmee op de uiteindelijke realisering van model a) of b) of een variant ervan.

Een volgende opmerking: deze kosten betreffen de educatieve voorzieningen, de aanbodzijde. Daarnaast zijn nog berekeningen te maken over de kosten van de ondersteuningsstructuur en over het educatief verloop. De

ondersteuningsstructuur, volgens voorstellen van COS en CBPEN, is berekend op ongeveer 85 miljoen gulden (eveneens prijspeil 1975). Voor het educatief verlof zijn verschillende berekeningen gemaakt:

- loondervingskosten buiten educatief verlof: 240 miljoen gulden,
- loondervingskosten en kosten educatieve voorwaarden ten gevolge van educatief verlof, bij minimaal gebruik 280 miljoen, bij optimaal gebruik 740 miljoen.

(Een leerrechtjaar voor werknemers kost f 2.000,-; voor huisvrouwen f 500,-).

Bij een geleidelijke invoering zou de eerste fase volgens model en berekeningen van de Commissie BEV ongeveer 223 miljoen gulden per jaar kosten, bij een gebruiksfractie van $P = 1$, of 56 miljoen wanneer het gebruik door het ontbreken van een adequaat aanbod en een adequate stimulering beperkt blijft ($P = 0,25$). Ook hier blijft buiten beschouwing wie voor welk percentage financiert.

Vooralsnog is de kluwen van behoeften, vraag, activering, kosten en financieringswijze moeilijk te ontwarren. Voor overheidsbeslissingen zullen ook andere overwegingen dan de aanwezige en de te schatten vraag en behoeften een rol spelen.

5.5.6 *Advisering, ondersteuning en verzorging*

Het ontbreken van eenheid in beleid en praktijk van de volwasseneneducatie en het zoeken naar nieuwe structuren wordt weerspiegeld in een nogal verbrokkelde intermediaire structuur, soms ook het ontbreken van een intermediaire structuur en voorzieningen voor bepaalde functies. Onder 'intermediaire structuur' verstaan wij hierbij al die organen en instellingen die staan tussen het uitvoerende werk enerzijds en de overheid anderzijds en die hulp bieden bij de kwalitatieve en inhoudelijke verbetering van praktijk en beleid. Er is sprake van een verbrokkeling in minstens drievoudig opzicht:

- a. een veelheid van organen voor afzonderlijke functies waarbij niet duidelijk is of en in hoeverre de onderscheidingen zinvol zijn (advisering, belangenbehartiging, begeleiding, materiaalontwikkeling, onderzoek, deskundigheidsbevordering enzovoort);
- b. een verdeling tussen verschillende organisaties waarbij per (sub-)sector andere accenten worden gelegd met betrekking tot wat de overheid zelf doet, wat ingebouwd wordt in de organisaties voor uitvoerend werk en in eventuele belangenbehartigende (koepel-)organisaties en wat externe instellingen doen;
- c. een verschillende regeling of verschillende gewoonten per onderdeel van de volwasseneneducatie namelijk scholing, algemeen voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs, afstandsonderwijs, internaatsvormingswerk, plaatselijk vormingswerk, sociaal-cultureel werk enzovoort, met andere woorden het ontbreken van regelingen voor de volwasseneneducatie als een relatief zelfstandige eenheid.

Voordat ik hier nader op inga, wil ik eerst nog enkele opmerkingen plaatsen over de relatie tussen volwasseneneducatie en het jongerenonderwijs wat betreft ondersteuning en verzorging. Niet alleen de terminologie loopt uiteen, er zijn ook – voor een deel vanwege de aard van het werk – verschillende praktijken gegroeid. De ondersteuning die aan de (potentiële) deelnemers geboden wordt, neemt in de volwasseneneducatie een andere plaats in dan de leerlingbegeleiding in het onderwijs. De keuzeproblematiek en de daarmee verbonden processen van behoeftenpeiling, advisering, werving en intake zijn bij vrijwillig en parttime deelnemende volwassenen van een andere orde dan bij onderwijsplichtige kinderen. Vervolgens liggen de advisering, het overleg en de ondersteuning of verzorging in de volwasseneneducatie (nog) dichter bij elkaar dan in het jongerenonderwijs het geval is. Voor een deel heeft dit ook te maken met een net van personele bindingen dat in de volwasseneneducatie in de huidige fase van ontwikkeling en bij een (nog) beperkt arsenaal van deskundigen onontkoombaar is. Deze fase van ontwikkelingen en ook de werkwijze

in de volwasseneneducatie brengen eveneens met zich mee dat in de ondersteuning en verzorging een meer geïntegreerde werkontwikkeling en deskundigheidsontwikkeling nodig is waarbij nascholing, begeleiding, training van medewerkers, materiaalontwikkeling enzovoort nauw verbonden moeten zijn. Tenslotte is er het feit dat de structuren in het onderwijs voor een groot deel mede bepaald zijn door afspraken die voortvloeien uit de wettelijke bepalingen rond de vrijheid van het onderwijs; in andere sectoren van de educatie gelden die niet in dezelfde mate en is bijvoorbeeld de rol van de zogenaamde identiteitsorganisaties een andere dan die van de onderwijskoepels. Dit alles heeft tot gevolg dat aansluiting bij structuren van het onderwijsbestel, hoe verdedigbaar ook vanuit een principe van wederkerende educatie, op gespannen voet komt met de noodzakelijke samenhang in de volwasseneneducatie.

In de ondersteunings- en verzorgingsstructuur van de volwasseneneducatie worden globaal de volgende functies onderscheiden:

- *Ontwikkeling en innovatie.* Deze twee termen staan voor het geheel van pogingen om welbewust veranderingen in structuur en inhoud (van onderwijs of volwasseneneducatie) door te voeren. Bij 'innovatie' wordt dan vooral gedacht aan structuurdoorbrekende veranderingen op landelijk niveau. Er is een pleidooi om deze zoveel mogelijk te doen aansluiten bij 'ontwikkelingen' die meer of minder spontaan voortkomen uit de continue bijstelling en evolutie van het uitvoerende werk. Een strikt onderscheid tussen ontwikkeling en innovatie is dan ook niet altijd te hanteren. Bij ontwikkeling en innovatie spelen experimenten, proefprojecten of proefpolders, ontwikkelingsprojecten en dergelijke een grote rol. Hierin worden nieuwe mogelijkheden beproefd en geëvalueerd en van daaruit vindt een verspreiding ('implementatie') plaats.
- *Overleg en onderhandeling.* Voor het welslagen van vernieuwing en uitbouw van de volwasseneneducatie is het nodig dat de beleidsvoornemens niet alleen bekend zijn maar ook zoveel mogelijk de instemming hebben van de belanghebbende instellingen en groepen. Er is daarom overleg met de landelijke organisaties of koepels en met de lagere overheden. Voor de volwasseneneducatie speelt dit zich af in het zogenaamde Centraal Onderwijs-Overleg (ministerie van O&W), het Gestructureerd Overleg Sociaal-cultureel werk (CRM) en de relevante commissies van de SER. Vaak is het moeilijk dit overleg af te grenzen van de beleidsbeslissingen die op politiek niveau worden genomen door bewindslieden, gecontroleerd door de volksvertegenwoordiging. Ontbreekt deze afgrenzing, dan komt men tot corporatisme. Het onderscheid tussen overleg en onderhandeling wordt niet altijd aangehouden: de SER beweegt zich op beide terreinen. Bij O&W en CRM is de onderhandeling gescheiden van het overleg; de onderhandeling heeft dan betrekking op de behandeling en behartiging van de belangen van werkgevers en werknemers (rechtsposities enzovoort). Overigens is de plaats van de volwasseneneducatie in deze structuren nog onduidelijk; een geëigend overlegplatform voor de gehele volwasseneneducatie ontbreekt.
- *Advisering.* Vooral bij de voorbereiding van een nieuw beleid maar ook bij de uitvoering en bijstelling hiervan heeft de regering behoefte aan onafhankelijke advisering. In de afgelopen jaren lag deze functie vooral bij de Commissies Open School, Bevordering Plaatselijke Educatieve Netwerken, Betaald Educatief Verlof en Voorbereiding Open Universiteit. In 1980 is een nieuw (voorlopig) Adviesorgaan voor de Volwasseneneducatie van start gegaan, vooral voor het beleid op middellange en lange termijn. Daarnaast adviseren ook de Onderwijsraad (met een afdeling van volwassenenonderwijs) vooral de minister van O&W, de Sociaal-Economische Raad vooral de ministers van Sociale Zaken en Economische Zaken, de Commissie Vormings- en Ontwikkelingswerk voor Volwassenen (COV) vooral de minister van CRM, de Emancipatieraad ten behoeve van ook educatief emancipatiewerk enzovoort. De verhouding tussen al die adviesinstanties is en blijft een moeilijke zaak. Maatschappelijk gezien vervullen adviesorganen vaak ook een functie ter rechtvaardiging van uitblijvend beleid. De uitlatingen van de rijksoverheid over de toekomst zijn onduidelijk: de ene keer is er

sprake van een nieuwe adviesstructuur, de andere keer van een wettelijk te regelen adviesraad.

- *Ondersteuning en coördinatie.* Bij de beproeving en verwerking van ontwikkelingen en vernieuwingen in specifieke projecten en daarbuiten, maar ook bij de uitvoering van het 'gewone' educatieve werk, het oplossen van knelpunten, het opstellen van onderwijs-vormingsplannen enzovoort, hebben vooral de uitvoerende educatieve werkers (docenten, leraren, vormingswerkers, scholingsfunctionarissen enzovoort; beroepskrachten zowel als vrijwilligers) behoefte aan begeleiding, onderling contact, aanreiken van hulpmiddelen en opdoen van nieuwe kennis en vaardigheden. Dit is de ondersteuning in engere zin. Hier kan coördinatie (afstemming van deelactiviteiten) aan toegevoegd worden. Deelactiviteiten van de ondersteuning zijn informatie- en ervaringsuitwisseling, methodisch-didactische begeleiding, ontwikkeling van (raam-)leerplannen of curriculumontwikkeling, deskundigheidsbevordering (opleiding en bijscholing), organisatie-ontwikkeling, ontwikkeling en produktie van materiaal, evaluatie en onderzoek.

De vervulling van deze functies geschiedt nog in zeer verschillende kaders. Een toespitsing op de volwasseneneducatie als een relatief zelfstandige sector in haar totaliteit is pas in enkele gevallen en zeer recent tot stand gekomen. Het ontwikkelings- en innovatiebeleid is beperkt tot een aantal projecten; de open universiteit en prepensionering zijn hierin niet geïntegreerd; de positie van een coördinatiegroep voor de ontwikkelingsprojecten moet nog duidelijk worden. Beslissingen over een overlegstructuur zijn uitgebleven, onder meer door vertragingen rond het Centraal Onderwijsoverleg. Over de advisering is hierboven al een en ander gezegd. Het meest onduidelijk is echter de situatie in de sfeer van de ondersteuning ten behoeve van het uitvoerende werk.

- Het *volwassenenonderwijs* kent in het kader van de onderwijsregelingen 'taakuren' waardoor in beperkte mate interne ondersteuning in de scholen georganiseerd kan worden. Deze interne ondersteuning is hoofdzakelijk gericht op de leerlingen (schooldecanen) en op het scheppen van materiële voorwaarden (administratief-organisatorisch beheer). Sinds enkele jaren is er meer eenheid gekomen op landelijk vlak waardoor er in feite twee organisaties in nauwe samenwerking de belangen behartigen van het tweede-weg- en tweede-kans-onderwijs: de Vereniging van avondscholen in Nederland (VAN, als besturenorganisatie) en de Vereniging van rectoren en docenten aan avondlycea (VREDA, docentenorganisatie). Nu deze ook over een eigen bureau beschikken, mag verwacht worden dat er ook meer aandacht gegeven kan worden aan de inhoudelijke en methodische vernieuwing met inschakeling van de werkgroepen zoals voor talenonderwijs, leerlingenbegeleiding en dergelijke die al iets langer functioneren. Dit blijft echter nog hoofdzakelijk beperkt tot het MAVO/HAVO/VWO-onderwijs. De externe onderwijsverzorgingsstructuur (onderwijsbegeleidingsdiensten, onderzoeksinstellingen, stichting voor leerplanontwikkeling) heeft het volwassenenonderwijs nog nauwelijks ontdekt. Wel is er onderzoek gedaan door de Universiteit in Utrecht, het Studiecentrum NCVO en het Kohnstamm Instituut. In het Instituut voor Wetenschap der Andragogie te Amsterdam komt een programma voor wetenschappelijk ondersteunde curriculum- en materiaalontwikkeling op gang, met name gericht op lager onderwijs en MAVO voor volwassenen. Op het gebied van bijscholing en deskundigheidsbevordering is men nauwelijks verder dan het formuleren van wensen. Zeer recent zijn deze toch enigermate geconcretiseerd. In het Nascholingsplan 1981/82 zijn oriëntatiecursussen volwasseneneducatie opgenomen voor docenten in dag-/avondscholen voor voortgezet onderwijs en in open-schoolprojecten, te organiseren door nieuwe lerarenopleidingen.

En in het discussiestuk *Voorontwerp Wet op de Onderwijsverzorging*¹⁰¹ wordt gesteld dat de onderwijsverzorging geacht wordt reeds te functioneren ten behoeve van het volwassenenonderwijs (bijvoorbeeld avondscholen, moeder-MAVO's). In beide gevallen worden de problemen die dit oproept

¹⁰¹ 's-Gravenhage, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1981.

met betrekking tot een geïntegreerde benadering van de volwasseneneducatie, nagenoeg genegeerd.

- Ten aanzien van de *beroepsscholing voor volwassenen* is de situatie eigenlijk nog somberder. Het ministerie van Sociale Zaken kent enkele diensten, nu ook provinciaal, voor de ondersteuning van Centra voor Vakopleiding: ontwikkeling van testmateriaal en leermateriaal, organisatie van contacten van scholingsfunctionarissen. De organen voor het leerlingwezen zijn sinds een jaar bezig zich te bezinnen op mogelijke taken ter ondersteuning van de activiteiten voor volwassenen in COLO-verband (Centraal Orgaan van de Landelijke Opleidingsorganen van het bedrijfsleven). Het Pedagogisch Centrum Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (PCBB) heeft wel permanente educatie als één van diens beleidsprincipes gekozen, maar beperkt de activiteiten toch voornamelijk tot onderwijs en vorming voor werkende jongeren. De deskundigheidsbevordering op dit terrein komt nog niet verder dan wat losse initiatieven, onder meer van het Centraal Overleg Beroepsbegeleidend Onderwijs (COBO). Aparte vermelding verdient de Documentatie van Externe Opleidingen, een belangrijk hulpmiddel voor personeels- en opleidingsfunctionarissen van bedrijven, opgezet door enkele grote bedrijven en sinds kort ondergebracht in een aparte stichting (CEDEO, Centrum voor Documentatie en Voorlichting Bedrijfsexterne Opleidingen).
- In de sector van het *vormings- en ontwikkelingswerk* is er een wat langere traditie. De internaatsorganisatie (met name de Vereniging voor Volkshogeschoolwerk en de Federatie van Vormingscentra) bieden naast de organisatorisch-financiële steun ook hulp bij programma-ontwikkeling en uitwisseling van ervaringen. Zij hebben van oudsher belangrijke bijdragen geleverd aan de theorie- en methodiekontwikkeling van het vormingswerk met volwassenen die doorwerken in het bredere veld. De afzonderlijke internaten zijn vaak steunpunten voor vrijwilligerswerk en plaatselijk vormingswerk in de regio. De klassieke organisaties voor plaatselijk volkson ontwikkelingswerk (Nut, Volksuniversiteiten, Nederlands Instituut voor Volkson ontwikkeling en Natuurvriendenwerk Nivon) hebben vanaf het midden van de jaren zestig – aanvankelijk in NVN-verband, later weer meer afzonderlijk – de plaatselijke afdelingen geholpen met programmatips, een systematische verzameling van materiaal en organisatorische ondersteuning. De Bond van Nederlandse Volksuniversiteiten (BNVU) ontwikkelde een apparaat voor curriculum-ontwikkeling en -verspreiding vooral op het gebied van talencursussen met gebruikmaking van Duitse ervaringen (het certificatenstelsel). Hun activiteiten zijn in de jaren zeventig aangevuld met die van het VJV en van het Landelijk Beraad voor Plaatselijk Vormingswerk, vooral in de vorm van contacten tussen uitvoerende werkers en langzamerhand ook van een meer systematische curriculum-ontwikkeling. Bovendien was deze sector steeds verzekerd van een meer specifieke ondersteuning in de opleidingsfeer: de sociale academies, iets minder de andragogie-afdelingen op de universiteiten en bijscholingscursussen.

Sinds ongeveer 1975 is er een versnelde ontwikkeling in de ondersteuningsfeer, vooral rond het Studiecentrum NCVO en de Stichting Proefprojecten Open School. Het Studiecentrum heeft naast een aantal onderzoeksprojecten vooral een projectmatige ondersteuning in gang gezet waarin deskundigheidsbevordering, materiaalontwikkeling en begeleiding samengaan. Deze zijn geconcentreerd rond de gedecentraliseerde educatieve planning en spontane ontwikkelingen 'open educatie' waarbij langzamerhand ook een breder veld dan alleen het vormingswerk betrokken raakt. Door en onder invloed van de SPOS komt er eindelijk een curriculum-ontwikkeling specifiek voor volwasseneneducatie van de grond. Het ziet er naar uit dat hierin ook de SLO betrokken gaat worden. Bovendien is er voor specifieke nieuwe deel terreinen van de volwasseneneducatie zowel op landelijk als op regionaal niveau een groei te zien in uitwisseling en ontwikkeling van programma's en materialen, met name:

- alfabetisering, door het Landelijk Steunpunt Alfabetisering (medio 1981 ondergebracht bij het Studiecentrum NCVO);
- funderende educatie van volwassenen zoals Ouders-op-Herhaling, brugklas-

sen en dergelijke door de groep LONT, ondergebracht bij de organisatie voor club- en buurthuiswerk Gamma, een organisatie die ook binnen zijn eigen provinciale ondersteuningsinstellingen voor sociaal-cultureel werk steeds meer (of weer opnieuw, als men terug denkt aan de periode vóór 1940) aandacht besteedt aan het educatieve aspect;

- spontane open-school-ontwikkelingen, door de LOSGOS (landelijk overleg spontane groepen open school);
- vrouweneducatie in VOS-cursussen en dergelijke, door de provinciale culturele raden (verenigd in het Nationaal overleg gewestelijke cultuur, het NOGC) en de projectgroep EVA.

Al met al is de situatie hierdoor echter nog ingewikkelder geworden. De behoefte aan ondersteuning is met de groei van het werk zelf duidelijk gestegen. Doordat er geen systematisch beleid is worden er steeds meer ad hoc-oplossingen gekozen. In eerste instantie voldoen die goed omdat ze dicht bij de praktijk ontstaan. Er treedt echter een verzelfstandiging en versnippering op die inefficiënt werkt, aanleiding geeft tot overlap en conflicten, te weinig rekening houdt met schaars potentieel en niet of nauwelijks ingepast kan worden in een op de toekomst gericht beleid. In dit licht moeten dan ook de voorstellen van COS en CBPEN¹⁰² over de toekomstige ondersteuningsstructuur bezien worden. Deze bevatten drie elementen:

1. *Ingebouwde ondersteuning.* Vertrekpunt en basis voor een ondersteuningsstructuur dient te zijn de ingebouwde ondersteuning: faciliteiten voor werkontwikkeling binnen de eigen instelling of organisatie. Dit gebeurt in het algemeen door collegiale uitwisseling van ervaringen en kennis, door werkbesprekingen en supervisie, toegankelijk maken van documentatie en dergelijke. Daarmee wordt een beroep gedaan op de *interne* vernieuwingscapaciteit van de bestaande organisaties. Van daaruit kan de behoefte aan *externe* ondersteuning worden geformuleerd. Maar externe ondersteuning is ook nodig als aanvulling en correctie, eerder in het belang van het werk en de uitvoerende werkers dan in het belang van organisaties en instellingen.

2. *Regionale ondersteuning via provinciale educatieve werkplaatsen.* Als knooppunt in de externe ondersteuning worden voorgesteld provinciale educatieve werkplaatsen. Zij organiseren, coördineren en verzorgen (zo nodig) de ondersteuning zo dicht mogelijk bij de ontwikkelingen in de praktijk. De hoofdtaken zijn:

- curriculum-ontwikkeling: begeleiding bij de inventarisatie, uitwisseling en uitwerken van projectplannen, programma's, leermateriaal en dergelijke en bij programmavergelijking;
- organisatie-ontwikkeling: begeleiding bij organisatorische problemen van instellingen en projecten, hulp bij het invoeren van nieuwe methoden en bij samenwerkingsprocessen;
- kadervorming en bijscholing: bevordering van samenhangende regionale plannen voor opleiding en bijscholing;
- studie en onderzoek: medewerking bij evaluatie van programma's, bijhouden, verwerken en toegankelijk maken van resultaten van onderzoek en wetenschap;
- documentatie en informatie: verzamelen en registreren van praktijkontwikkelingen.

De werkwijze van de provinciale werkplaatsen kan aangeduid worden in de termen 'intermediair' en 'platformoverleg'. De taken kunnen namelijk het best vervuld worden door middel van contacten tussen de instellingen en werkers op het uitvoerende niveau. Verder gaat het om zorgen voor contacten en samenhang tussen wat diverse regionale instellingen al doen op deelterreinen en in deelactiviteiten: provinciale diensten voor sociaal-cultu-

¹⁰² — CBPEN: *Educatieve netwerken in opbouw (op. cit.)*.
— CBPEN: *Een mogelijke landelijke adviesstructuur voor de volwasseneneducatie in relatie tot de praktijkontwikkeling*. Amersfoort, CBPEN, 1979. Achtste advies.
— COS: *Naar open leermogelijkheden voor alle volwassenen; Doelen, wegen, ondersteuning*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979.

rele raden, opbouworganen, onderwijsbegeleidingsdiensten, vormingscentra in internaatverband enzovoort. Het eigen aanbod van de werkplaats is aanvullend en ontstaat op basis van overleg tussen deze instellingen; vandaar dat ook gesproken wordt over een provinciaal platform. Tenslotte zijn de werkplaatsen een intermediair tussen de landelijke, gespecialiseerde ondersteuning en de ingebouwde werkontwikkeling in de educatieve instellingen. Zij vervullen een scharnierfunctie in de ondersteuningsstructuur.

3. *Een landelijke ontwikkelingsorganisatie.* Op landelijk niveau zijn en blijven verschillende ondersteuningsinstellingen werkzaam voor deelfuncties (zoals onderzoek en documentatie, statistiek) en voor deelsectoren of themagebieden (zoals politieke vorming, kunstzinnige vorming, milieu-educatie). Bovendien is er de ondersteuning gekoppeld aan landelijke koepelorganisaties per werksoort. Dit maakt een gespecialiseerd en centraal instituut voor ontwikkeling en ondersteuning van de volwasseneneducatie in haar geheel niet overbodig, maar eerder nog meer noodzakelijk: als een spin in het web van landelijke ondersteuning, zoals de CBPEN aangeeft. Over de vormgeving zijn verschillende voorstellen gedaan. Aanvankelijk werd gesproken over een STOOS (Stichting Ontwikkeling Open School). Deze zou de gehele (multi-mediale) volwasseneneducatie onder haar hoede moeten nemen. In de latere voorstellen gaat het meer om een organisatie die coördineert en die werkt vanuit de behoeften aan aanvulling op wat provinciaal en regionaal gebeurt. Hiervoor wordt de afkorting LOVE gebruikt: Landelijk Ontwikkelingsinstituut (of Ontwikkelingsorganisatie) voor de Volwassenen-Educatie. Over de invulling zijn er enkele meningsverschillen tussen COS en CBPEN.
- a. Beide commissies zien als een hoofdzaak coördinatie en voor een deel ook uitvoering van landelijke ondersteuningstaken:
- uitwerken van strategieën, modellen en voorbeelden voor leerplannen en curricula;
 - ontwikkeling en zorg voor verspreiding van leermateriaal en hulpmiddelen;
 - coördineren en stimuleren van deskundigheidsbevordering;
 - coördineren van onderzoek en uitvoeren van praktijkgericht onderzoek.
- De CBPEN wil de taken hiertoe ook beperken. De COS voegt eraan toe (als tijdelijke of definitieve taken): advisering met betrekking tot het ontwikkelingsbeleid (waarvoor de CBPEN liever een aparte ontwikkelingscommissie ziet) en de organisatie of samenwerking met betrekking tot educatieve omroep (die de CBPEN liever apart ziet, omdat anders belangenvermenging dreigt). Het Initiatiefwetsontwerp van de PvdA volgt hierbij het advies van de COS.
- b. Over de verhouding tot bestaande organisaties wordt verschillend gedacht. De COS legt de nadruk op een nieuw instituut of nieuwe organisatie, voortbouwend op de SPOS maar naast instellingen als het Studiecencentrum NCVO. De CBPEN pleit voor een instelling die opgebouwd wordt vanuit een federatie of fusie van Studiecencentrum NCVO en (deeltaken van) SPOS, SLO en PCBB, vooral om de scheidslijnen tussen vorming, scholing en onderwijs ook in de steunstructuur te doorbreken en om goed gebruik te maken van opgebouwde deskundigheid.
- c. Ook over bestuur en beheer lopen de meningen wat uiteen. De COS, met een aantal landelijke organisaties, legt de nadruk op de medewerking van de landelijke koepels bij het ontwikkelings- en vernieuwingsbeleid en wil deze daarom vertegenwoordigd zien in een zwaar bestuur. De CBPEN ziet meer in onafhankelijke stimulering en kiest voor een licht bestuur van deskundigen; de aansluiting bij het uitvoerende werk moet dan vooral in de werkwijze en op het plaatselijk vlak gezocht worden.

Een aparte plaats in de ondersteuningsstructuur wordt ingenomen door het bibliotheekwerk en de educatieve omroep. Voor beide geldt dat zij enerzijds ondersteunend zijn ten opzichte van de volwasseneneducatie in haar geheel (door constructie, productie en verspreiding van schriftelijk en audiovisueel materiaal) en anderzijds een zelfstandige educatieve organisatie kunnen vor-

men. Als educatieve organisatie werd hun functie tot voor kort vooral gezien in termen van een multimediale aanpak en daardoor ook geconditioneerd, dat wil zeggen dat zij slechts dan in het vizier kwamen wanneer er sprake zou zijn van een duidelijke samenwerking met andere werkvormen. De ervaringen in de proefprojecten open school hebben meer zicht gegeven op educatieve omroep als een specifieke werksoort met eigen methodisch-didactische regels (gebaseerd op individuele verwerving van de leerstof), eigen deelnemers en cursisten en een eigen organisatiestructuur, zonder een directe koppeling met plaatselijke groepsbijeenkomsten. Nog steeds echter wordt de educatieve omroep meer beheerst door omroeppolitieke overwegingen dan door principes en organisatievormen vanuit de educatieve hoek. De Nota Instructieve Omroep (die de educatieve kant meer benadrukt) uit 1971 heeft nooit een parlementaire behandeling gekregen; de voorstellen van minister Gardeniers uit begin 1981 voor een Federatie Educatieve Omroep gaat uit van de omroepstructuur. Voor het bibliotheekwerk kan ongeveer hetzelfde gelden: de bibliotheken kunnen een belangrijke rol gaan vervullen in de organisatie van zelfeducatie (mediatheken, zelfstudie-centra).

5.6 Tot besluit

In de voorgaande paragrafen zijn de meeste vragen beantwoord die door de WRR zijn gesteld ten aanzien van de stand van zaken en ontwikkelingen in de volwasseneneducatie. De complexiteit van dit terrein brengt met zich mee dat de gegevens vaak slechts voor deelsectoren konden gelden en dat soms volstaan moest worden met zeer globale gegevens of indrukken. Bovendien is de bewijsvoering in het algemeen beknopt gehouden.

Een aantal aspecten is niet of zeker onvoldoende aan bod gekomen. Behandeling hiervan zou dit hoofdstuk tot een onverantwoord omvangrijk geschrift hebben doen uitdijen, nog afgezien van de beschikbaarheid van representatieve gegevens en van tijd. Voor buitenstaanders is waarschijnlijk nog niet voldoende helder gemaakt wat er praktisch gebeurt in de vele gevarieerde educatieve programma's en projecten. Op veranderingen in inhoud, methodiek en didactiek is weinig ingegaan. Er zij hier slechts gewezen op de invloed van technologische ontwikkelingen in de volwasseneneducatie (educatieve omroep, computergestuurd onderwijs). Aan de andere kant zou de financiering wellicht een uitvoeriger en aparte behandeling hebben verdiend maar hiervoor kan verwezen worden naar het negende advies van de CBPEN.¹⁰³ Ook is afgezien van een beschouwing over of analyse van de discussies over mogelijke vernieuwingsstrategieën; er is volstaan met een overzicht van de feitelijke, door de overheid gestimuleerde of overgenomen ontwikkelingsprojecten en de daarbij gesignaleerde knelpunten.

Een grote handicap bij het schrijven vormde het ontbreken van de sinds meer dan drie jaar in het vooruitzicht gestelde regeringsnota over de volwasseneneducatie. Over een periode van circa een half jaar waren er verschillende momenten dat deze 'de volgende week' of 'binnen enkele weken' zou verschijnen, met de uitdaging om elementen ervan in de tekst te verwerken. Juist bij het afsluiten (juni 1981) verscheen deze nota.¹⁰⁴

Een discussie over de Beginselennota is nog niet op gang gekomen. Het lijkt erop dat de betrokkenen op verschillende niveaus de politieke ontwikkelingen (kabinetsformatie) willen afwachten omdat hiervan de politieke status van de nota afhangt. Er zou kunnen blijken dat voor een nieuw kabinet het Initiatiefwetsontwerp van PvdA-Kamerleden meer uitgangspunt voor beleid vormt dan de Beginselennota. Mede daarom beperk ik me hier tot enkele persoonlijke opmerkingen en eerste, voorlopige indrukken.

1. Opvallend in de nota is het overheersen van financieel-economische en sociaal-economische overwegingen. Meer dan beginselen zoals permanente educatie en wederkerende educatie en meer dan een visie op inhoud en

¹⁰³ Naar een financieel beheersbaar leerrecht. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979.

¹⁰⁴ Beginselennota inzake de volwasseneneducatie. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

functie van de volwasseneneducatie lijken de huidige problemen van de welvaartsstaat (het beperkte budget, werkloosheid en dergelijke) niet alleen de mogelijkheden voor uitbouw van de volwasseneneducatie op korte termijn — hetgeen begrijpelijk zou zijn — maar ook de visie op vernieuwingen en ontwikkelingen te bepalen. Deze problemen zijn niet een uitdaging om in te gaan op de financiële beheersbaarheid van het leerrecht maar zij leiden tot een afwijzing van het leerrecht. Cultuurpolitieke en onderwijspolitieke overwegingen uit adviezen van COS, CBPEN en commissie BEV krijgen dan ook nauwelijks een inhoudelijke reactie.

2. In verschillende passages blijkt een brede opvatting van volwasseneneducatie. Deze omvat niet alleen de huidige sectoren van scholing, onderwijs en sociaal-cultureel werk of vormingswerk maar ook activiteiten in andere beleidssectoren. Er is aandacht voor ingebouwd werk en voor het facet educatie. Deze brede opvatting leidt echter niet tot concrete voorstellen over verbreding van de interdepartementale coördinatie en ook niet tot een uitspraak voor activiteitensubsidiëring in plaats van een instellingsubsidiëring. Ten aanzien van de inhoudelijk-methodische integratie stellen de opstellers van de nota zich eerder aarzelend op.
3. Over inhoud en methodiek van de volwasseneneducatie zijn door de COS en CBPEN een aantal principes uitgewerkt die voor de gehele volwasseneneducatie zouden gelden: ervaringsleren, integratie van vorming en onderwijs, verbinding van compensatorische activiteiten met emancipatie, zelfbepaling en zelfbeheer van de deelnemers. In de nota krijgen deze principes alleen een plaats bij enkele vernieuwingsprojecten. Bij de algemene uitgangspunten is de omschrijving aanmerkelijk vager of formeler: geschakeerdheid wordt niet verbonden met functioneringsgebieden, zelfbeheer wordt geïnterpreteerd in termen van 'zeggenschap', openheid wordt een formeel criterium (geen verbinding met ervaringsleren), emancipatie wordt 'maatschappelijke relevantie'.
4. Een terughoudende opstelling blijkt vooral in de passages over leerrecht en educatief verlof. Weliswaar wordt een brede omschrijving gegeven van educatief verlof ('ook voor niet-werknemers') maar de prioriteit voor doelgroepen wordt gelegd bij werklozen en mensen die met werkloosheid worden bedreigd en de prioriteit in regelgeving bij kaders in relatie tot het arbeidsbestel. Het meest tekenend is de formulering over financiering: 'mede-financiering uit algemene middelen zal worden overwogen'.
5. Voor de adviseurs van COS en CBPEN zullen vooral de gedeeltes over toekomstige structuren teleurstellend zijn. In feite worden de grootste knelpunten doorverwezen naar een 'ambtelijke werkgroep bestuurlijke harmonisatie' die bestaande regelingen en wetten moet bestuderen, niet nieuwe regelingen moet ontwerpen.

In de Beginselennota ontbreken:

- voorstellen of ideeën over een minimale infrastructuur,
- uitspraken over noodzaak van een basisaanbod of over opeisbaarheid van elementaire of funderende educatie voor volwassenen en over de omvang hiervan,
- procedures met betrekking tot educatieve planning.

De huidige structuren blijven gehandhaafd, soms met lichte bijstellingen om onderlinge relaties te bevorderen. Alle bewindslieden houden hun politieke budgettaire verantwoordelijkheden, waardoor een politieke discussie over de totale omvang en de onderlinge verdeling van een budget voor volwasseneneducatie praktisch onmogelijk blijft. Noch in de rijksbijdrageregeling noch in de welzijnskaderwet wordt een apart plan voor de volwasseneneducatie vereist, waarmee principebeslissingen zoals beperkte toepassing van artikel 75 WVO (cursussen voortgezet onderwijs) en decentralisatie van het vormingswerk jonge volwassenen nauwelijks kunnen bijdragen tot een evenwichtige uitbouw van de volwasseneneducatie.

6. Voor de structuur, maar vooral voor het tot ontwikkeling brengen van vormen van basiseducatie en van een ondersteuningsstructuur, zijn de voornaamste voorstellen beperkt tot een opsomming van een aantal reeds be-

kende vernieuwings- of ontwikkelingsprojecten. Het perspectief (en een toetsingscriterium!) voor deze projecten wordt niet geboden. Wel worden voor de ondersteuning enkele uitgangspunten genoemd, maar opmerkelijk is dat daarbij voorop staat dat deze niet geïsoleerd mogen worden 'van ontwikkelingen op het terrein van het initiële onderwijs en in andere welzijnssectoren' en dat de meer inhoudelijke uitgangspunten (samenhang tussen de diverse functies, nauwe relatie met het uitvoerende werk) — uitgangspunten die maar al te vaak met het eerste in strijd komen — pas daarna worden genoemd.

In dit verband past ook de uitspraak dat de opstellers van de nota 'geen voorstander (zijn) van exclusief op de volwasseneneducatie gerichte structuur van steunfuncties'; exclusiviteit is in de adviezen niet aan de orde geweest, maar wel specifieke aandacht, relatieve eigenstandigheid en samenhang binnen de volwasseneneducatie. Dit geldt ook voor toekomstige advisering: in de Beginselennota spreekt men over 'afstemming van werkzaamheden van verschillende advieslichamen', niet over een (eventuele) specifieke Adviesraad voor de Volwasseneneducatie in relatie tot advieslichamen ten behoeve van andere, bredere of meer beperkte terreinen.

7. Met betrekking tot de vernieuwingsprojecten beperkt men zich, zoals al opgemerkt, tot een beknopte weergave van reeds eerder verschenen notities en circulaires. Een uitwerking of zelfs aanduiding van achterliggende innovatiegedachten of van een te beproeven breder beleidsperspectief ontbreekt. Hebben de alfabetiseringsprojecten en dergelijke te maken met een streven naar regelgeving voor funderende educatie? Passen educatieve centra en educatieve werkplaatsen in ideeën over een gewenste infrastructuur? In hoeverre gaat het om het scheppen van alternatieve, meer activiteitengerichte vormen van volwasseneneducatie of om speerpunten ter vernieuwing van de bestaande instituutsgewijze opzet van het educatieve werk? Het ontbreken van enig antwoord op dergelijke vragen betekent ook het ontbreken van een (voorlopig) structureel perspectief waardoor de continuïteit in de sfeer van behoud van deskundigheid op het beslissende moment in gevaar zal komen.
8. Eén van de meest duidelijke uitspraken in de Beginselennota is wel de afwijzing van één wettelijke regeling: 'Wij hebben geconstateerd dat vooralsnog één samenhangend wettelijk systeem voor de gehele volwasseneneducatie niet kan worden gerealiseerd. Wij hanteren daarom thans het volgende uitgangspunt: de volwasseneneducatie wordt geregeld met gebruikmaking van de bestaande wettelijke kaders, maar deze worden zodanig geharmoniseerd dat er sprake is van meer samenhang in beleid en wetgeving.' Ook hiermee wordt voorbijgegaan aan de kern van de adviezen op dit gebied van COS, CBPEN en HRWB, namelijk dat weliswaar nu en misschien ook in de toekomst één wettelijke regeling niet nodig of gewenst of mogelijk is, maar dat op korte termijn harmonisatie van regelingen, verzekering van een minimale structuur en een kader voor ontwikkelingen onvoldoende gegarandeerd zijn *zonder* een vorm van harmonisatie- of beginselenwet voor de volwasseneneducatie. De HRWB geeft drie elementen voor een beginselenwet¹⁰⁵:

- versterking van gemeenschappelijk beleidskader (koppeling van verschillende beleidskaders, beginselen voor relaties tussen andere wetten),
- continuïteit in het ontwikkelingsbeleid, en
- onderdak voor maatregelen die niet in bestaande wetgeving kunnen worden ondergebracht.

Op deze drie punten liggen juist de zwakke plekken van de Beginselennota. Het ontbreken van een omvattend wettelijk kader blijft de autonome dynamiek der afzonderlijke, wel wettelijk geregelde deelsectoren in de hand werken; het nog niet wettelijk geregelde deel krijgt geen goede bestuurlijke binding met de overige delen; het bestaan van een wettelijk opeisbare

¹⁰⁵ HRWB: *op. cit.*

voorziening voor volwassenenonderwijs op secundair niveau roept steeds grotere spanningen op ten aanzien van de nog niet gewaarborgde elementaire educatie voor volwassenen. Het Initiatiefwetsontwerp van de PvdA mag dan al zwakke plekken vertonen met betrekking tot het gemeenschappelijk beleidskader, het biedt in ieder geval een fundament voor een continu ontwikkelingsbeleid en een onderdak voor hoogstnoodzakelijke vormen van funderende educatie.

6. De verzorgingsstructuur

Ria Jaarsma

6.1 Inleiding

De ontwikkelingen van en binnen de verzorgingsstructuur moeten, om een perspectivisch vertekend beeld te vermijden, tegen de achtergrond van de ontwikkelingen van en binnen het onderwijs worden geplaatst. In het hoofdstuk van Kallen (hoofdstuk 1) wordt uitvoeriger aandacht besteed aan ontwikkelingen rond onderwijs en onderwijsbeleid. We volstaan hier met het kort opsommen van enkele punten die voor het onderhavige onderwerp van belang zijn. Wanneer in 1900 de leerplicht bij wet wordt geregeld lijkt het startschot gegeven te zijn voor de opbouw van een samenhangend onderwijssysteem. De in 1903 geïnstalleerde Ineenschakelingscommissie kreeg tot taak 'een betere ineenschakeling van de onderscheiden delen van het onderwijs' voor te bereiden. De commissie ziet zich gesteld voor een moeilijke opgave: 'In het geheel der wetgeving ontbrak systeem ... Er was geen aansluiting naar een weldoordacht plan'.¹

In de voorstellen van de commissie staat de toekomstige (beroeps-)bestemming van de leerlingen voorop; het rapport getuigt van een grote waardering voor vakonderwijs. Weliswaar leeft het besef dat ook nieuwe onderwijsvormen nodig zijn waarin het individuele kind recht wordt gedaan: 'Natuurlijk zou, ten opzichte van de individuen, de meest gewenste toestand deze zijn, dat in elk deel of, wil men, in elke laag, diegenen hun plaats hadden, die er naar hun aanleg, hun aard, hun kennen en kunnen, hun willen en werken, geschikt voor zijn ...' maar het lijkt onmogelijk 'een systeem van onderwijs ter bereiking van zulk een hoog doel in te richten, zelfs wanneer men er de uiterlijke macht toe had'.²

Dit stukje historie brengt een belangrijk eerste probleemveld in het zicht, namelijk de *relatie tussen de individuele ontplooiingsdoelstelling van het onderwijs en de beroepsvoorbereidende functie van het onderwijs* (op de met vooral de laatste doelstelling samenhangende allocatiefunctie van het onderwijs komen we hierna nog terug). De individuele ontplooiingsdoelstelling heeft in de loop der tijd duidelijk veld gewonnen. Uit een interne notitie van de WRR blijkt dat alle politieke partijen, hoewel de accentuering wel wat verschilt, de volgende doelstellingen hanteren:³

1. ieder gelegenheid geven zich overeenkomstig zijn aanleg en belangstelling te ontplooiën in cognitieve, creatieve, expressieve, sociale en dergelijke zin;
2. maatschappelijke voorbereiding in enge zin geven: bijdragen tot beroepsvoorbereiding;
3. maatschappelijke voorbereiding in bredere zin geven: bijdragen tot maatschappelijke weerbaarheid of sociale bewustwording, actieve participatie in de samenleving;
4. bijdragen tot een verdere ontwikkeling van meer gelijkwaardigheid in de samenleving (gelijke kansen of resultaten; individuele of categoriale emancipatie).

Het 'hoge doel' waar de Ineenschakelingscommissie aan het begin van deze eeuw geen raad mee wist, lijkt — op papier althans — toch binnen bereik te komen. In de genoemde WRR-analyse wordt erop gewezen dat beide doelstellingen tot op zekere hoogte concurrerend ten opzichte van elkaar zijn: 'Accentuering van de vrijheid van ontplooiing kan leiden tot kwalificaties die door de arbeidsmarkt niet gevraagd worden. Het is immers hoogst onwaarschijnlijk dat volstreekte autonomie van onderwijs en arbeid tot een parallelle ontwikkeling zou leiden. Legt men met andere woorden het primaat bij de

¹ I. van der Velde: 'De onderwijssituatie rond 1900'. In: *Vernieuwingsstreven binnen het Nederlandse onderwijs in de periode 1900-1940*. Onder red. van J.W. van Hulst, I. van der Velde en G.Th. Verhaak. Groningen, Wolters-Noordhoff, 1970, blz. 86.

² *Ibid.*, blz. 90.

³ De WRR heeft in het kader van het project 'Waarden en Normen' op een aantal beleidsterreinen in samenwerking met de wetenschappelijke bureaus van de politieke partijen een inventarisatie van in de politiek bestaande doelstellingen met betrekking tot ontwikkelingen op langere termijn opgezet. De gepresenteerde gegevens zijn afkomstig uit de inventarisatie met betrekking tot onderwijs- en wetenschapsbeleid.

vraag of het aanbod? In het eerste geval zal de vrijheid van individuele ontplooiing beperkt worden door de eisen — kwantitatief en kwalitatief — die de arbeidswereld stelt en zullen in het onderwijsbestel correctiemechanismen zijn ingebouwd. In het tweede geval zullen correctiemechanismen ten aanzien van de arbeidswereld moeten bestaan.'

De spanning tussen individuele ontplooiing en beroepsvoorbereiding-in-enge-zin als doelstellingen van het onderwijs wordt bovendien beïnvloed door de maat- (vooral economische) ontwikkelingen. In de jaren zeventig is arbeid schaarser geworden, een tendens waarvan het eind nog niet in zicht is en die wordt versterkt doordat bepaalde categorieën werkzoekenden — zoals vrouwen — in groter aantal en nadrukkelijker dan voorheen op de arbeidsmarkt opereren. Als gevolg hiervan neemt de hoeveelheid vrije tijd toe. In een Signalement van de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid (HRWB) wordt aangegeven dat de grenzen tussen de begrippen arbeid en vrije tijd vervagen: 'Arbeid en vrije tijd groeien ten dele naar elkaar toe op basis van de gemeenschappelijke waarde van zelfrealisatie.'⁴ Educatie, zo wordt gesteld, speelt een belangrijke rol bij de voorbereiding op veranderingen in betaalde en onbetaalde arbeid en de besteding van de vrije tijd. 'Indien voor arbeid en vrije tijd eenzelfde immateriële beoordelingsnorm, te weten die van zelfontplooiing en -realisatie, belangrijker wordt zullen ook de immateriële doelstellingen van educatie meer gewicht krijgen.'⁵ Tot zover een aanduiding van het eerste spanningsveld.

Een tweede spanningsveld betreft de *culturele verscheidenheid en de sociale (on)gelijkheid*. Onder invloed van sociaal-economische veranderingen wijzigde ook de maatschappijstructuur. Niet meer de stand waarin iemand werd geboren was bepalend voor zijn latere positie en status, maar onder druk van de maatschappelijk noodzakelijke verandering van de verdelingsprocessen in de samenleving werd het onderwijs het belangrijkste instrument voor een 'objectieve' selectie en maatschappelijke verdeling.⁶ De onderwijsvoorzieningen werden sterk uitgebreid, de onderwijsdeelname werd gestimuleerd; onderwijs werd uitgebouwd tot een 'sleutelmacht'⁷ in de samenleving. Ondanks deze inspanningen lukte het niet de factor 'sociaal milieu' via het onderwijs te elimineren. In de jaren vijftig en zestig verschenen aan de lopende band rapporten over de sociaal ongelijke deelname aan het onderwijs. Het verborgen talent⁸ werd uit de schaduw gehaald, mede als gevolg van de 'herontdekking' van het onderwijs als 'motor van de sociale en economische vooruitgang'.⁹ Ook uit het meest recente statistische materiaal blijkt echter de allocatiefunctie van het onderwijs nog steeds sterk samen te hangen met het milieu van herkomst. Onderwijs als maatschappelijk georganiseerde socialisatie reproduceert de maatschappelijke ongelijkheid. Het doet dat door de inhoud en het doet dat door het proces van kennisoverdracht.¹⁰ Bovendien is de structuur van het onderwijssysteem een afspiegeling van de selecterende functie. Kinderen uit lagere sociaal-economische milieus vallen uit de boot; het selectiemechanisme binnen het onderwijs, gebaseerd op een 'gelijke kansen'-ideologie, werkt als een zeef. Individuele gelijke kansen leiden niet tot gelijke kansen van sociale groepen, omdat de waarden en de cultuur die op school worden overgedragen een afspiegeling zijn van de sociale verhoudingen binnen de maatschappij. Het onderwijs 'kiest' uit de culturelementen; die keuze wordt bepaald door de bestaande machtsverhoudingen.

⁴ HRWB: *Signalement: Arbeid, vrije tijd en educatie*. 's-Gravenhage, HRWB, 1981, blz. 11.

⁵ *Ibid.*

⁶ J.A. van Kemenade: 'Onderwijs en sociale ongelijkheid'. In: *Onderwijs: Bestel en beleid*. Onder red. van J.A. van Kemenade. Groningen, Wolters-Noordhoff, 1981, blz. 119.

⁷ Ph.J. Idenburg: *De sleutelmacht der school*. Groningen, Wolters, 1958.

⁸ *Het verborgen talent*. Onder red. van F. van Heek. Meppel, Boom, 1968.

⁹ J.A. van Kemenade: *op. cit.*, blz. 130.

¹⁰ *School en ongelijkheid; Hoe het onderwijs bijdraagt aan het handhaven van ongelijkheden in de maatschappij*. Onder red. van A. Wesselingh. Nijmegen, Link, 1979.

De maatschappelijke orde gaat uit van vrijheid van onderwijs. Dit begrip is evenwel vooral gekleurd door de wereldbeschouwelijke pluriformiteit van de Nederlandse bevolking.

'Enerzijds heeft de concentratie op de wereldbeschouwelijke pluriformiteit de aandacht voor een andersoortige, voor het onderwijs niet minder relevante pluriformiteit, respectievelijk vormen van ongelijkheid binnen de samenleving, op de achtergrond geschoven. Anderzijds is het de vraag of de verzuiling van het onderwijsstelsel niet remmend moet werken op initiatieven, nieuwe vormen van geestelijke verscheidenheid, of juist behoeften aan integratie, in het onderwijs tot hun recht te laten komen.'¹¹

Daarbij dient onder ogen gezien te worden dat een concept als 'culturele verscheidenheid' leidt tot ongelijke posities in zeggenschap, inkomen en ontplooiingsmogelijkheden gezien de dominantie van een cultuurpatroon in de samenleving. De door sommigen gekoesterde verwachting dat onderwijs een essentiële verandering in de sociale structuur zou teweegbrengen, dat onderwijs, gebaseerd op een 'gelijke kansen'-ideologie, zou leiden tot gelijke kansen voor iedereen op de verwerving van bezit en macht is niet bewaarheid.

Een derde cluster vraagstukken hangt samen met de vraag die hierboven al even werd aangeduid: wie beslist over de keuzen waarvoor het onderwijs zich gesteld ziet? We benaderen dit hier vooral vanuit het vraagstuk *centraal beleid versus decentrale besluitvorming*. Met andere woorden: waar ligt de marge voor beslissingen binnen de 'vrijheid van onderwijs'?

In het kader van de vrijheid van onderwijs stelde de centrale overheid zich tot de vijftiger jaren zeer bescheiden op. De bemoeienis van de rijksoverheid beperkte zich voornamelijk tot de administratief-juridische sfeer; gewoonlijk wordt dit aangeduid met de term 'allocatief' of 'distributief' onderwijsbeleid. De Eerste Onderwijsnota van minister Rutten was in 1951 een belangrijke wijziging. 'Het was een werkstuk, opgesteld "vanuit een onderwijskundig gezichtspunt"'. En dat laatste was ongekend. De Mammoetwet is er in 1963 uit ontsproten, een belangrijke stap "ter verkrijging van een samenhangend geheel van onderwijsvoorzieningen". Een nieuwe fase van onderwijspolitiek werd hiermee ingeluid.'¹² De distributieve of allocatieve onderwijspolitiek werd vervangen door een 'constructieve'.

Deze veranderde opstelling van de centrale overheid (die zich onder meer uitte in een reeks beleidsnota's en het instellen van innovatiecommissies) maakte een aantal spanningsverhoudingen zichtbaar(der). In de eerste plaats is er de spanning tussen *professionele autonomie van de onderwijsgeevenden* en de inhoudelijke richtlijnen vanuit 'Den Haag'. Weliswaar beschikken de onderwijsgeevenden niet of nauwelijks over juridische macht en vervullen zij formeel gezien binnen de administratieve structuur nauwelijks een functie, in de praktijk beschikken zij wel degelijk over macht (vooral ten opzichte van de leerlingen).¹³ In de tweede plaats komt de *autonomie van de school* onder druk te staan, niet alleen omdat 'Den Haag' zich inhoudelijk occupeert met onderwijszaken, maar ook door een aantal maatschappelijke ontwikkelingen in de richting van onderwijs als maatschappelijke welzijnsvoorziening waardoor de school zijn 'eilandfunctie' dreigt te verliezen en binnen de invloedssfeer raakt van bijvoorbeeld 'de buurt'. Dit is een invloed die van rijkswege wordt aangemoedigd, bijvoorbeeld in het stimuleringsbeleid. Hier staan tegenover elkaar een in principe gedecentraliseerd welzijnsbeleid waarin de beslissingen (in de toekomst) op lokaal niveau worden genomen en een centraal onderwijsbeleid. De *invloed van gemeentebesturen* op het gebied van specifieke welzijnsvoor-

¹¹ C.E. Vervoort: 'Onderwijs en beleid'. In: *Gelijkheid en ongelijkheid in Nederland; Analyse en beleid*. Onder red. van J. van den Doel en A. Hoogerwerf. Alphen aan den Rijn, Samsom, 1975.

¹² Ph. J. Idenburg: *Theorie van het onderwijsbeleid*. Groningen, Wolters-Noordhoff, 1971, blz. 112.

¹³ J.M.G. Leune: 'Besluitvorming in het onderwijsbestel'. In: *Onderwijs: Bestel en beleid*. Onder red. van J.A. van Kemenade. Groningen, Wolters-Noordhoff, 1981, blz. 374.

zieningen is (potentieel) groot maar de mogelijkheden van gemeenten om beleid te voeren met betrekking tot het lokale onderwijs zijn zeer beperkt. 'In de praktijk opereren gemeenten als gedeconcentreerde organen van het rijk.'¹⁴ In 1980 bracht de Raad voor de Territoriale Decentralisatie een advies uit de decentralisatiemogelijkheden van het onderwijs naar aanleiding van een rapport van de Rijksuniversiteit Groningen. Deze zet de voor- en nadelen van centralisatie en decentralisatie tegenover elkaar:

'Als voordeel van centralisatie kan worden genoemd het waarborgen van gelijkheid voor burgers: ongeacht hun domicilie en het gemeentelijk of provinciaal bestuur waar ze mee te maken hebben, kunnen personen of groepen van bepaalde educatieve voorzieningen gebruik maken en zijn deze voorzieningen en activiteiten beschikbaar en bereikbaar. De nadelen verbonden aan een centralistische structuur liggen in de eerste plaats in het feit dat het niet goed mogelijk is snel kennis te nemen van zeer gevarieerde behoeften en daarop in te spelen. (...) Decentralisatie, het verschaffen van substantiële invloed van lagere overheden in het beleidsproces, biedt juist goede mogelijkheden voor het snel kennis nemen en reageren op gevarieerde behoeften. Bij de lagere overheden liggen eveneens goede mogelijkheden om met andere "achterstandsverklarende" factoren rekening te houden dan die welke in de educatieve sfeer liggen. Een belangrijk nadeel van (vergaande) decentralisatie is, dat personen en groepen van de besluitvorming van gemeenten en provincies afhankelijk zijn.'¹⁵

Daarnaast stelt men dat het 'overheidsbeleid op het terrein van het onderwijs aan verschillende beperkingen onderworpen [is]. Deze zijn deels historisch bepaald en normatief van aard, waar het artikel 208 van de Grondwet betreft. Voor een ander deel zijn de beperkingen gelegen in de afhankelijkheid van de overheid bij het voeren van overheidsbeleid van onderwijsorganisaties en onderwijsinstututen'.

Dit brengt een vierde spanningsveld aan het licht, namelijk dat tussen de *autonomie van het onderwijs als professionele werksoort* (de 'pedagogische provincie') en de *democratisering van het onderwijs* (vermaatschappelijking). Onderwijs is een maatschappelijk gegeven. Het staat onder druk van maatschappelijke verlangens. Allerlei belangengroeperingen zoals consumentenorganisaties, vrouwenorganisaties, organisaties van culturele minderheden, welzijnsorganisaties enzovoort formuleren eisen in de richting van het onderwijs. Behalve deze externe invloeden wordt ook vanuit het onderwijs zelf invloed uitgeoefend op de besluitvorming over onderwijsbeleid. Van de interne invloeden is die van de onderwijsgeveden het grootst, die van ouders en leerlingen daarentegen het geringst. De invloed van de zogenaamde 'koepelorganisaties' (Contactorgaan Bevordering Openbaar Onderwijs CBOO, Nederlandse Algemeen Bijzondere Schoolraad NABS, Nederlandse Katholieke Schoolraad NKSR en Nederlandse Protestants-Christelijke Schoolraad NPS) is deels geïnstitutionaliseerd in formele overleg- en adviesorganen, waarvan vooral de Centrale Commissie voor Onderwijsoverleg (CCOO) het belangrijkste is. Hoewel de uitgaven ten behoeve van onderwijs meer dan 20 procent van de totale rijksbegroting vergen, is er maar in beperkte mate sprake van democratisch gecontroleerde besluitvorming. Leune signaleert dan ook een spanningsverhouding tussen 'besluitvorming op basis van de beginselen der parlementaire democratie en besluitvorming op basis van een meer corporatief model (de institutionele vormgeving van het basisme)'.¹⁶ Wat betreft de besluitvormingsprocessen is het onderwijs er tot nu toe in geslaagd de grenzen van haar 'pedagogische provincie' te verdedigen. Het proces dat sinds het eind van de vorige eeuw in gang gezet is, namelijk de ontwikkeling van onderwijs als geprofessionaliseerde socialisatie, heeft geleid tot een steeds verdere afgrenzing van schools en niet-schools leren. Voor schools leren is deskundigheid nodig;

¹⁴ *Ibid.*, blz. 369.

¹⁵ Raad voor de Territoriale Decentralisatie: *Decentralisatie van Rijkstaken; Onderwijs*. 's-Gravenhage, Raad voor de Territoriale Decentralisatie, 1980, blz. 63 e.v..

¹⁶ J.M.G. Leune: *op. cit.* blz. 446.

buitenschools leren valt onder de niet-geprofessionaliseerde socialisatie. In de jaren zestig en zeventig treedt zelfs een proces op van professionalisering van 'de verzorgers van de verzorgers' in het onderwijs.¹⁷ Hierdoor worden de grenzen van de pedagogische provincie versterkt. Verdergaande professionalisering leidt immers tot vergroting van de hiërarchische machtsverhoudingen. De onderwijsgeevenden vergroten hun macht ten koste van ouders en leerlingen. Tegelijkertijd zijn er ook andere ontwikkelingen die met het voorgaande op gespannen voet staan. Zoals hiervoor al werd aangegeven kreeg men halverwege de jaren zestig belangstelling voor de invloed van het sociaal milieu op de schoolprestaties van de leerlingen. Behalve het sociaal milieu van herkomst kwam ook de sociale omgeving (de buurt, de huisvesting) in beeld.¹⁸ Zo ontwikkelden de scholen zich tot meer open sociale systemen, onder meer door samenwerking met het welzijnswerk in het kader van het stimuleringsbeleid. De 'omgeving' ging zich met de school bemoeien. Met name in de sfeer van de volwasseneneducatie is dat zichtbaar.¹⁹ Ook de externe pressiegroepen zoals werkgevers en werknemers gaan zich intensiever met onderwijsbeleid bezighouden. Bovendien verliest de school hier en daar haar exclusiviteit als professionele socialisator door de toegenomen belangstelling voor participerend leren.²⁰ Vanuit politieke richting ontstaat druk om de medezeggenschap van ouders en leerlingen wat betreft hun onderwijs te vergroten. Zo zien we twee tegenstrijdige tendensen: aan de ene kant verdergaande professionalisering en (daardoor) afscherming van de pedagogische provincie, aan de andere kant toenemende druk op het onderwijs om de grenzen open te stellen.

6.2 De verzorgingsstructuur — een korte terugblik

In deze paragraaf worden enkele hoofdlijnen geschetst met betrekking tot de historische ontwikkelingen rond (elementen van) de verzorgingsstructuur. Daarbij wordt geen poging gedaan om volledig te zijn — daarvoor ontbreekt de ruimte in dit bestek. Er is slechts getracht enige achtergrondinformatie te geven om de meer systematische beschrijving van de huidige verzorgingsstructuur in paragraaf 6.3 enigszins in perspectief te plaatsen.

6.2.1 Overzicht²¹

De schoolgezondheidszorg kan beschouwd worden als de voorloper van de huidige verzorgingsstructuur. Al in 1868 wordt de aanstelling van twee schoolartsen door het gemeentebestuur van de Haarlemmermeer gemeld.²² De eerste formele schoolartsendienst wordt in 1904 in Zaandam opgericht. De 'pioniers van de verzorgingsstructuur van het onderwijs', de schoolartsen, beperkten zich al snel niet meer tot hun medische taak alleen. In Amsterdam werden bijvoorbeeld al in 1914 kinderen met spraakgebreken op door de GGD beheerde cursussen voor spraakonderwijs geplaatst. Bovendien hebben de schoolartsen in bijna alle steden grote bijdragen geleverd aan de totstandkoming van verschillende scholen voor buitengewoon onderwijs (scholen voor slechthorenden, debielen, spraakbrekkigen enz.). In de jaren twintig kwam het Pedagogisch Laboratorium van de schoolartsendienst in Den Haag tot stand. Hier werden de

¹⁷ J.M.G. Leune: 'Professionalisering van onderwijs en onderwijsinnovatie'. In: *Sociologische Gids*, juli/augustus 1978; jrg. 25, nr. 4, blz. 303 e.v..

¹⁸ J. Grandia: *Uitdaging en antwoord*. Zutphen, Thieme, 1968.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld: Commissie Bevordering Plaatselijke Educatieve Netwerken: *Educatieve netwerken in opbouw*. Amersfoort, CBPEN, 1979.

²⁰ Zie het hoofdstuk van Van den Bosch.

²¹ Zie ook HRWB: *Onderwijsondersteuning*. 's-Gravenhage, HRWB, 1979. Advies nr. 8. Daarin is opgenomen R. Jaarsma: 'Begeleid jij of begeleid ik? Een verkenning van de onderwijsbegeleiding binnen de verzorgings- en ondersteuningsstructuur van het onderwijs'.

²² Ph.J. Idenburg: *Schets van het Nederlandse schoolwezen*. Groningen, Wolters-Noordhoff, 1964 2, blz. 567.

adspirant-leerlingen voor het buitengewoon onderwijs psychiatrisch en psychologisch getest en werd beslist over hun verdere schoolloopbaan. Voor de Tweede Wereldoorlog kwam eveneens de schooltandverzorging van de grond terwijl ook het beroepskeuzewerk in die tijd al wordt geïnitieerd door verenigingen en instellingen van het particulier initiatief.

Na de Tweede Wereldoorlog breidt de zorg voor het schoolkind zich uit tot andere disciplines zoals bijvoorbeeld schoolpsychologen en schoolmaatschappelijk werkers. Het schoolpsychologisch werk is vooral vanuit het buitengewoon onderwijs gestimuleerd. De eerste schoolpsycholoog zien we rond 1948 optreden.²³ De psychologische inbreng bij de toelating voor verschillende typen van buitengewoon onderwijs werd bepaald bij het Koninklijk Besluit van 1949. Het schoolpsychologisch werk bepaalde zich echter niet tot het buitengewoon onderwijs. De psychologische begeleiding van het normale schoolkind richt zich vooral op het tijdig signaleren van gevallen waarin preventieve of correctieve maatregelen noodzakelijk zijn. Bovendien houdt men zich bezig met selectie en differentiatie (bijv. schoolrijpheidsonderzoek), remedial teaching, het geven van adviezen over kinderen met leer- of gedragsmoeilijkheden enzovoort. De schoolpsychologen werkten zowel vanuit speciale diensten, schoolartsendiensten, bureaus voor school- en beroepskeuze als vanuit (later) de schoolbegeleidingsdiensten.

In 1946 wordt door de afdeling Onderwijs van de gemeente Amsterdam een begin gemaakt met het schoolmaatschappelijk werk. Er worden twee ambtenaren aangesteld voor de jeugdzorg die tot taak krijgen zoveel mogelijk preventief op te treden bij gedrags- of leermoeilijkheden van de schoolgaande jeugd. De ontwikkeling kwam aanvankelijk slechts langzaam op gang. Hier en daar kwamen, veelal van overheidswege, instellingen voor schoolmaatschappelijk werk tot stand, de meeste na verloop van tijd in combinatie met schoolpsychologisch werk.

De toenemende bedrijvigheid binnen de organisaties van onderwijsgeevenden, het feit dat de overheid meer en meer steun ging verlenen aan het vernieuwingswerk en de zich ontwikkelende inzichten met betrekking tot wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van onderwijsvernieuwing leidden na de Tweede Wereldoorlog tot de oprichting van de Landelijke Pedagogische Centra (LPC). In 1946 ontstond (de voorloper van) het Christelijk Pedagogisch Studiecentrum (CPS), in 1949 gevolgd door diens Katholieke evenknie. In de jaren zestig zijn per onderwijsrichting fusies tot stand gekomen zodat Centra ontstonden die elk het gehele onderwijs voor hun levensbeschouwelijke richting bestrijken: het CPS, het Katholiek Pedagogisch Centrum (KPC) en het Algemeen Pedagogisch Studiecentrum (APS). Het APS 'verzorgt' naast het openbaar onderwijs ook het bijzonder-neutraal onderwijs.

De samenwerking tussen de drie LPC's is in de loop van de jaren steeds intensiever geworden. Per onderwijssector bestaan coördinatiecommissies en andere vormen van samenwerking en taakverdeling. Bovendien is in 1971 de Vereniging de Samenwerkende Landelijke Pedagogische Centra (VSLPC) opgericht, die onder meer fungeert als gesprekspartner van de rijksoverheid. Onvrede met betrekking tot het functioneren van de LPC's maar ook de toenemende behoefte aan begeleiding leidde er in de zestiger jaren toe dat vooral in de grotere steden eigen pedagogische diensten werden opgericht. 'De tijd is rijp voor het stichten van regionale, respectievelijk plaatselijke instellingen. Regionale centra zijn noodzakelijk. De ontwikkeling is al lang aan de gang: Enschede, Den Haag, Rotterdam, Utrecht, Amersfoort. Alle gemeenten boven 70.000 inwoners zouden een eigen pedagogisch centrum moeten hebben, mede voor hun omgeving', aldus Van Gelder.²⁴

De nieuwe diensten en dienstjes waren echter allerm minst eenduidig. Sommige richtten hun aandacht vooral op de oorspronkelijke taak van de LPC's: het bevorderen van onderwijsvernieuwing, maar nu dichterbij huis. Andere legden

²³ M. van der Geld: *Schooladviesinstanties*. Groningen, Wolters-Noordhoff, 1968.

²⁴ Ph.: 'Regionale centra voor onderwijsvernieuwing?' In: *Jeugd in school en wereld*, april 1966; jrg. 50, nr. 4, blz. 181-182 (naar aanleiding van een publikatie van L. van Gelder).

het accent in hun werk op de directe hulp, een voortzetting min of meer van de invalshoek van de schoolartsendiensten-in-uitgebreide-zin. In 1969 besluit men tot oprichting van het Werkverband van Plaatselijke en Regionale Onderwijsadviescentra (WPRO). Het WPRO behartigt enerzijds de gemeenschappelijke belangen van de diensten en treedt anderzijds op als gesprekspartner van de overheid. In het Contactorgaan voor de Innovatie van het Onderwijs (CIO) zijn VSLPC en WPRO gelijkwaardige partners. Dat wil overigens niet zeggen dat de samenwerking altijd zonder problemen verloopt. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat de LPC's op verzuilde en het WPRO op onverzuilde basis opereren. Wij komen hier nog op terug.

Er zijn in de loop van de tijd tal van andere werksoorten ontstaan die zich eveneens richten op de zorg voor het schoolkind, ook al behoren zij niet tot de officiële verzorgingsstructuur van het onderwijs. Het schoolmaatschappelijk werk werd al genoemd. Schoolopbouwwerk is een betrekkelijk nieuwe werksoort. 'Onderwijsopbouwwerk kan beschouwd worden als een onderdeel van de samenlevingsopbouw. Met samenlevingsopbouw wordt een groep activiteiten aangeduid, die beogen het welzijn van de bevolking in sociaal-cultureel en sociaal-economisch opzicht te verhogen.'²⁵

De verbreding van de onderwijsdoelstellingen, zoals in de inleiding aangegeven, bracht ook een werksoort als 'kunstzinnige vorming' voor het voetlicht. De kunstzinnige vorming komt voor in meerdere werkvelden: in het onderwijs, het sociaal-cultureel werk, de activiteitentherapie, de niet-professionele kunstbeoefening en de dienstverlening. Er bestaan vele overlappingsen en mengvormen zoals bijvoorbeeld het onderwijs als werkveld in relatie tot kadervorming en cursussen in niet-professionele kunstbeoefening. De sectoren van kunstzinnige vorming functioneren zowel inhoudelijk als organisatorisch gebrekkig in het onderwijs. In het basisonderwijs worden in het beste geval de uren die hieraan besteed mogen worden, zoveel mogelijk uitgebuit en dan meestal: beeldende vorming en muziek, vakken die roostertechisch al meetelden. De verzorgingsstructuur van het sociaal-cultureel werk vertoont een geheel ander patroon dan de verzorgingsstructuur van het onderwijs. De belangengroepen binnen het onderwijs zijn op verschillende noemers 'verzuild' georganiseerd: naar type onderwijs, naar lerarenorganisaties en naar bijzonder en openbaar onderwijs. De verzorgingsstructuur van het sociaal-cultureel werk is opgebouwd rond belangenorganisaties.

Door talrijke veranderingen in het onderwijs ontstond in de jaren zestig de behoefte aan andere en meer gedifferentieerde materialen dan de traditionele leermiddelen. Dit leidde tot de noodzaak van het verzamelen en toegankelijk maken van allerlei informatieve materialen. Daarnaast ging de jeugdliteratuur een steeds belangrijker rol spelen in het moedertaalonderwijs. In het onderwijs ontbraken de deskundigheid ten aanzien van het bibliotheek-technisch verantwoord opzetten van een documentatiecentrum en de kennis op het gebied van de jeugdliteratuur. Daardoor ontstond de behoefte aan voorlichting en hulp van bibliotheken.²⁶ De schoolbibliotheken zijn, hoewel hun werkerrein nauw aansluit bij dat van de jeugdbibliotheken, afdelingen van openbare bibliotheken die dienstverlenend werken ten opzichte van de scholen.

'In de jaren zeventig is het aantal schoolbibliotheekdiensten met sprongen omhoog gegaan en kan iedere school gebruik maken van de dienstverlening van een schoolbibliotheekdienst, verbonden aan een openbare bibliotheek of provinciale bibliotheekcentrale. In de plaatsen waar geen schoolbibliotheekdienst werkzaam is, kunnen de scholen rechtstreeks gebruik maken van de Dienst Schoolbibliotheken van het NBLC. Langzamerhand wordt in het schoolbibliotheekwerk een streven naar centralisatie en schaalvergroting merkbaar. (...) Medewerkers van schoolbibliotheekdiensten en schooladviesdiensten hebben zitting in regionale of provinciale stuurgroepen voor het

²⁵ *Schoolbegeleiding; Discussienota*. Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 388, nr. 2, blz. 25. (Verder aangehaald als *Schoolbegeleiding*.)

²⁶ R. Waltz: 'De activiteiten van een schoolbibliotheekdienst'. In: *Bibliotheek en samenleving*, oktober 1976; jrg. 4, nr. 10, blz. 572-575.

schoolbibliotheekwerk. Vertegenwoordigers uit deze stuurgroepen vormen samen met vertegenwoordigers uit verschillende soorten onderwijs de landelijke beleidscommissie, ter begeleiding van de dienst Schoolbibliotheken van het NBLC. In deze beleidscommissie is een grote inbreng van het onderwijs mogelijk.²⁷

Wat betreft de directe begeleiding van scholen en individuele leerlingen is een lappendeken gegroeid van verzorgende en begeleidende instanties. Behalve de hiervoor genoemde werksoorten noemen we hier nog gezondheidsvoorlichting en -opvoeding (GVO), schoollogopedie, remedial teaching, vormingstoneel op school, vrije expressie. Deze werksoorten vallen slechts gedeeltelijk binnen de grenzen van de 'echte' verzorgingsstructuur van het onderwijs. Ze onderhouden echter wél alle contacten met het onderwijs met het doel de inhoud van de leerstof aan te vullen respectievelijk te beïnvloeden. Daarnaast zijn er onderdelen van de verzorgingsstructuur die niet rechtstreeks op de school maar meer op het onderwijs als totaal gericht zijn: onderzoek, leerplan- en toetsontwikkeling, planning en de leermiddelenvoorziening. Hierop komen we in paragraaf 6.3 terug.

6.2.2 *Ontwikkelingen*

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan enkele ontwikkelingslijnen die zich bij het doortrekken van de lijn verleden-heden aftekenen.

Een eerste lijn is de ontwikkeling van curatieve naar preventieve zorg van professionalisering en functiescheiding. Oorspronkelijk werd in de (school)gezondheidszorg de curatieve zorg geaccentueerd; men trad op wanneer er bijzonderheden werden geconstateerd, en trachtte — waar het de scholen betrof — de leerlingen aan de heersende schoolpraktijk aan te passen. Het begrip gezondheidszorg ontwikkelde zich echter tot een veel omvangrijker begrip dat het algemene welzijn van de mens in lichamelijk, psychisch en sociaal opzicht omvat. Het medische aspect was — met andere woorden — niet te isoleren van andere aspecten. Deze accentverschuiving binnen de schoolgezondheidszorg stond niet op zich zelf. De ontwikkelingen hebben, ook op het gebied van andere werksoorten, geleid tot verruiming van het eigen werkgebied en — tegengesteld daaraan — tot afscherming van juist dat eigen werkgebied.

Binnen de sociale wetenschappen verschuiven de begrippen 'opvoeden' en 'onderwijzen' van aanvankelijk vooral op intellectuele vorming gerichte activiteiten naar een ruimer begrip waarin de persoonlijkheidsontwikkeling een centrale plaats gaat innemen. Hiermee hangt de in de inleiding aangeduide verruiming van de doelstellingen van het onderwijs samen. Individuele ontplooiing wordt in de jaren zestig een belangrijk doel náást de beroepsvoorbereidende functie van het onderwijs.

Beide ontwikkelingen — groeiend inzicht en verschuiving in de doelstellingen van het onderwijs — hebben ingrijpende veranderingen tot gevolg gehad. Binnen de schoolgezondheidszorg komt men bijvoorbeeld tot de ontdekking dat

'leerstoornissen zich vaak pas na enkele jaren basisonderwijs manifesteren.

Bij te late herkenning van de primaire leerstoornissen kunnen zich inmiddels secundaire leer- en gedragsmoeilijkheden hebben ontwikkeld, welke te zamen met de primaire stoornissen een diagnostisch onontwaarbaar geheel vormen. Het is van belang na te gaan of reeds op de kleuterschool de potentiële "leerprobleem"-kinderen zijn te identificeren en of dan reeds adequate hulp is te verlenen. Kort samengevat kan men twee gebieden aanwijzen van waaruit de primaire stoornissen kunnen ontstaan: het gebied dat door psycho-sociale factoren gevormd wordt (bijvoorbeeld cultureel-pedagogisch milieu) en het gebied dat betrekking heeft op een minder goed functioneren van het organisme (bijv. dysfuncties van het CZS, vertraagde rijping, zintuigstoornissen, etc.). Het is duidelijk dat men, wil een onderzoek naar de vroegtijdige herkenning en behandeling van leerstoornissen niet eenzijdig en dus onvolledig worden, de problemen op beide fronten tegelijk moet aanpak-

²⁷ *Ibid.*

ken: psycho-sociaal én medisch-biologisch. Anders gezegd: multidisciplinair.²⁸

Voorlopig uit zich de noodzaak van een bredere aanpak vooral in de neiging het eigen gebied uit te breiden. De leerling kan niet beschouwd (en behandeld) worden als een geïsoleerd gegeven. Het is behalve schoolkind ook lid van een gezin, onderdeel van een sociale omgeving. Functioneert het kind naar het oordeel van de deskundigen niet goed op school dan kunnen de oorzaken daarvan zowel in het kind, in de school als in de sociale omgeving liggen. Daarom is het ook verklaarbaar dat zoveel 'specialisten' zich met het (school)kind gaan bemoeien. We zien al in een heel vroeg stadium schoolpsychologen en schoolmaatschappelijk werkers opduiken; aanvankelijk haken zij aan bij instanties die zich al langer met de schoolkinderen bezighouden, later verzelfstandigen ze voor een deel, mede als gevolg van de groeiende deskundigheid binnen de eigen discipline. De opkomst van het schoolpsychologisch werk en het schoolmaatschappelijk werk is een direct uitvloeisel van de veranderingen van inzicht: zorg met betrekking tot het schoolkind heeft op méér aspecten betrekking dan op zijn of haar gezondheidstoestand alleen. En overeenkomstige ontwikkelingen deden zich voor vanuit andere disciplines.

Zo is de situatie gegroeid dat soms zes of zeven hulpverlenende instanties zich bemoeien met een kind-met-problemen, elk vanuit de eigen deskundigheid en elk vanuit de eigen invalshoek – vaak met voorbijzien aan de raakvlakken. Daarnaast leverde de verbreding van de doelstellingen van het onderwijs ook voor andere dan alleen de curatief/preventief werkende verzorgers in werksoorten zoals kunstzinnige vorming, schoolbibliotheekwerk en vormingstoneel een opening om zich aan de schooldeur te melden. Het onderwijs kon immers, vanuit haar traditionele achtergrond, niet zelf aan alle 'nieuwe' eisen voldoen.

De tweede ontwikkeling betreft de doelstelling van de hulpverlening zelf. 'Hulp' voor het kind werd aanvankelijk geïnterpreteerd als het kind aanpassen aan de school. 'Men moet trachten door tijdig ingrijpen verdere verslechtering te voorkomen en de kinderen helpen om tot een betere aanpassing aan de situatie te geraken' zo werd in verband met de aanstelling van de eerste schoolmaatschappelijk werkers geschreven.²⁹ Deze doelstelling (aanpassing van het 'moeilijke kind' aan de schoolsituatie-als-onwrikbaar-gegeven) steekt schril af bij wat het schoolmaatschappelijk werk zich thans ten doel stelt: 'het signaleren van tekorten in de samenleving, in de arbeidssituatie, in het onderwijs enz., die van invloed zijn op het sociaal functioneren en het sociaal welzijn van de mens en verder het stimuleren van actie in deze gevallen'.³⁰ Deze rigoureuze bijsturing van doelstellingen (die overigens niet slechts voor het schoolmaatschappelijk werk opgaat) is het gevolg van veranderde inzichten. Dat die inzichten veranderden werd mede veroorzaakt door de omstandigheid dat men te maken kreeg met de moedeloze situatie dat wat met alle zorg voor het schoolkind aan symptomen bestreden werd, bij een volgende generatie weer even hardnekkig de kop opstak. Het 'zo goed mogelijk aanpassen van de leerlingen aan de schoolpraktijk' bleek géén blijvende remedie voor de structurele problemen. Wellicht was 'het onderwijs' zelf aan een kritische doorlichting toe.

De taakomschrijving van het 'schoolverzorgingswerk', zoals omschreven door de Interdepartementale Stuurgroep Schoolverzorgingswerk,³¹ is tamelijk ambitieus:

²⁸ H.F.J. Schroots: 'Schooladviesdienst en jeugdgezondheidszorg; Heropening van een discussie'. In: *Tijdschrift voor sociale geneeskunde*, 1975; jrg. 53, blz. 10-16; eveneens: Leiden, Nederlands Instituut voor Preventieve Geneeskunde, 1973.

²⁹ M. van der Geld: *op cit.*, blz. 20.

³⁰ *Schoolbegeleiding; Verslag van de werkzaamheden van het Werkoverleg Begeleiding 1974-1975*. Onder red. van D.J.P. van de Laar, H.A.J.M. Lucas en M.A. Nijenhuis. Nijmegen, Instituut voor onderwijskunde van de Katholieke Universiteit, 1976, blz. 5.

³¹ *Discussiebijdrage over de structuur van het schoolverzorgingswerk*. 's-Gravenhage, Interdepartementale Stuurgroep Schoolverzorgingswerk, 1969.

'De functie van het schoolverzorgingswerk ligt in snelle geïntegreerde, multidisciplinaire signalering, diagnostisering, advisering en zo nodig hulpverlening aan ouders, leerlingen en leerkrachten. Deze hulpverlening heeft tot doel een optimaal verloop van de schoolloopbaan van alle leerlingen en in het bijzonder van leerlingen met leer-en/of gedragsmoeilijkheden (het laatste voor zover relevant voor de schoolsituatie), met inbegrip van de voor de concretisering daarvan noodzakelijke advisering van de school met betrekking tot de pedagogisch-didactische ontwikkeling van het onderwijs.' Opvallend is dat wederom het accent toch min of meer valt op de begeleiding van de 'leerlingen met leer- en/of gedragsmoeilijkheden'. Het curatieve aspect is blijkbaar nog steeds een belangrijk item. Het onderwijs als systeem komt op de tweede plaats.

Toch zien we binnen de diensten zelf verschuivingen optreden van individuele begeleiding naar systeembegeleiding. Een voorbeeld daarvan levert het evaluatierapport van de Schooladviesdienst Utrecht.³² In 1964 en 1965 verschenen twee nota's van de Stichting Schoolpsychologische Dienst, waarin de taak van de schooladviesdienst vooral werd gezien als het bieden van hulp bij het vervullen van de pedagogische en didactische taak. De primaire taak was het scheppen van optimale ontwikkelingsmogelijkheden voor de individuele leerlingen, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van schooltoetsen en tests. Dit werk zou onder leiding van de schoolpsychologen moeten worden uitgevoerd. Ter vergroting van zijn adviesmogelijkheden diende de schoolpsycholoog te beschikken over een 'achterland': ondersteunende hulp van pedagogisch-didactische en sociaal-maatschappelijke aard. De pedagogisch-didactische adviezen aan de school stonden, zo percipieerde men, los van de school-psychologische hulp. Het zwaartepunt van de probleem-aanpak zou moeten liggen in corrigerende en sturende maatregelen ten aanzien van de leerlingen en niet in de onderwijssysteem-veranderende maatregelen. Nodig was alleen 'verrijking' van het onderwijs met psychologische technieken.

Alras bleek dat men op deze wijze geen wezenlijke bijdrage kon leveren aan de verbetering van de positie van potentieel zwakke leerlingen in het onderwijs; de individuele ondersteuning van leerlingen moest in de onderwijssituatie zelf plaatsvinden in plaats van daarbuiten. Het inzicht ontstond dat begeleiding betrekking heeft op de pedagogisch-didactische situatie als geheel. Bovendien zou de begeleiding zich meer op structurele veranderingen in het onderwijs moeten richten. De hulp aan de individuele leerling zou aan deze activiteiten moeten worden aangepast waarbij een meer onderwijskundig verantwoorde aanpak gehanteerd zou moeten worden. Er werden nieuwe uitgangspunten geformuleerd: 'Hulpverlening aan scholen moet niet worden uitgelegd als hulpverlening aan de onderwijsgeevenden alleen, noch als hulpverlening aan de leerlingen alleen, maar primair als hulpverlening in de pedagogisch-didactische situatie waarvan beide deel uitmaken.' De taken van een onderwijsbegeleidingsinstantie dienen voort te vloeien uit een analyse van de onderwijsleersituatie, waarbij vraagstukken in relatie tot de doelstellingen, voorwaarden, vormgeving en evaluatie van het onderwijs worden onderscheiden.

Er tekent zich een duidelijke ontwikkeling af in het denken van begeleiding van de individuele leerling naar een tweede spoor: systeembegeleiding van het onderwijs. Deze tweesporigheid wordt in een aantal gevallen aangevuld met een derde poot: school en sociale omgeving. Overigens is dat laatste meestal alleen het geval in het kader van het stimuleringsbeleid. In dat verband maakt het Advies en Begeleidings Centrum te Amsterdam³³ een duidelijk onderscheid tussen schoolbegeleiding en onderwijsbegeleiding:

'Schoolbegeleiding richt zich uitsluitend op de school als bestaand instituut. Onderwijsbegeleiding richt zich op het geheel van opvoedings- en vormingsactiviteiten (gezin, school, buurt). De onderwijs advies- en begeleidings-

³² P.N. Appelhof, P.J. Helleman en H.G. van Noordenburg: *Een onderzoek naar de differentiatie van het aanvankelijk leren binnen het kader van de schoolbegeleiding*. Utrecht, Instituut voor Pedagogische en Andragogische Wetenschappen, 1975.

³³ ABC: 'Kommentaar op de discussienota "Schoolbegeleiding" van de Minister van O&W'. In: *ABC-bulletin*, 1976; nr. 19, blz. 3-24.

diensten zijn er ter begeleiding van de gehele onderwijsactiviteiten binnen de school. Dit gezichtspunt is vooral van belang als men de dienstverlening richt op "achterstandssituaties", waar het zonder meer duidelijk is dat de ongunstige onderwijssituatie niet beperkt blijft tot de school maar betrekking heeft op de gehele omgeving waarin de kinderen opgroeien.'

Het is duidelijk dat een dergelijke opvatting consequenties heeft voor bijvoorbeeld de relatie met het onderwijsopbouwwerk. Een visie waarin men er vanuit gaat dat de school een geïntegreerd onderdeel moet zijn van de plaatselijke samenleving, moet ook in de taakomschrijving van een onderwijsadviesdienst tot uiting komen. In hoeverre zo'n visie ook door de overheid wordt gedeeld, wordt beschreven in paragraaf 6.3.

Een derde ontwikkelingslijn heeft te maken met de onderwijsvernieuwing. Het onderwijsvernieuingswerk was aanvankelijk het werk van enkelingen. De samenhang tussen de resultaten van dit 'particulier initiatief' bleef echter voorlopig uit. Pas na de Tweede Wereldoorlog leidde de toenemende aandacht voor onderwijsvernieuwing tot de oprichting van de Landelijke Pedagogische Centra (LPC).

In paragraaf 6.1 memoreerden we al dat in de jaren zestig het probleem van de sociale ongelijkheid in het onderwijs werd 'ontdekt', althans als probleem werd ondergaan. Die ontdekking leidde tot een sterk toenemende druk vanuit de rijksoverheid in de richting van onderwijsvernieuwing die gericht zou moeten zijn op het wegnemen van de belemmerende factoren in het onderwijs voor met name kinderen uit lage sociaal-economische milieus. Groot-scheepse compensatie- en stimuleringsprogramma's zoals Onderwijs en Sociaal Milieu in Rotterdam en het Innovatieproject Amsterdam werden gestart. Nieuw hierin was dat met name de overheid zich met onderwijsinnovatie ging bezighouden. Deze tendens heeft zich voortgezet in het stimuleringsbeleid³⁴ (zie paragraaf 6.3). Deze ontwikkeling laat ook haar sporen na in de begeleidings- en overdrachtsfunctie binnen de verzorgingsstructuur, en wel in twee richtingen.

De eerste is intensievere begeleiding van de scholen 'dicht bij huis'. Deze noodzaak was al eerder gebleken. De drie LPC's trachtten aanvankelijk via conferenties, schriftelijke cursussen, lezingen enzovoort de belangstelling te wekken van de onderwijsgeevenden voor het fenomeen 'onderwijsvernieuwing'. Wat deze vervolgens met de verstrekte informatie wilden doen, werd beschouwd als zijnde een zaak van 'het veld'. Deze extensieve begeleiding³⁵ leidde echter in de praktijk niet tot het gewenste resultaat, te weten wezenlijke veranderingen in het onderwijs.

Om hieraan tegemoet te komen gingen de LPC's over tot een minder vrijblijvende vorm van scholing namelijk het oprichten van studiegroepen en discussiegroepen waar naast de theorie ook een eerste verwijzing naar de praktijk van het werk werd gegeven. Door de onderwijsgeevenden in de gelegenheid te stellen hun eigen problemen uit de dagelijkse praktijk te bespreken en in te brengen dacht men een grotere betrokkenheid te bereiken.

In een volgende fase van het werk staat die praktijk voorop. Het gaat nu primair om de praktische toepassing van de theorie door de leerkracht in zijn dagelijkse schoolpraktijk. Hierbij wordt hij of zij gesteund door zijn of haar collega's in de werkgroep en door deskundigen van de LPC's. 'Een groot probleem bij deze individuele vernieuwingsarbeid is, dat de vooruitstrevende leerkracht geïsoleerd kan staan in het schoolgeheel. Door deze isolatie kan zijn vernieuwingswerk in sterke mate belemmerd worden. Ook is het mogelijk dat de vernieuwing op deze manier niet het gewenste effect heeft, omdat de continuïteit ervan ontbreekt. Als leerlingen nu eens geconfronteerd worden

³⁴ *Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties; Maatregelen tot uitvoering van het onderwijsstimuleringsbeleid*. Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 240, nr. 2 (verder aangehaald als *Beleidsplan*).

³⁵ L. van Gelder: 'De methodiek van scholing'. In: *Paedagogische Studiën*, april 1963; jrg. 40, nr. 4, blz. 171-181.

met een nieuwe werkwijze en vervolgens weer met de traditionele werkwijze kan dat misschien zelfs een nadelige invloed op hen uitoefenen.³⁶

Dit leidde tot de fase van de intensieve begeleiding: het contactscholenwerk. De kernscholen — die begeleid worden door de LPC's — dienen nu zélf andere scholen bij hun vernieuwing behulpzaam te zijn. 'Een belangrijk deel van de veranderingen voltrekt zich hier door het persoonlijk contact tussen docenten van de scholen: een verandering in houding ontstaat namelijk niet langs intellectuele, maar langs gevoelsmatige weg.'³⁷

Hoewel de intensieve begeleiding een verbetering betekende ten opzichte van de aanvankelijke werkwijze, bleef ook nu het gewenste resultaat op grote schaal uit. In de discussienota *Schoolbegeleiding*³⁸ wordt hiervoor een tweetal oorzaken aangeduid:

- de begeleiders van de kernscholen moesten steeds voorrang geven aan het vernieuwingsproces in hun eigen school;
- de LPC's stonden te ver (letterlijk: qua afstand en figuurlijk: vër van m'n bed) van de scholen en beschikten over te weinig medewerkers voor dit omvangrijke werk.

Daarnaast kan men denken aan algemene argumenten die kunnen dienen om de kloof tussen realiteit en hooggespannen verwachtingen te verklaren: een behoudende instelling bij het onderwijs in het algemeen, de grote autonomie van de leerkrachten, een betrekkelijk geringe vernieuwingsgezindheid bij een deel van de leerkrachten, de overbelasting van vele functionarissen, de enorme aantallen betrokkenen enzovoort. Dit alles leidde tot een groeiend scepticisme van de werkers in het veld tegenover de Centra en tot de oprichting van plaatselijke en regionale schoolbegeleidingsdiensten.

Het tweede gevolg van deze ontwikkelingen was de verschuiving in de richting van extern aangedragen vernieuwingsdoelen die van bovenaf waren bepaald en via de begeleidingsinstanties werden doorgegeven. De professionele autonomie van de 'man of vrouw voor de klas' werd, ook wat betreft de vernieuwingsinitiatieven, min of meer ingeperkt. In feite was er in toenemende mate sprake van 'doorgesluisd' (in Den Haag bepaald) beleid en in steeds mindere mate van echte begeleiding van het zelf bepaalde vernieuwingsproces. Wij komen hierop nog terug.

6.3 De huidige situatie in kaart

In het eerste deel van deze paragraaf laten we kort de verschillende instituties in de verzorgingsstructuur de revue passeren. Het is min of meer een feitelijke opsomming. Het gaat daarbij alleen om de 'officiële' verzorgingsstructuur; andere 'zorgfuncties' (zoals bijv. de schoolgezondheidszorg) zijn hierin buiten beschouwing gelaten. In paragraaf 6.3.2 worden enkele recente ontwikkelingen beschreven. 'Recent' laten we beginnen omstreeks 1974/75, bij het verschijnen van de regeringsnota *Naar een structuur voor de ontwikkeling en vernieuwing van het primair en secundair onderwijs*,³⁹ de discussienota *Schoolbegeleiding*⁴⁰ en het *Beleidsplan*.⁴¹ Paragraaf 6.3.3 laat de verzorgingsstructuur nogmaals zien, nu met betrekking tot de in de vorige hoofdstukken behandelde sectoren van onderwijs.

6.3.1 Ondersteuning van het onderwijs

De institutionele opzet van de verzorgingsstructuur is gebaseerd op een scheiding en onderscheiding van onderzoek, leerplan- en toetsontwikkeling, begelei-

³⁶ *Schoolbegeleiding*. Onder red. van D.J.P. van de Laar e.a.. Nijmegen, Instituut voor Onderwijskunde, 1976, blz. 7.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Op. cit.*

³⁹ Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 432, nr. 2 (verder aangehaald als *Structuurnota*).

⁴⁰ *Op. cit.*

⁴¹ *Op. cit.*

ding, planning en leermiddelenvoorziening. Deze laatste is in Nederland een zaak van de vrije markt. Een bepaalde interpretatie van artikel 208 is er de oorzaak van dat deze belangrijke beïnvloedende factor zich goeddeels aan de waarneming onttrekt.⁴² Wij laten deze functie hier dan ook verder buiten beschouwing.

6.3.1.1 Onderzoek

In 1965 werd de Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs (SVO) opgericht met het doel bevordering en coördinatie van onderzoek met betrekking tot onderwijs. De SVO verricht zelf geen onderzoek maar heeft als belangrijkste opdracht de coördinatie van onderzoek. Ten behoeve van de onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten ontvangt de SVO jaarlijks een rijksbijdrage (ruim 15 miljoen gulden). Dit bedrag is slechts zeer gering wanneer men het vergelijkt met het totaalbedrag dat aan onderwijsresearch besteed wordt. Een schatting voor het jaar 1975 beliep een bedrag van 50 miljoen gulden.⁴³ Het bestuur van de SVO bestaat uit een voorzitter, twee ministeriële vertegenwoordigers (O&W en Landbouw en Visserij), drie vertegenwoordigers van de koepelorganisaties en zeven deskundigen.

Zoals gezegd verricht de SVO zelf geen onderzoek maar beperkt zij zich tot het vaststellen van de hoofdlijnen voor onderwijsresearch en verdeelt zij de door de overheid beschikbaar gestelde gelden. SVO onderscheidt zelf een zevental taken:⁴⁴

- bevorderen van de doelgerichtheid van het onderwijsonderzoek
- bevorderen van de kwaliteit van het onderwijsonderzoek
- bevorderen van de doelmatigheid van het onderwijsonderzoek
- bewaken van de doelgerichtheid
- bewaken van de kwaliteit
- bewaken van de doelmatigheid
- verwerven van optimale mogelijkheden van financiering van het onderwijsonderzoek.

Door aanvaarding van de *Structuurnota* door de Tweede Kamer is daaraan als achtste taak toegevoegd:

- de evaluatie (van de ontwikkeling en vernieuwing van) het onderwijs.

In de nieuwe ontwerpstatuten (waarover de discussie nog niet is afgerond) wordt het taakterrein verbreed naar 'onderzoek in dienst van onderwijs en educatieve voorzieningen'. In de ontwerpstatuten wordt sterk de nadruk gelegd op de dienstverlenende taak van de SVO, waarmee zij meer in de sfeer van de gehele verzorgingsstructuur past. Ten aanzien van de SVO als doelorganisatie is een van de meest belangrijke discussiepunten de zogenaamde tweepotigheid: Maakt de SVO alleen deel uit van de verzorgingsstructuur en heeft zij dus vooral een typische dienstbaarheidstaak, of heeft de SVO ook een wetenschappelijke taak en is zij een van de centrale wetenschapsorganen? De SVO wenst van deze tweepotigheid uit te gaan; de discussie hierover is nog niet afgerond.⁴⁵ Het is niet uit de beschikbare stukken op te maken hoe prioriteiten worden bepaald, wie daarbij betrokken worden en welke criteria daarbij een rol spelen. Concrete betrokkenheid van anderen bij de taakafbakening, prioriteitsvaststelling en programvaststelling blijkt niet uit de documenten.⁴⁶ Men stelt zich voor bij het kiezen van prioriteiten een beroep te doen op een 'maatschappelijk

⁴² Zie bijvoorbeeld R. Jaarsma: *Onderwijsvernieuwing en de produktie en verspreiding van onderwijs- en leermiddelen*. Nederhorst den Berg, 1974.

⁴³ Verkenningcommissie Onderwijsresearch: *Onderwijsonderzoek in Nederland 1966-1974*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1976.

⁴⁴ SVO: *Voorgenomen ontwerp-SVO-beleidsplan 1979-1983*. 's-Gravenhage, SVO, 1978. Dit plan heeft overigens geen definitieve status en zal die wellicht ook niet krijgen omdat er gewerkt wordt aan nieuwe statuten.

⁴⁵ Research Instituut voor het Onderwijs in het Noorden RION: *De landelijke ondersteuning; Verslag van een interviewronde langs ondersteuningsinstanties in het kader van 'Evaluatie van de landelijke ondersteuning van het innovatieproces basisonderwijs'*. Groningen, RION, 1980.

⁴⁶ RION: *Analyse van het planningsgebeuren bij landelijke ondersteuningsinstanties*. Groningen, RION, 1979.

forum'.⁴⁷ Bovendien zullen prioriteitskeuzen organisatorisch bereikt moeten worden door middel van de programmering van (sector-, thema- en verbindingsonderzoek).

Voorts stelt men voor de werkwijze van de SVO te vermaatschappelijken, in de eerste plaats door de wijze waarop onderzoek tot stand komt.

'In beginsel wil de SVO de conceptie van onderzoek-door-onderhandeling tot de hare maken. Daarin worden onderzoeksactiviteiten pas uitgezet nadat praktijkmensen en onderzoekers overeenstemming bereikt hebben over een programma of een concrete onderzoeksopzet. Overigens kan de betrokkenheid van praktijkmensen verder gestimuleerd worden door hen waar mogelijk vaker dan gebruikelijk was ook in te schakelen bij de uitvoering van onderzoek en bij de toetsing van onderzoeksresultaten. In de tweede plaats wil SVO nauwer samenwerken met de andere instanties in de verzorgingsstructuur, tot wederzijdse verrijking van de relevantie van onderzoeksactiviteiten en activiteiten van ontwikkelingswerk en onderwijsbegeleiding. (...) In de derde plaats gaat SVO tussen onderzoek en maatschappelijke omgeving, meer in het bijzonder tussen onderzoeker en gebruiker, bemiddelen door actieve voorlichting over het onderzoek. Daaronder wordt de wetenschapsvoorlichting in dienst van de verspreiding van onderzoeksresultaten begrepen.⁴⁸

Bij dit alles dient bedacht te worden dat het om beleidsvoornemens gaat waarvan het de vraag is of ze gerealiseerd zullen kunnen worden.

SVO neemt een betrekkelijk geïsoleerde plaats in binnen de verzorgingsstructuur. Sinds enige tijd bestaat er een zogenaamd directeurenoverleg, een weliswaar informeel maar wel regelmatig contact tussen de directeuren van instanties binnen de verzorgingsstructuur waar gemeenschappelijke problemen aan de orde komen. Zo is er recentelijk een regeling tot stand gekomen over de documentatievoorziening binnen de verzorgingsstructuur.

De SVO is met het idee gekomen van verbindingsonderzoek om te proberen met andere instanties een stuk gemeenschappelijke programmering en coördinatie van onderzoek te realiseren. Een aanzet daartoe is gemaakt met de Stichting voor de leerplanontwikkeling (SLO); hoewel hier nog geen programmering aan ten grondslag ligt, wordt er in de sfeer van afzonderlijke projecten goed met de SLO samengewerkt. Met de LPC's verkeert de SVO in overleg om eveneens verbindingsonderzoek mogelijk te maken en de vooruitzichten zijn redelijk positief. Betreffende het onderwerp leerplanevaluatie is er overleg tussen Centraal Instituut voor Toets-ontwikkeling (CITO), SLO en SVO om na te gaan wat ieders taak op dit gebied is. De algemene tendens in de verzorgingsstructuur gaat momenteel in de richting van aanzetten op verschillende niveaus om tot een aftasting van het eigen taakgebied te komen en na te gaan wat de mogelijkheden zijn van coördinatie en samenwerking.⁴⁹

Het onderzoek betreffende het onderwijs speelt zich vër van de scholen af. Minder dan de helft van de scholen heeft wel eens van de SVO gehoord. Veronderstellenderwijze verwacht het RION dat ongeveer 20 à 40% van de scholen wel eens iets heeft gehoord van de SVO en dat minder dan 20% van de scholen contacten heeft onderhouden met de SVO gedurende de laatste twee jaar, dat minder dan 20% van de scholen het tijdschrift *O₄* heeft ontvangen en dat minder dan 20% voldoende op de hoogte is van de diensten die SVO zou kunnen verlenen aan scholen.⁵⁰

Uit de case-studies uit het HRWB-rapport⁵¹ komt eenzelfde beeld naar voren wat betreft de contacten van de SVO met de begeleidingsdiensten.

6.3.1.2 Leerplan- en toetsontwikkeling

Het Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling (CITO) werd opgericht in 1968 en heeft tot taak 'het bevorderen van de objectieve beoordeling van leerlingen,

⁴⁷ SVO: *Op. cit.*, blz. 10.

⁴⁸ *Ibid.*, blz. 16-17.

⁴⁹ RION: *Op. cit.* (1980), blz. 9-10.

⁵⁰ *Ibid.*, blz. 10.

⁵¹ HRWB: *Op. cit.* (1979).

in het bijzonder door de ontwikkeling van school- en studietoetsen'. Het bestuur bestaat uit drie ministeriële vertegenwoordigers (een vertegenwoordiger van de Minister van O&W en twee door de minister aan te wijzen deskundigen), vier deskundigen uit verschillende onderwijssoorten, de directeur van de SLO en drie deskundigen met betrekking tot toetsontwikkeling. Het CITO beschikt jaarlijks over een budget van ongeveer 14 miljoen gulden dat door de rijksoverheid ter beschikking wordt gesteld.

Het beleid bij het CITO staat nergens op papier. Wel wordt er al geruime tijd gepraat over een beleidsplan, dat naar verluidt wel door het bestuur is vastgesteld maar extern nog niet is verspreid. Het CITO kent een Raad van Toezicht en Advies, die het bestuur adviseert over het te voeren beleid. 'Het CITO heeft zo haar eigen visie op planning van beleid. Zij gaat van het uitgangspunt uit dat je vanaf de oprichting beter eerst een paar jaar aan het werk kunt gaan om pas daarna tot de formulering van beleidsprincipes te komen.'⁵²

De werkzaamheden binnen het CITO staan tamelijk los van het innovatieproces binnen de scholen. Men werkt per afdeling tamelijk autonoom aan zelfstandige onderdelen. Deze afdelingen maken een programma en leggen dit ter goedkeuring voor aan het bestuur. Bij de evaluatie van het activeringsplan basisonderwijs is het CITO in het geheel niet betrokken.

'In het kader van de poging van verschillende instanties om de ondersteuning van de ontwikkelingsprojecten te coördineren heeft het CITO enige keren overleg gevoerd binnen de zogenaamde analysegroep. Deze groep dreigt echter dood te bloeden; er zijn nauwelijks concrete afspraken gemaakt; iedereen kwam te laat op de vergaderingen, mensen van diensten waren niet aanwezig. Het lijkt daarom een club met weinig toekomst.' Maar: 'Langs formele kanalen doet het CITO wellicht meer aan innovatie dan algemeen bekend is. In de eindtoets bijvoorbeeld zitten al een aantal jaren onderdelen, die geen gemeengoed zijn in het onderwijs maar die toch wel algemeen als nuttig gezien worden, zoals bij rekenen het onderdeel "lezen van grafieken". Door het telkens in de toets op te nemen zal zo'n onderdeel geleidelijk ingang vinden in het basisonderwijs.'⁵³

De invloed van de gebruikers op het beleid van het CITO is zeer gering. De algemene strategie is: ontwikkelen van een project — verspreiding van een voorlopige versie onder een vijftal scholen — definitieve uitgave na verbetering. De externe contacten van het CITO zijn schaars. Individueel onderhouden de medewerkers contacten met verschillende onderzoeksinstituten waar het om de ontwikkeling van nieuwe instrumenten gaat. Met de LPC's bestaat weinig of geen contact. De onderwijsbegeleidingsdiensten daarentegen vormen een belangrijke doelgroep, hetgeen zich uit in de contacten bij de projecten. Contacten met het WPRO zijn daarentegen weer incidenteel. Regelmatige contacten bestaan eigenlijk alleen met de SLO. Er zijn evenwel nog geen bindingen tussen SLO- en CITO-projecten omdat de SLO (die korter bestaat) nog niet ver genoeg gevorderd is vergeleken met het CITO.

Rechtstreekse bindingen met de scholen heeft het CITO niet, maar de indruk bestaat dat toch zo'n 40 tot 70% van de scholen van mening is dat ze voldoende of ruim voldoende op de hoogte zijn van de diensten die het CITO aan de school kan verlenen.⁵⁴

De Stichting voor de Leerplanontwikkeling (SLO) werd op 10 januari 1975 officieel opgericht als gevolg van de door de rijksoverheid geformuleerde⁵⁵ behoefte aan een landelijk orgaan dat de scholen, onderwijsorganisaties en ministers (van O&W en van Landbouw en Visserij) dienstverlenend en adviseerend terzijde kan staan bij de leerplanontwikkeling. De SLO richt zich dan ook

⁵² RION: *Op. cit.* (1979), blz. 30.

⁵³ RION: *Op. cit.* (1980), blz. 28.

⁵⁴ *Ibid.*, blz. 32.

⁵⁵ — Commissie leerplanontwikkeling: *Organisatie leerplanontwikkeling; Discussienota van de COLO*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1971.

— *Stichting voor de leerplanontwikkeling (S.L.O.); Nota en statuten*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1974.

op 'het op aanvraag (doen) ontwerpen van modellen voor onderwijsleerplannen, schoolwerkplannen en onderwijsleerpakketten; op het uitbrengen van adviezen aan hen die daar om vragen over verschillende aspecten de leerplanontwikkeling betreffende en op het bevorderen van de coördinatie op het terrein van de leerplanontwikkeling'.

De SLO wil niet meer dan *modellen* voor onderwijsleerplannen, schoolwerkplannen en onderwijsleerpakketten aanbieden. Daarbij wordt een sterk beroep gedaan op de eigen creativiteit en verantwoordelijkheid van gebruikers. Het modelbegrip speelt in de statuten zo'n centrale rol op grond van de volgende overwegingen en conclusies:⁵⁶

- de vrijheid van onderwijs (artikel 208 Gw);
- het inzicht in de samenhang van de taken van ontwikkeling, vaststelling en uitvoering van planningsdocumenten op schoolniveau;
- de ongewenstheid van een centrale vaststellende instantie (met uniformerende tendensen) bij het ontwikkelen van planningsdocumenten op schoolniveau;
- de feitelijke onmogelijkheid op het gebied van financiën, deskundigheid en mankracht van een dergelijke centrale vaststellende en ontwikkelende instantie;
- de verwachting dat door het aanbieden van modellen onderwijsgevend, teams en scholen op weg kunnen worden geholpen om van de vrijheid van onderwijs gebruik te maken waarbij de wegen die zij uiteindelijk gaan zeer verschillend kunnen zijn.

Het bestuur van de SLO bestaat uit een Bestuursraad en een College van Bestuur (dagelijks bestuur). De Bestuursraad bestaat uit een onafhankelijke voorzitter, zeven vertegenwoordigers van de Adviescommissies voor de Leerplanontwikkeling (ACLO's), twintig vertegenwoordigers uit het onderwijs, voorgedragen door de CCOO en aangewezen door de zogenaamde koepels, twee vertegenwoordigers van de Ministers van O&W en Landbouw en Visserij en vier onderwijsinspecteurs als waarnemers.

De Bestuursraad dient geadviseerd te worden door een twintigtal ACLO's. Deze commissies zijn de 'opvolgers' van de Commissies voor modernisering van het leerplan (CML's). Zij adviseren de Bestuursraad of de minister gevraagd en ongevraagd over leerplanontwikkelingszaken, over werkprogramma en jaarverslag van de SLO en over benoemingen van medewerkers van het bureau van de SLO. De ACLO's zijn samengesteld uit onafhankelijke deskundigen en vertegenwoordigers van vakorganisaties en docenten- en beroepsverenigingen. De CML's functioneren niet meer, de ACLO's nog niet, omdat de instelling ervan wordt opgehouden door het Nederlands Genootschap van Leraren (NGL) en de Nederlandse Federatie van Onderwijsorganisaties (NFO) die het niet eens zijn met de door de minister voorgestelde faciliteitenregeling voor de vertegenwoordigers uit de verenigingen. Het gevolg is dat de Bestuursraad beslissingen neemt over projectaanvragen waarover geen advies is van de betrokken ACLO.

De invloed van de scholen komt via een mengelmoes van begeleidingsgroepen, resonansgroepen enzovoort, waar momenteel circa 450 onderwijzers vrij rechtstreeks bij allerlei projecten betrokken zijn. Langzamerhand wil men de weg opgaan naar tamelijk intensieve contacten met de vakverenigingen van leraren of onderwijzers. 'Het is natuurlijk een illusie om te menen dat de SLO gedragen kan worden door het hele onderwijsveld.'⁵⁷

Het jaarlijks budget van de SLO bestaat uit circa 25 miljoen gulden. Ongeveer 75% daarvan gaat op aan de salarissen van de ruim 130 medewerkers. In 1977 bijvoorbeeld was van de totale begrotingsruimte van 17 miljoen gulden slechts 3 miljoen beschikbaar voor projectaanvragen. Die werden als volgt besteed:

- aan elf projecten in het basisonderwijs ongeveer 30 procent van het totaal beschikbare bedrag
- aan vijf projecten in het LBO ongeveer 22 procent
- aan twee projecten in het MAVO ongeveer 12 procent

⁵⁶ SLO: *Leerplanontwikkeling en de SLO*. Enschede, SLO, 1979, blz. 33.

⁵⁷ RION: *Op. cit.*, (1980), blz. 17.

- aan zeven projecten in het HAVO/VWO ongeveer 35 procent van het beschikbare bedrag.

Dit kan ook als volgt gegroepeerd worden:

- 62 procent van het beschikbare bedrag gaat naar projecten die uit de erfenis van de CML's komen;
- 30 procent gaat naar projecten die geïnitieerd zijn vanuit het wetenschappelijk onderwijs; vaak zijn dit erfenissen van de SVO;
- 8 procent van het beschikbare bedrag gaat naar projecten die vanuit het onderwijsveld zijn aangevraagd.

In de eerder geciteerde SLO-nota wordt aangegeven welke samenwerkingsrelaties men gewenst acht. In de ontwikkelsituatie zal veelal intensief worden samengewerkt met aanvragende scholen en scholen die als proefschoon, volgschoon, resonansschool of anderszins optreden. Met de instituten voor begeleiding en innovatie, de schoolbegeleidingsdiensten (SBD'en) en de LPC's, kan en zal de SLO op velerlei gebied samenwerken. Zo kan in bepaalde gevallen een Landelijk Pedagogisch Centrum optreden als ontwikkelinstituut dat een project uitvoert, waarvoor het betreffende centrum geheel of gedeeltelijk wordt gesubsidieerd door de SLO. Begeleidings- en innovatiewerk zal vaak nauw (kunnen) samenhangen met leerplanontwikkelingswerk. Daarom is een vorm van samenwerking tussen SLO en SBD'en (WPRO) en LPC zeer wenselijk in de visie van eerstgenoemde. Ook met SVO en CITO stelt men zich voor nauwe samenwerkingsrelaties op te bouwen, evenals met de instituten voor opleiding van onderwijsgeevenden. Dit zijn wenselijkheden. De praktijk⁵⁸ laat iets anders zien:

'Er zijn wel reeds een aantal relaties gerealiseerd, zoals de samenwerkingsafspraken met de SVO. Geleidelijk probeert de SLO ook met het CITO dergelijke afspraken te maken, waarover besprekingen gaande zijn. Overleg over samenwerking met de LPC's verloopt veel moeilijker, hetgeen veroorzaakt wordt door de politieke lading die hun verzuilde organisatie vaak met zich meebrengt. De contacten met de OBD's verlopen via allerlei persoonlijke relaties, hetgeen in bepaalde projecten uitstekend gaat. De eerste tijd is wel geprobeerd met het WPRO "zaken" te doen, maar het bestuursmechanisme van het WPRO is erg zwak, zodat de SLO zich genoodzaakt ziet meer zelf de diensten te benaderen, waarmee je natuurlijk in conflict komt met de LPC's. Waarvoor men een jaar of vijf geleden vreesde, dreigt werkelijkheid te worden, namelijk dat de SLO als een spin in het web van de verzorging gaat zitten. (...) Langzamerhand ontstaat bij de SLO de neiging om maar te zeggen, wij willen best samen maar als het zo moeilijk moet dan doen we het wel alleen.'

Mede op grond van de vrij ruime verspreiding van het blad *Leerplan-zaken* mag worden aangenomen dat 70 tot 90% van de scholen wel eens iets heeft gehoord of gelezen over de SLO. Daarentegen kan worden aangenomen dat minder dan 20% van de scholen de afgelopen jaren contact met de SLO heeft gehad, mede omdat veel contacten via de onderwijsbegeleidingsdiensten (OBD'en) verlopen.⁵⁹

6.3.1.3 Begeleiding

De Landelijke Pedagogische Centra zijn in het voorgaande al ter sprake geweest. Ze zijn op initiatief van het onderwijsveld zelf vanuit een levensbeschouwelijke achtergrond ontstaan. Ze ontvangen een rijksbijdrage die totaal zo ongeveer 20 miljoen gulden zal belopen.

Het Algemeen Pedagogisch Studiecentrum is – als resultaat van een fusieproces – de jongste van de drie. Het heeft tot taak de ontwikkeling van moderne onderwijsinzichten alsmede de totstandkoming van een doelmatig geheel van onderwijsvoorzieningen, aansluitend aan de maatschappelijke ontwikkeling ten behoeve van het openbaar en het daarmee in dit verband gelijk te stellen bijzonder onderwijs, te bevorderen.

⁵⁸ *Ibid.*, blz. 19.

⁵⁹ *Ibid.*, blz. 20.

Het Katholiek Pedagogisch Studiecentrum (KPC) is opgericht in 1969 en heeft ten doel het bevorderen van de verbetering en de vernieuwing van het onderwijs in pedagogisch, didactisch en methodisch inzicht. Het laat zich daarbij leiden en inspireren door katholieke beginselen.

Het Christelijk Pedagogisch Studiecentrum (CPS) ziet zich zelf als innovatie-instituut van het Protestants-Christelijk onderwijs: uitgaande van christelijke beginselen wordt getracht die ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs in zijn onderscheiden geledingen op onderwijskundig gebied te bevorderen. In eerste instantie is het CPS gericht op het protestants-christelijk onderwijs, tegenwoordig (sinds 1969 officieel) is het gericht op het onderwijs in het algemeen.

De drie centra werken samen in de Vereniging de Samenwerkende Landelijke Pedagogische Centra (VSLPC), die zich tot taak stelt:

- het bevorderen van de duidelijkheid met betrekking tot de doelstellingen en de taak van het onderwijs
- het door studie en experiment ontwikkelen van nieuwe schoolmodellen in de ruimste zin van het woord, zowel structureel als inhoudelijk
- het dienstverlenen aan plaatselijke en regionale onderwijsadviesdiensten
- het door studie en experiment ontwikkelen van innovatieprocedures
- het dienstverlenen aan scholen of categorieën van scholen die niet of nog niet behoren tot het werkgebied van de plaatselijke of regionale onderwijsadviesdiensten
- het dienstverlenen aan de instituten en scholen die niet regionaal doch slechts landelijk kunnen worden begeleid
- het op verzoek dan wel op eigen initiatief adviseren van de overheid en andere instanties en organen die zich met onderwijskundige vraagstukken bezighouden.

De drie centra vaardigen in het bestuur van de VSLPC ieder drie vertegenwoordigers af. De onderwijsbegeleidingsdiensten zijn in de loop van de tijd steeds meer doelgroep van de LPC's geworden. Directe contacten met de scholen komen steeds minder voor.

De LPC's bevinden zich in een spanningsveld met de minister. Naar hun opvatting behoren ondersteuning en nascholing alsmede ontwikkeling tot hun taak, terwijl van rijkswege deze taak hen steeds meer uit handen wordt genomen (zie par. 6.3.3).

De onderwijsadviesdiensten, waarvan er nu zo'n zestigtal is, zijn zeer ongelijksoortig van aard. Sommige richten hun aandacht vooral op de oorspronkelijke taak van de LPC's: het bevorderen van onderwijsvernieuwing, maar nu dichter bij huis. Andere leggen het accent in hun werk op de directe hulp, een voortzetting min of meer van de invalshoek van de schoolartsendiensten-in-uitbreiding. Volgens een WPRO-opgave ligt 70% van de scholen voor kleuter- en basisonderwijs in het werkgebied van een OBD, maar exacte gegevens ontbreken daarover. Het ministerie voert al enige jaren een spreidingsbeleid in die zin, dat in het algemeen geen diensten worden gesubsidieerd die minder dan een 180.000 inwoners in hun gebied hebben. Dit gebied moet bovendien een werkbare omvang hebben en zo mogelijk een logische eenheid zijn. Er wordt voorts niet meer dan één dienst per regio gesubsidieerd.⁶⁰

Er moet overigens geen overdreven voorstelling gegeven worden van de mate waarin de rijksoverheid middels subsidiebeleid aan een werkelijk spreidingsbeleid kan doen. Tegenover een rijkssubsidie van grofweg 50 miljoen gulden voor de onderwijsbegeleidingsdiensten staat nog eens zo'n 100 miljoen van de lagere overheden. Opvallend daarbij is dat er geen verband te ontdekken valt in bijdragen van de gemeente(n) en bijdrage van het rijk in de vorm van dienstsubsidie. Ook is de vraag of het principe 'eerlijk delen' door het rijk gehanteerd wordt: in 1978⁶¹ ontvingen 46 (van de 53) diensten een dienstsubsidie van het rijk; de bedragen varieerden van f 1.870.000 (Oude Pekela) tot f 108.000

⁶⁰ *Schoolbegeleiding*, blz. 37.

⁶¹ WPRO: *WPRO-enquête 1977/78*. 's-Gravenhage, 1978.

(Sleeuwijk). De hierboven genoemde 50 miljoen moet trouwens gesplitst worden in dienstsubsidies (ruim 23 miljoen in 1978) en projectsubsidies. Op dit laatste komen we nog terug. Er zijn zeer extreme verhoudingen tussen rijks- en gemeentelijke bijdragen te vinden: in Oude Pekela draagt de gemeente niets bij en wordt de dienst gefinancierd door het rijk, terwijl bijvoorbeeld in Rotterdam de gemeente in 1978 ruim 10 miljoen bijdroeg tegenover een rijksbijdrage van ruim zeven ton.

Een element dat zeker bijdraagt aan de grote diversiteit in functies en taken van de diensten is de verschillende ontstaansachtergrond. Waar diensten zijn aangehaakt aan of voortgekomen uit (gemeentelijke) psychologische diensten, stichtingen voor geestelijke volksgezondheid, school- en beroepskeuzebureaus en dergelijke, zijn de sporen van die 'oorsprong' vaak nog merkbaar in de vorm van bijvoorbeeld een relatief grote nadruk op de individuele begeleiding. Een extra probleem hierbij vormen overigens de afwijkende subsidieregelingen die voor verschillende werkzaamheden gelden. Voortgang van een verdergaande gewenste integratie (voortvloeiend uit de taakopvatting) van de werkzaamheden en dus de voortgang van een verdergaande evenwichtige uitgroei van de diensten wordt hierdoor belemmerd. Men moet zich soms in allerlei vreemde bochten wringen.

De onderwijsbegeleidingsdiensten zijn in het algemeen niet georganiseerd naar levensbeschouwelijke kleur. Dit is een doorn in het oog van de organisaties van het bijzonder onderwijs. 'Vrijheid van onderwijs' impliceert 'vrijheid van keuze' aldus deze organisaties, een standpunt dat op gespannen voet staat met de door de rijksoverheid nagestreefde evenwichtige spreiding. Dat blijkt ook uit de eerder aangehaalde WPRO-enquête waarin door verschillende diensten melding wordt gemaakt van het feit dat een aantal bijzondere scholen op grond van 'levensbeschouwelijk motief' geen gebruik wensen te maken van de begeleidingsfaciliteiten van de OBD.

De beheersvorm van de meeste diensten is een stichting maar er komen ook andere vormen voor. De VNG heeft zich destijds ingespannen om een vormgeving op grond van artikel 234 Gemeentewet te bepleiten, maar tot tevredenheid van het bijzonder onderwijs heeft dat niet tot het gewenste resultaat geleid (zie par. 6.3.3.1).

De onderwijsbegeleidingsdiensten werken samen in het Werkverband van Plaatselijke en Regionale Onderwijsadviesdiensten (WPRO). Dit is een vereniging waarin de diensten op het niveau van besturen, directeuren en medewerkers trachten hun krachten in verband met beleidsbepaling en beleidsuitvoering te bundelen. De doelstelling geeft aan dat het WPRO de onderwijsontwikkeling en -verbetering niet bevorderen wil via directe ondersteuning van het schoolgebeuren maar indirect door het stimuleren, coördineren en van informatie voorzien van de OBD'en, die zelf wel directe ondersteuning aan scholen geven. De invloed van het WPRO kan overigens maar gering zijn, gezien de minimale bezetting op het bureau. Belangrijke gesprekspartners van het WPRO zijn binnen de verzorgingsstructuur de LPC's (met wie contacten plaatsvinden binnen het CIO), de SVO en — buiten de verzorgingsstructuur — de Nederlandse Vereniging van Beroepskeuzewerk. Probleemloos zijn deze samenwerkingsrelaties niet — dit is al eerder aangestipt en het zal in paragraaf 6.3.3 verder worden beschreven.

Ten behoeve van het beroepsonderwijs is er het Pedagogisch Centrum Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (PCBB). Dit bevordert de ontwikkeling van in pedagogisch, didactisch en methodisch opzicht verantwoord beroepsonderwijs in de ruimste zin van het woord van mannelijke en vrouwelijke personen werkzaam in bedrijven. De voornaamste taken zijn het verrichten van studie en het doen van onderzoek met betrekking tot beroepsonderwijs en daarmee verband houdende problemen in en buiten het leerlingwezen. Het bestuur bestaat uit vijf leden die bestuurslid of functionaris zijn van een der landelijke organen van het leerlingwezen, twee leden uit de centrale organisaties van werkgevers en werknemers, drie leden die bestuurslid zijn of functionaris van een van de regionale organen van het leerlingwezen, twee leden uit de instellingen van het

georganiseerd schoolwezen als bedoeld in artikel 2 van de Wet op het leerlingwezen en drie leden, elk afkomstig uit een van de LPC's. Ook het PCBB heeft een bescheiden staf.

Wat betreft de streekscholen bevordert de Stichting Uitvoeringsgroep Streekcentra (SUS) de ontwikkeling van nieuwe educatieve voorzieningen voor werkende jongeren. Zij doet dit door:

- het begeleiden van de te ontwikkelen samenwerkingsvormen
- het onderhouden van contacten met andere onderwijssoorten
- het adviseren inzake de inschakeling van wetenschappelijke begeleiding ten behoeve van de op te zetten experimenten.

Het bestuur is samengesteld uit vertegenwoordigers van het veld (deelnemers aan experimenten en samenwerkingsprojecten) en deskundigen.

6.3.1.4 Planning

Hierover kunnen we betrekkelijk kort zijn. Thans gebeurt de kwantitatieve planning meestal incidenteel door prognosecommissies en op basis van CBS-gegevens. Het bij wet ingestelde Onderwijsplanbureau functioneert thans nog niet. Tot de taken van het Onderwijsplanbureau gaat behoren:

- het samenstellen of doen samenstellen van prognoses met betrekking tot de kwantitatieve gevolgen van ontwikkelingen en vernieuwingen in het onderwijs;
- het verzamelen en bewerken of het doen verzamelen en bewerken van kwantitatieve gegevens over of met betrekking tot het onderwijs in Nederland, voor zover het Centraal Bureau voor de Statistiek deze gegevens niet verzamelt of bewerkt;
- het verzamelen of bewerken of het doen verzamelen of bewerken van kwantitatieve gegevens over of met betrekking tot het onderwijs in andere landen.

Het Onderwijsplanbureau is een publiek orgaan (althans moet dat worden) dat ressorteert onder het Ministerie van O&W en dat terzijde wordt gestaan door een adviescollege dat gedeeltelijk uit uit het onderwijsveld afkomstige personen is samengesteld. Naast het feit dat het Onderwijsplanbureau nog niet functioneert (zoals hierboven al werd opgemerkt) is duidelijk dat toekomstige taken vooral (eigenlijk uitsluitend) gericht zijn op *kwantitatieve* planning van het onderwijs. Hoewel we ons terdege bewust zijn van het feit dat kwantitatieve planning *vérstrekkende* gevolgen kan hebben voor kwalitatieve mogelijkheden, laten wij deze materie hier (overigens in navolging van het *Voorontwerp Wet op de Onderwijsverzorging* uit 1981) verder rusten.

6.3.2 Recente ontwikkelingen

Het plaatje dat wij in de vorige paragraaf schetsten, laat een merkwaardig fragmentarisch beeld zien. Sinds het verschijnen van de *Structuurnota* is een steeds verdergaande professionalisering en specialisering zichtbaar geworden zonder dat evenwel de noodzakelijke samenhang navenant is toegenomen — integendeel. In deze nota worden vier sectoren binnen het verzorgingsveld van het onderwijs onderscheiden: onderzoek, leerplanontwikkeling, begeleiding en overdracht, scholing. Deze professionele verzuiling lijkt ietwat kunstmatig:

'Aan elke functie zitten aspecten van een andere functie, overleg zonder enig adviserend element ten aanzien van het te voeren onderwijsbeleid is onverstandig, begeleidings- en overdrachtsorganen kunnen niet zonder een minimum aan onderzoek en ontwikkelingsmogelijkheden, etc. (...) In de *Structuurnota* is niets terug te vinden van het bevorderen van samenhang tussen onderzoek, leerplanontwikkeling, begeleiding en overdracht en scholing: de betrokkenen moeten dat zelf maar uitzoeken.'⁶²

De ontwikkelingen in het recente verleden geven aan dat dit gebrek aan samen-

⁶² I.B.M. Veenhuys: 'De onderlinge relaties in de verzorgingsstructuur in het bijzonder tussen WPRO/OBD's en LPC.' In: *Christelijk Pedagogisch Studieblad*, december 1978; nr. 6, blz. 13.

hang aanleiding geeft tot communicatiestoornissen — zo er al van communicatie sprake is — en tot onderlinge concurrentie. In de taakomschrijving van de LPC's bijvoorbeeld wordt onder meer de ondersteuning van het begeleidingswerk met name genoemd. Uit de WPRO-enquête blijkt dat 28 OBD'en nog nooit een relatie met een LPC hebben gehad; 42 hebben dat wel en hun ervaringen waren in het algemeen gunstig. Probleem hierbij is dat uit de jaarplannen van de LPC's 1979-1981 blijkt dat zij maar verschrikkelijk weinig menskracht kunnen inzetten voor deze taak. 'De vraag is of dat onwenselijk is. De OBD'en hebben op géén van de LPC's enige invloed waar het de programmering van de activiteiten voor henzelf aangaat.' Het gaat in feite om het al eerder aangeduide spanningsveld: centralisatie of decentralisatie, vernieuwing van bovenaf of van onderop?

Die vraag kan niet worden beantwoord omdat op een aantal andere vragen geen antwoord is geformuleerd. Zo ontbreken de structurele relaties tussen verzorgingsstructuur enerzijds en overleg- en adviesstructuur anderzijds. 'Die structurele relaties moeten het mogelijk maken dat er overleg kan plaatsvinden over de vraag hoe het voorgenomen beleid met behulp van de instellingen in de verzorgingsstructuur het best gerealiseerd kan worden. Zolang daar niets aan gedaan is, zullen bewindslieden nog lang kunnen blijven praten over het ideaal van een onderling op elkaar afgestemde planning van de instellingen in de verzorgingsstructuur.'⁶³

Door de verschijning van de discussienota *Schoolbegeleiding* worden bovendien de grenzen van de verzorgingsstructuur ten opzichte van andere werksoorten (waarvan de inschakeling min of meer logisch voortvloeit uit de vermaatschappelijking van het onderwijs) strakker getrokken. In de nota wordt bijvoorbeeld géén relatie gelegd tussen de schooladviesdiensten en de schoolmedische verzorging, juist terwijl er zowel in het schooladvieswerk als in de jeugdgezondheidszorg doelstellingsverruiming in horizontale en verticale zin plaatsvindt. Horizontaal omdat de schooladviesdiensten langzaam maar zeker hun oorspronkelijke doelstelling ('bevordering van het optimaal functioneren van het kind in de schoolsituatie') overschrijden. 'Men komt steeds meer tot de ontdekking dat het werk binnen de school slechts één kant van de medaille is en het betrekken van de ouders bij de school en de samenwerking, respectievelijk inschakeling van het sociaal-cultureel vormingswerk via wijk- en buurtcentra de andere kant vormt.'⁶⁴ Daarnaast vindt doelstellingsverruiming in verticale zin plaats: van lager onderwijs alléén naar kleuter- en voortgezet onderwijs. De ontwikkelingen binnen het schooladvieswerk zijn te karakteriseren met de begrippen doelstellingsverruiming, schaalvergroting in horizontale en verticale richting, integratie van nu nog los van elkaar staande activiteiten en versterkte multidisciplinaire samenwerking. Dezelfde ontwikkelingstendensen kan men ook waarnemen op het terrein van de jeugdgezondheidszorg. Maar schooladvieswerk en jeugdgezondheidszorg hebben nog een ding gemeenschappelijk, namelijk dat prioriteit wordt gegeven aan een versterking van de eigen organisatie waarbij lippendienst wordt bewezen aan samenwerking tussen genoemde organisaties.

Soortgelijke redeneringen gaan op voor andere werksoorten.

Merkwaardig is dat in het stimuleringsbeleid, naar aanleiding van het *Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties* juist nadrukkelijk wél getracht wordt de grenzen tussen 'school' en 'buurt', tussen onderwijs en welzijnswerk te doorbreken. In dit beleidsplan, dat als doelstelling heeft het treffen van zodanige maatregelen binnen en in relatie tot het onderwijs, dat de achterstand in onderwijskansen van kinderen uit zogenaamde achterstandssituaties wordt opgeheven dan wel verminderd, treft men de volgende sub-doelstellingen van beleid aan:

- verminderen van taalachterstand ofwel stimuleren van taalontwikkeling bij de leerling;

⁶³ *Ibid.*, blz. 20.

⁶⁴ H.F.J. Schroots: *Op. cit.*, blz. 13.

- zodanige beïnvloeding van het cognitief, emotioneel, sociaal en expressief functioneren van het kind dat optimale mogelijkheden tot ontplooiing ontstaan;
- duidelijk maken aan leerkrachten hoe de discrepantie tussen gezinsmilieu en schoolmilieu van de leerling een nadelige invloed heeft op de ontwikkeling van de leerling en het aanreiken van mogelijkheden aan de leerkrachten om deze discrepantie te verminderen;
- beïnvloeding van de waarden en het opvoedingsgedrag van de ouders op zodanige manier dat deze meer bewust en meer gerichte aandacht schenken aan de ontplooiing van hun kinderen en dat bovendien de belangstelling van de ouders voor het onderwijs aan hun kinderen gestimuleerd wordt;
- beïnvloeding van de milieu-omstandigheden in het algemeen door verbetering van de sociaal-culturele situatie en de woon- en leefsituatie, voor zover van belang voor het onderwijs.

Het is opvallend dat dit beleid sectoraal beleid is gebleven, bestemd voor 'achterstandskinderen', terwijl 'gewone' kinderen het kennelijk maar zonder deze doelstellingen moeten doen. Weliswaar wordt gesteld dat een goede aansluiting mogelijk moet zijn met vernieuwingsmaatregelen die in een later stadium dan in het gehele onderwijs worden doorgevoerd,⁶⁵ maar hoe dat in de praktijk gebracht kan worden wanneer de muren rond de onderwijsverzorgingsstructuur alleen maar hoger worden opgetrokken is niet duidelijk. De tendens van vermaatschappelijking van het onderwijs verdraagt zich niet met het versterken van de 'eigen (onderwijs-)winkel'.

Een andere tendens is dat bestaande instellingen steeds meer een extra functie krijgen naast hun oude functie (hulp verlenen aan en inspelen op de behoeften van het onderwijs) zoals die blijkt uit de concrete vragen van de scholen, namelijk de uitvoering van bepaalde delen van het onderwijsinnovatiebeleid van de overheid. Dit is in veel gevallen gepaard gegaan met klinkende munt in de vorm van projectsubsidies die soms meer dan de helft van de inkomsten van bijvoorbeeld een schoolbegeleidingsdienst uitmaken. De keerzijde van het openen van de geldbuidel is dat de diensten – aangezien de projectsubsidies tijdelijk zijn – afhankelijker van het rijk worden en minder eigen beleidsruimte hebben om invulling te geven aan hun onderwijs-ondersteunende taak. Hier wordt – ook materieel – heel duidelijk hoe groot de spanning tussen centraal beleid en decentralisatie kan zijn.

Een laatste opmerking betreft de bestuurlijke vormgeving van de diverse werksoorten die zich op de school richten en die in het kader van de verbrede onderwijsdoelen van belang moeten worden geacht. Afgezien van de omstandigheid dat er, zoals hiervoor al opgemerkt, geen samenhang tussen de werksoorten bestaat, is ook de regelgeving en financiering een redelijk chaotische zaak. Een goed overzicht hiervan staat in het eerder aangehaalde HRWB-rapport.⁶⁶ Wanneer we bijvoorbeeld kijken naar een werksoort als kunstzinnige vorming, dan zien we dit tussen wal en schip verdwijnen doordat het tussen twee departementen heen en weer wordt geschoven. CRM heeft nogal eens bezwaren tegen het financieren van onderwijsprojecten terwijl O&W daar bijna geen mogelijkheden voor biedt. Het financieringssysteem dat Sociale Zaken hanteert voor het beroepskeuzebegeleidingswerk staat integratie met het schoolbegeleidingswerk, die toch in de rede zou liggen, in de weg. Schoolmaatschappelijk werk is verhuisd van O&W naar CRM en komt daardoor in volle hevigheid in de formatieplaatsenproblematiek terecht. Een 'brede' opvatting van het werk van de schoolartsen is onmogelijk zolang het subsidiesysteem van Volksgezondheid en Milieuhygiëne gekoppeld blijft aan 'het aantal kinderen onder toezicht'.

⁶⁵ *Beleidsplan*, blz. 25.

⁶⁶ HRWB: *Op. cit.* (1979), blz. 26-33.

6.3.3 De verzorgingsstructuur en de verschillende onderwijsvelden

6.3.3.1 Onderwijs voor 4- tot 12-jarigen

Onderzoek

In het hoofdstuk van Koster (hoofdstuk 2) wordt een aantal knelpunten gesignaleerd met betrekking tot het huidige onderwijs voor 4- tot 12-jarigen. Uit de jaarverslagen van de SVO krijgt men niet steeds de indruk dat deze knelpunten systematisch en gelijk-opgaand onderwerp van onderzoek zijn geweest.

Bij de start in 1974 van de samenwerkingsprojecten in het kader van het innovatieproces werd aan onderzoek vooral een extern-evaluatieve functie toegekend. Daarnaast werd door de Innovatiecommissie Basisschool (ICB) aandacht gevraagd voor de betekenis van onderzoeksresultaten voor de ondersteuning van betrokkenen op schoolniveau.⁶⁷ In september 1976 is mede op basis van de ICB-adviezen een startprogramma opgesteld door de Sector Onderzoeksgroep Basisschool (SOG-B). Vanaf het schooljaar 1976/77 is met de uitwerking en uitvoering van een startprogramma begonnen. Zo werd onder meer een stand-van-zaken-onderzoek gedaan, werd schoolgericht onderzoek uitgevoerd, werd onderzoek gedaan naar de innovatiestrategie op plaatselijk en landelijk niveau en werd onderzoek verricht ten behoeve van de diagnostiserende en remediërende functie van het onderwijs. Andere onderzoeksonderwerpen betreffen onder meer het didactisch handelen, de aansluitingsproblematiek van leerlingen afkomstig uit vernieuwingscholen in de brugklassen van categoriale scholen voor voortgezet onderwijs en didactische werkvormen, gericht op zelfwerkzaamheid.

Naar de mening van de ICB is de voortgang van het innovatieproces gebaat met kritische beschrijvingen en analyses van de uitgangspunten, de doelen, de strategie, het verloop en de resultaten van het innovatieproces. Onderzoek kan daarin een belangrijke rol vervullen, omdat door middel van onderzoek langs een systematische weg betrouwbare en geldige informatie kan worden verzameld over de voortgang en resultaten van het innovatieproces. Daarnaast kunnen de resultaten van onderzoek meer inzicht geven in de factoren die het innovatieproces belemmeren of vergemakkelijken. Met behulp van de uitkomsten van onderzoek kan tevens worden vastgesteld of de gestelde beleidsdoelen worden bereikt. De bijdrage van wetenschappelijk onderzoek aan het innovatieproces basisschool moet naar de mening van de ICB vooral worden gezocht in tussentijdse en *summatieve evaluatie-onderzoekingen*, in *surveyonderzoek op grotere schaal* en in *vormen van procesbegeleidend onderzoek*.

In hetzelfde advies⁶⁸ geeft de ICB enkele voorwaarden aan die moeten zijn vervuld, willen de onderzoekstaken worden uitgevoerd:

- de uitvoerende onderzoekers moeten kunnen beschikken over een zeker bestand aan kennis, theorieën, instrumenten en procedures vanuit de onderwijswetenschappen;
- de uitvoerende onderzoekers moeten beschikken over overzichten van gegevens ten aanzien van de huidige situatie in kleuter-, lager en buitengewoon onderwijs;
- er moeten voldoende geschoolde onderzoekers beschikbaar zijn;
- er dienen geëigende organisatievormen voor een dergelijk onderzoek te bestaan.

De eerste ervaringen met de uitvoering van projecten uit het SOG-B startprogramma stemden niet tot optimisme.

Ten aanzien van de eerste voorwaarde geldt dat het in het kader van onderzoek met betrekking tot het innovatieproces basisschool noodzakelijk is om ook een aantal theoretische en methodologische problemen in de onderwijsresearch aan te pakken. In het startprogramma van de SOG-B is de verhouding tussen rechtstreeks op het innovatieproces gericht en meer theoretisch gericht onderzoek dat pas op langere termijn vruchten afwerpt, ongeveer 70% tegen 30%.

⁶⁷ ICB: *Het onderzoek naar de beginsituatie in de samenwerkingsprojecten*. Zeist, ICB, 1976.

⁶⁸ *Ibid.*, blz. 14-16.

Onderzoek in het kader van het innovatieproces basisschool zou moeten profiteren van onderzoek dat via de tweede geldstroom (SVO en de Nederlandse Organisatie voor Zuiver Wetenschappelijk Onderzoek, ZWO) en via de eerste geldstroom (universitaire begrotingen) wordt uitgevoerd. Onderzoek dat via verschillende kanalen wordt gefinancierd, zou inhoudelijk beter op elkaar moeten worden afgestemd.

De ICB wijst voorts nog op een drietal andere onvervulde voorwaarden waardoor het onderzoek met betrekking tot het innovatieproces basisonderwijs stagneert. Ten eerste ontbreekt een bestand van gegevens over de feitelijke situatie in het Nederlandse onderwijs. Iedere onderzoeker moet telkens opnieuw veel tijd besteden aan een beschrijving van gegevens, die administratief verspreid zijn opgeslagen. Instituten en onderzoekers zijn voorts voor hun voortbestaan en rechtspositie grotendeels afhankelijk van ad hoc financiering van ingediende projectvoorstellen. In samenhang met de onzekere financieringsbasis van de instituten en de onzekere rechtspositie van de onderzoekers is in het verleden de continuïteit in het onderzoekerspotentieel gering gebleven. Geschoolde onderzoekers bleken in verband daarmee veelal na enige tijd uit de instituten te vertrekken of door te schuiven naar organisatorische functies, waarvoor een betere rechtspositie bestond. De organisatie van het onderwijsonderzoek in Nederland ten slotte is onvoldoende afgestemd op het uitvoeren van innovatie-onderzoek. Tussen de SVO, het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, de uitvoerende instituten en de sector- en themagroepen bestaan allerlei elkaar doorkruisende lijnen voor programmering, uitvoering en beheer en toezicht. Dit brengt met zich mee dat de aanbesteding van onderzoek en de voorbereiding ervan vaak langdurige procedures vragen. Wil onderzoek in het kader van het innovatieproces basisschool, aldus de ICB, zijn evaluatieve en ondersteunende functie adequaat vervullen, dan is het noodzakelijk dat op korte termijn gewerkt gaat worden aan de vervulling van de bovengenoemde voorwaarden.

Na een aantal jaren waarin de SOG-B programmering en coördinatie van het onderzoek regelde, heeft uitvoerig overleg plaatsgevonden over de scheiding van deze twee functies. Dit overleg leidde aanvankelijk tot het voornemen de programmering op te dragen aan een Programma Adviescommissie terwijl de coördinatie van de uitvoering bij de SVO zou worden gelegd. De uitvoering van dit voornemen is door een nadere bezinning op het functie-onderzoek in de gehele ondersteuning vertraagd. Ten einde de lacune ten aanzien van de programmering zo goed mogelijk op te vangen werd medio 1979 een Interim Programma Adviescommissie Basisonderwijs ingesteld (IPAC-B).

Het doel van de IPAC-B is primair het opleveren van een meerjarig onderzoeksprogramma ten behoeve van onderzoek in de vernieuwing van het basisonderwijs. Het meerjarenprogramma 1980-1981 is door de IPAC-B aan de minister aangeboden. Deze vraagt hierover aan de ICB advies en aan de SVO. Na goedkeuring van dit programma door de minister worden aan hem onderzoeksvoorstellen voorgelegd waarover hij eveneens advies vraagt aan ICB en SVO. Na goedkeuring van de minister speelt SVO nog een rol bij de uitbesteding en het beheer van het onderzoek.

Op dit moment is in het kader van de IPAC-B onderzoek in uitvoering naar:

- de creativiteitsontwikkeling in schoolsituaties
- de effecten van de landelijke ondersteuning
- procesgerichte differentiatie in het leerproces
- zelfstandige werkvormen
- de aansluitingsproblematiek van het basis- en het buitengewoon onderwijs
- de ontwikkeling van diagnostische en remediërende functies.

Afgesloten zijn:

- onderzoek naar individuele begeleidingsvormen
- stand van zaken onderzoek in samenwerkingsprojecten
- evaluatie van het Activeringsplan
- het schoolgerichte onderzoek.⁶⁹

⁶⁹ *Plan vernieuwingsprojecten en activiteiten basisonderwijs; Schooljaar 1980-1981*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980, blz. 32-33 (verder aangehaald als *Plan vernieuwingsprojecten*).

Leerplan- en toetsontwikkeling

Een van de taken van de SLO ten aanzien van het onderwijs voor 4- tot 12-jarigen is het ontwerpen van een aantal modellen van een onderwijsleerplan voor de nieuwe basisschool. Een onderwijsleerplan bevat, naast algemene uitspraken over doelstellingen en organisatie van het basisonderwijs, ook een omschrijving van de faciliteiten die nodig zijn op het niveau van de school om ontwikkeling en keuze van schoolwerkplannen mogelijk te maken. Het schoolwerkplan wordt binnen de school gemaakt op grond van de richtlijnen die ontleend worden aan het onderwijsleerplan voor de basisschool.

Schoolwerkplanontwikkeling en onderwijsleerplanontwikkeling zijn een cyclisch proces:

'Op basis van wat momenteel aan inzichten betreffende wenselijke ontwikkelingen beschikbaar is, kan een voorlopig onderwijsleerplan worden opgesteld dat maximale speelruimte toekent aan elk schoolteam, dat op zo creatief mogelijke wijze een schoolwerkplan wil gaan ontwikkelen. Al ontwikkelende krijgt men zicht op wat haalbaar, realiseerbaar en betaalbaar is. Deze inzichten kunnen leiden tot een concretere formulering van het onderwijsleerplan.'⁷⁰

Naar aanleiding van dit vierde ICB-advies is als onderdeel van de SLO de projectgroep Leerplanontwikkeling Basisonderwijs (pgLOB)

opgezet. De SLO is hiervoor een formatie van negen medewerkers toegekend, plus een bedrag voor de financiering van de activiteiten van de pgLOB. In 1979 bracht de pgLOB een discussienota uit over leerplanontwikkeling voor het basisonderwijs.⁷¹

In het *Innovatieplan Basisonderwijs*⁷² geeft de ICB een aantal *criteria* voor de vormingsinhoud van de basisschool:

- programmavariatie: een belangrijk principe waarop het werk in de nieuwe basisschool gebaseerd zal zijn, is dat van verscheidenheid. Voor de schoolpraktijk houdt dat in dat de programmavariatie de basis wordt van de werkwijze. De inhoud en vormgeving van het onderwijs zal moeten aansluiten bij de ervaringswereld, verworvenheden en mogelijkheden van de leerlingen;
- communale variabele vormingsinhouden: als algemeen schoolbepalend principe (communaal doel) moet gelden dat het onderwijs start in de maatschappelijke werkelijkheid van de kinderen. Dit houdt voor de basisschool in dat het onderwijs primair gekenmerkt zal moeten zijn door het begrip ervaringsleren. De school moet de direct beleefde of beleefbare wereld als start van de leerprocessen bij kinderen nemen. Het opzettelijk leren moet gefundeerd zijn in het ervaringsleren.
Tot de communale vormingsdoelen behoren onder meer: zintuiglijke en lichamelijke oefening, Nederlandse taal, rekenen en wiskunde, enkele kennisgebieden (aardrijkskunde, geschiedenis, de natuur, maatschappelijke verhoudingen, geestelijk leven) en expressie-activiteiten.
Onder de variabele vormingsdoelen kan in principe alles vallen wat binnen een schoolgemeenschap of binnen een leerlingengroep de aanleiding kan vormen tot opnemng in het onderwijsleerproces;
- inhoudelijke verbreding:
 - verbreding van de keuzemogelijkheden wat de thema's en onderwerpen betreft;
 - de verwerkingsvormen moeten aansluiten bij de keuze van de leerlingen en de aanwezige of beschikbare vaardigheden van de kinderen;
 - de overwaardering van de cognitieve vorming via een sterk intellectueel gericht onderwijs zal in de basisschool moeten worden bijgesteld.

⁷⁰ ICB: *Schoolwerkplanontwikkeling en de samenwerkingsexperimenten*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1976, blz. 11. Vierde advies.

⁷¹ pgLOB: *Naar het onderwijsleerplan Basisschool*. Enschede, SLO, 1979, 2 dln..

⁷² ICB: *Innovatieplan Basisonderwijs*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1978.

De problemen die in het onderwijsveld naar voren werden gebracht naar aanleiding van het verschijnen van de bovengenoemde pgLOB-nota hebben te maken met het gebruik van de term 'criteria'. De pgLOB stond bij haar advies voor de principiële keuze: geeft het onderwijsleerplan richtlijnen en kan iedere basisschool op eigen gezag daarvan afwijken (bestuur en inspectie legitimeren) of geeft het onderwijsleerplan criteria, waaraan iedere basisschool móet voldoen? De pgLOB koos voor criteria:

'Het onderwijsleerplan basisschool wordt dan ook opgevat als een nationaal overeengekomen en nationaal geldend afsprakensysteem of document, waarin formele en inhoudelijke criteria zijn opgenomen voor het opstellen van schoolwerkplannen, binnen de geldende doelstellingen en functie van het basisonderwijs. (...) De nationale geldigheid houdt in, dat de bepalingen van een eenmaal vastgesteld onderwijsleerplan gelden voor alle basisscholen, ongeacht het pedagogisch-didactisch schoolconcept. Het onderwijsleerplan biedt de kaders waarbinnen ruimte blijkt voor eigen interpretaties en invullingen.'⁷³

Hier wordt vanuit het onderwijsveld tegenin gebracht dat een dergelijk (van bovenaf bedacht) raamwerk niet innoverend zou zijn maar juist remmend op de onderwijsvernieuwing zou werken:

'De criteria zullen zo ruim moeten zijn, dat de vrijheid van onderwijs niet in gevaar komt. Het onderwijsleerplan zal dan de communis opinio moeten geven van het basisonderwijs in Nederland. Niet alleen het huidige overigens (waar blijf je dan met het streven naar de basisschool), maar vooral van het toekomstige. Dit levert al een leuk probleem op: als je het huidige basisonderwijs vastlegt, is er geen innovatie meer, als je de gewenste basisschool beschrijft voldoet bijna geen school aan het onderwijsleerplan. (...) U begreep het al: ik verwerp zeer hartgrondig elk onderwijsleerplan, dat met inhoudelijke criteria werkt. Innovatief is het zeer ongunstig: mensen laten zich niet dwingen, zeker niet als het gaat om normen en waarden (gelukkig). Dwang op dit punt uitgeoefend werkt averechts. Criteria kunnen een remmende invloed hebben op onderwijsvernieuwing, doordat nieuwe vormen en uitgangspunten uitgesloten zijn.'⁷⁴

Naast de pgLOB is binnen de SLO een aantal projectgroepen actief die zich richten op het basisonderwijs:

- op het gebied van moedertaal: werken met boeken
- op het gebied van vreemde talen: Engels in het basisonderwijs
- op het gebied van wiskunde
- op het gebied van natuurwetenschappen: project natuuronderwijs voor de basisschool
- op het gebied van mens- en maatschappijvakken: gezondheidsvoorlichting en -educatie
- op het gebied van expressievakken: bewegingsonderwijs, dans, mime en drama voor klas 3 en 4, beeldende vorming (tekenen).

Verder werkt de SLO met anderen aan voorlichting over leerplanontwikkeling aan medewerkers van OBD'en.

Het CITO heeft een aantal lopende projecten die van betekenis kunnen zijn voor het innovatieproces. Genoemd kunnen worden:⁷⁵

- eindtoets basisonderwijs
- itembank basisonderwijs met leerdoelgerichte toetsen voor rekenen en wereldoriëntatie
- studie peiling onderwijsopbrengst.

Begeleiding

In de discussienota *Schoolbegeleiding*⁷⁶ maakt men een onderscheid tussen schoolbegeleiding (de directe ondersteuning van de school in de vorm van

⁷³ pgLOB: *Op. cit.*

⁷⁴ L. Spielman: 'Een onderwijsleerplan, een goed plan?' In: *Moer*, 1981, nr. 1, blz. 25-32.

⁷⁵ *Plan vernieuwingsprojecten.*

⁷⁶ *Op. cit.*

geïntegreerde systeem- en leerlingenbegeleiding) en de landelijke taken op het terrein van overdracht en begeleiding. De eerste functie wordt vooral vervuld door de onderwijsbegeleidingsdiensten (OBD'en), de tweede door de Landelijke Pedagogische Centra (LPC's).

Er zijn thans zo'n zeventig OBD'en over het land verspreid. Ze variëren naar omvang, naar verzorgingsgebied, naar bestuursstructuur en naar taakin-vulling. De oudste diensten dateren van rond 1960 (een enkele is ouder); een duidelijke en explosieve groei van het aantal ligt in de jaren zeventig.⁷⁷ In de discussienota *Schoolbegeleiding* wordt de volgende functie-omschrijving⁷⁸ gegeven:

'De schoolbegeleidingsdiensten verlenen in regelmatig en direct contact met de school een geïntegreerde ondersteuning bij:

- de ontwikkeling en vernieuwing van het onderwijsleerproces in de school;
- de bevordering van een optimale schoolloopbaan van alle leerlingen;
- het optimaal functioneren van de school in zijn sociale omgeving.'

Deze omschrijving duidt op een in principe driesporige taak van de OBD'en: begeleiding van de individuele leerling, systeembegeleiding van het onderwijs én de relatie tussen school, ouderlijk milieu en buurt (dan wel het optimaal functioneren van de school in haar sociale omgeving) (zie par. 6.2.2). Ten dienste van het HRWB-rapport *Onderwijsondersteuning* werd op grond van analyse van jaarverslagen van diverse diensten vastgesteld dat bij de meerderheid van de diensten de 'normale schoolbegeleidings'-taakopvatting zich beperkt tot individuele en systeembegeleiding.⁷⁹ Meestal wordt deze slechts aangevuld met de derde 'poot' (school en sociale omgeving) wanneer er sprake is van een project in het kader van het stimuleringsbeleid (hierop wordt hierna nader ingegaan). Daarnaast zijn er enkele diensten die uitgesproken opvattingen huldigen over de derde poot. Die eigen visie van OBD'en heeft te maken met keuzen die samenhangen met de perceptie van de functie van het onderwijs in haar maatschappelijke context. In het eerder genoemde rapport wordt het spanningsveld waarin de OBD'en zich bevinden, geïllustreerd aan de hand van uitspraken van betrokkenen. Wij laten deze hier ter adstructie volgen.

De Vos⁸⁰ vreest

'dat het huidige streven tot onderwijsverbetering tot niets anders kan leiden dan tot het gladstrijken van de maatschappelijke onrechtvaardigheden, die mede door het onderwijs in stand worden gehouden. Als dat zo is, dan wordt het onderwijs gebruikt om wezenlijke veranderingen in de samenleving af te remmen. De scherpe kantjes worden er vanaf gehaald en alles gaat op de oude voet verder. Als dit het resultaat is van alle zorg en bemoeienis met het onderwijs, dan kunnen we in principe deze zorg niet accepteren.'

Onderwijsveranderingen moeten gelijk opgaan met maatschappelijke veranderingen; geïsoleerde onderwijsveranderingen lossen niets op, aldus De Vos.

'De schooladvies- en begeleidingsdiensten richten zich in de praktijk algemeen op het bestrijden van "ziekteverschijnselen". Aangezien de huidige maatschappij blijft doorgaan met het produceren van deze ziekteverschijnselen, zal een dergelijke werkwijze van de schooladvies- en de begeleidingsdiensten tot mislukking gedoemd zijn. (...) Wanneer de schoolbegeleiding zich primair blijft richten op het onderzoek en de hulp aan individuele leerlingen, en individuele leerkrachten aan nieuwe leerstofdoelstellingen en aangepaste leerstofpakketten wil helpen, dan blijft die onderwijsbegeleiding steken in symptoombehandeling, in de behandeling van een ongeneeslijke ziekte.' Naar de mening van De Vos zullen 'schooladvies- en begeleidingsdiensten zich samen met de school, de ouders en de leerlingen moeten bezinnen op de mogelijkheden om de maatschappelijke veranderingen bij te benen. De school en de begeleidingsdiensten zullen moeten deelnemen aan

⁷⁷ WPRO: WPRO-enquête. 's-Gravenhage, WPRO, 1980.

⁷⁸ *Op. cit.*, blz. 17.

⁷⁹ R. Jaarsma: *Op. cit.* (1979).

⁸⁰ H. de Vos: 'Onderwijsbegeleiding mag niet blijven steken in behandeling van een ongeneeslijke ziekte'. In: *Onderwijs en Opvoeding*, juni/juli 1975; jrg. 25, nr. 10, blz. 271-275.

buurt-, wijk- en dorpswerk. Sociaal-cultureel werk in de dorpen en steden en het werk van de school en haar begeleidende diensten zijn niet langer te scheiden.'

P. Kleerebezem, directeur van het Onderwijs Adviescentrum Groningen, schetst het spanningsveld waarin de schoolbegeleidingsdiensten zich bevinden als volgt: 'Schoolbegeleidingsdiensten zijn sociale hulpverleners. Daarmee zijn ze ook instrumenten in de uiterst dubieuze en in wezen conservatieve sociale selectiefunctie van ons onderwijssysteem. (...) Maar naast hun forse aandeel in de conserverende selectiefunctie van ons onderwijs zijn de begeleiders tevens ingehuurd om de deskundige voorlichters en ondersteuners te zijn van alle onderwijsvernieuwingen. Dat gaat natuurlijk niet zo best samen. Je kan niet conserveren en vernieuwen tegelijk zonder dat het elkaar gaat bijten. Behoud en systeembevestiging gaan slecht samen met vernieuwing en doorbraak.'⁸¹

Het is duidelijk dat het antwoord van een OBD op de vraag wáár men zich in dit spanningsveld bevindt (of wenst te bevinden) van grote invloed is op de eigen visie op functie en taak van de OBD.

De mogelijkheden van een OBD om een eigen beleid te ontwikkelen worden begrensd door:

- de positie van de school ten opzichte van de dienstverlening
- de mate waarin de sociale omgeving (maatschappelijke groeperingen, (groepen van) ouders, onderwijsgevendenden) invloed kunnen uitoefenen op het beleid van de OBD
- de positie van de OBD'en ten opzichte van het (landelijk) innovatiebeleid
- beperkingen van materiële (financiële) aard.

We zullen deze beperkingen stuk voor stuk nader onder de loep nemen. Deze beschouwing geldt overigens niet alleen voor het onderwijs aan 4- tot 12-jarigen maar gaat deels ook voor andere onderwijssectoren op. Aangezien aan de hand van de OBD'en het meest duidelijk te maken is om welke spanningsrelaties het hier gaat, is om pragmatische redenen gekozen voor behandeling in deze paragraaf.

Volgens de discussienota *Schoolbegeleiding* is het uitgangspunt van de relatie tussen OBD en school de dienstverlenende ondersteuning en de vrijwilligheid van de relatie. De school moet zelf verantwoordelijk zijn voor de inhoud en vormgeving van het onderwijsleerproces en de schoolloopbaan van de leerlingen. De OBD geeft ondersteuning waar de school zelf bepaalde taken niet kan vervullen of daarbij hulp nodig heeft. De dienst neemt geen taken van de school over die deze zelf kan vervullen — integendeel, zijn activiteiten zijn erop gericht de school zoveel mogelijk de eigen mogelijkheden te laten verwezenlijken. Daarnaast heeft de OBD op grond van zijn deskundigheid een eigen verantwoordelijkheid en is het zeker niet de bedoeling dat hij zich passief en afwachtend opstelt.

Dit duidelijke spanningsveld wordt in de nota *Schoolbegeleiding* eenvoudig 'opgelost' door de stelling: 'Beide verantwoordelijkheden, van de school en van de ondersteuning, moeten met elkaar in harmonie worden gebracht. Dit kan alleen als in een vrijwillige relatie een vertrouwensbasis tussen de school en de OBD wordt gevormd.'⁸²

Een complicerende factor bij dit alles is dat de OBD'en in meerderheid niet verzuimd zijn terwijl de scholen zelf dat wél zijn. Op de discussienota *Schoolbegeleiding* is dan ook nogal wat kritiek geleverd door de koepelorganisaties voor bijzonder onderwijs: zij misten in het stuk de uitwerking van de eigen verantwoordelijkheid van de school. Schoolbegeleidingsdiensten hebben immers, wanneer ze zich op het bijzonder onderwijs richten, te maken met de vrijheid van richting van die scholen.

Die vrijheid is vastgelegd in artikel 208. De vrijheid van richting van het onder-

⁸¹ P. Kleerebezem: 'Wat doen we met de schoolbegeleiding?'. In: *School*, 3 maart 1979; jrg. 6, nr. 14, blz. 11-15.

⁸² *Op. cit.*, blz. 19.

wijs wordt door de overheid slechts beperkt door eisen van deugdelijkheid, hetgeen inhoudt dat de overheid zich afstandelijk opstelt. In het recentelijk openbaar geworden *Voorontwerp Wet op de Onderwijsverzorging*⁸³ wordt dit principe ook van toepassing verklaard op de verzorgingsstructuur: de vrijheid van de scholen is het uitgangspunt voor de relatie tussen veld en instellingen. Ging men in de nota *Schoolbegeleiding* nog uit van één (onverzuilde) dienst per regio, in het *Concept Rijksregeling Subsidiëring Schoolbegeleiding* wordt gesteld dat 'de monopoliepositie die een dienst in een regio momenteel heeft, doorbroken zal worden, omdat scholen van dienst mogen wisselen' en dat 'de voor het Nederlandse onderwijs kenmerkende levensbeschouwelijke differentiatie ook in de schoolbegeleiding mogelijk zal zijn.'⁸⁴

Dit is een ontwikkeling die haaks staat op een al langer lopende discussie waarin pedagogische, doelmatigheids- en administratief-juridische argumenten werden gehanteerd. Zo was Van Gelder⁸⁵ van mening dat de verzuiling op confessionele grondslag niet de kwaliteit van het werk ten goede kan komen en hij pleitte voor pluriformiteit op pedagogische basis. Grandia en Van Leyenhorst zijn dezelfde mening toegedaan. Naar hun mening kunnen schoolbegeleidingsdiensten voor openbaar en bijzonder onderwijs gezamenlijk een groter dienstenpakket aanbieden en doelmatiger en kostenbesparend kunnen werken. Bovendien, zo voegen zij eraan toe, 'kunnen deze algemene schoolbegeleidingsdiensten ertoe bijdragen dat wederzijds begrip, waardering en respect (voor zover dit niet of onvoldoende aanwezig mocht zijn) zullen ontstaan tussen de levens- en wereldbeschouwelijke groeperingen voor zover dit in de identiteit van de school vorm heeft gekregen en functioneert in het onderwijsleerproces'.⁸⁶

De Haan beschrijft een juridisch praktijkgeval rond twee gereformeerde scholen die geen begeleiding wensten van de provinciale schoolbegeleidingsdiensten, maar zich wendden tot het Gereformeerd Pedagogisch Centrum te Zwolle.⁸⁷ De gemeentebesturen weigerden de scholen voor deze begeleiding te subsidiëren. De schoolverenigingen gingen in beroep bij de Raad van State tegen dit besluit, maar deze achtte de weigering van de gemeenten niet in strijd met de wettelijke financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs. De auteur voegt er dan als conclusie aan toe:

'De keuzevrijheid die de Raad van State aan de eerder genoemde schoolbesturen toekent is geen werkelijke keuzevrijheid. Het is dezelfde vrijheid waarmee men lang geleden een Ford-auto kon bestellen. Men kon elke kleur bestellen, als het maar zwart was. Voor veel bijzondere scholen, die zich niet kunnen verenigen met een bepaalde in hun regio functionerende schoolbegeleidingsdienst omdat men t.b.v. het levensbeschouwelijke karakter van hun school een andere specifieke begeleiding nodig vindt, bestaat er geen werkelijke keus. Het is dan een kwestie van slikken of stikken terzake van de schoolbegeleiding.'

Overigens is in het *Concept Rijksregeling* een bepaling opgenomen die aan deze bezwaren tegemoet komt. Scholeren die zich om zeer principiële, levensbeschouwelijke redenen niet willen aansluiten bij een regionale OBD en niet over

⁸³ *Voorontwerp van Wet op de onderwijsverzorging*. 's-Gravenhage, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1980 (verder aangehaald als *Voorontwerp*). Voordat dit discussiestuk in mei 1981 openbaar werd gemaakt is in het parlement in januari 1981 een discussie over het openbaar maken van dit voorontwerp gevoerd. Zie daarvoor *Het openbaar maken van het Voorontwerp van Wet op de onderwijsverzorging*. Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 604, nr. 1 (Motie van Van Kemenade c.s.) en Tweede Kamer, *Handelingen 1980-1981*, blz. 2760-2761 en 2773.

⁸⁴ *Concept Rijksregeling Subsidiëring Schoolbegeleiding*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980, blz. 1 (verder aangehaald als *Concept Rijksregeling*).

⁸⁵ In een interview door Karel Baerwaldt: 'Naar een betere samenhang in de verzorgingsstructuur'. In: *Onderwijs en Opvoeding*, maart 1978; jrg. 29, nr. 7, blz. 170-174.

⁸⁶ J.H.M. Grandia en J. van Leyenhorst: 'Verzuiling van schoolbegeleidingsdiensten'. In: *Bundel inleidingen*, gehouden op vrijdag 27 augustus en zaterdag 28 augustus 1976 te Tilburg, blz. 80-83.

⁸⁷ B. de Haan: 'Schoolbegeleiding - slikken of stikken?' In: *Inkom*, november 1978; jrg. 2, nr. 11, blz. 378-380.

voldoende leerlingen beschikken om een eigen dienst op te richten, kunnen een beroep doen op 'landelijke diensten naar richting'.⁸⁸ Opmerkelijk is dat, waar sprake is van een verruiming van de mogelijkheden wat betreft pluriformiteit op basis van levensbeschouwelijke verschillen, tegelijkertijd een beperking wordt aangebracht in de sociale functie van de school(begeleiding): 'In tegenstelling tot hetgeen in de discussienota Schoolbegeleiding staat, ben ik van mening dat het optimaal functioneren van de school in haar sociale omgeving geen apart werkterrein voor de schoolbegeleidingsdienst zou moeten zijn.'⁸⁹

Een tweede factor die bepalend is voor de eigen beleidsruimte van de begeleidingsdiensten, is de mate waarin de sociale omgeving invloed kan uitoefenen op het beleid. De rechtsvorm van de verschillende OBD'en vertoont een geschaakt beeld. Een rechtstreeks gemeentelijke dienst vinden we in twee plaatsen; een commissie ex artikel 61 Gemeentewet in tien gemeenten. De Gemeenschappelijke Regeling biedt uitkomst in acht gevallen, terwijl eveneens acht diensten die een stichtingsvorm hebben, voor de financiering zijn aangewezen op een Gemeenschappelijke Regeling. Het merendeel van de diensten, namelijk 37, heeft de stichtingsvorm.⁹⁰

Het pleidooi van de VNG op grond van artikel 234 Gemeentewet voor de Gemeenschappelijke Regeling⁹¹ heeft tot tevredenheid van het bijzonder onderwijs in het merendeel van de gevallen niet tot het door de VNG gewenste resultaat geleid. Het bijzonder onderwijs geeft de voorkeur aan de stichtingsvorm 'om de handen vrij te houden':

'Deze rechtsvorm heeft zoals bekend de voorkeur van het bijzonder onderwijs, omdat hieraan niet, zoals wél bij de publiekrechtelijke rechtsvorm de gemeenschappelijke regeling het geval is, het nadeel verbonden is, dat de rijksoverheid beslissingen van het bestuur van schoolbegeleidingsdiensten aan zowel preventief als repressief toezicht kan onderwerpen en dit dan verdergaand dan het toezicht van "deugdelijkheid" een en ander conform het bepaalde in artikel 208 van de Grondwet, hetgeen zoals U weet handelt over de vrijheid van onderwijs.'⁹²

In het Concept Rijksregeling wordt de keuze van de bestuursvorm overgelaten aan de partijen die het bestuur zullen vormen, 'ofschoon mijn voorkeur bij de samenwerkingsdienst uitgaat naar een privaatrechtelijke bestuursvorm'.⁹³ In het verlengde van de gedachtengang dat de school autonoom is en dat schoolbegeleiding er van en voor het onderwijsveld is, wordt gestipuleerd dat het onderwijsveld dan ook de dienst zal moeten besturen. 'Naar mijn mening kunnen de gemeenten alleen deelnemen aan het bestuur van een schoolbegeleidingsdienst als bevoegd gezag van de openbare scholen.'

In de meeste OBD-besturen zijn de onderwijsorganisaties in de regio vertegenwoordigd in het bestuur. Op deze wijze heeft — formeel — het veld invloed op het bestuur en beleid van de OBD. Daarnaast heeft een aantal diensten een adviesraad; het WPRO meldt in diens enquête dat dit het geval is bij 32 van de 67 geënquêteerde diensten.⁹⁴ De vorm, de samenstelling en de mate van invloed van deze adviesraden is tamelijk wisselend. Soms vinden we in adviesraden alleen vertegenwoordigers uit het onderwijs, soms alleen deskundigen, soms organisatievertegenwoordigers, soms vertegenwoordigers uit het onderwijs plus vertegenwoordigers van randdiensten. Andere vormen van inspraak en invloed van de scholen op de OBD vindt men in de WPRO-enquête;⁹⁵ ze variëren eveneens sterk, van periodieke plaatselijke en regionale bijeenkomsten

⁸⁸ *Op. cit.*, blz. 12.

⁸⁹ *Ibid.*, blz. 7.

⁹⁰ WPRO: *Op. cit.*, blz. 16.

⁹¹ *De gemeente en de schoolbegeleiding*, 's-Gravenhage, VNG, 1975.

⁹² E. Streutker: 'De nota "de gemeenten en de schoolbegeleiding" van de vereniging van Nederlandse gemeenten (vng) van enkele kanttekeningen voorzien'. In: *Inkom*, oktober 1975, jrg. 6, nr. 10, blz. 264-265.

⁹³ *Op. cit.*, blz. 11.

⁹⁴ *Op. cit.* (1980), blz. 19-20.

⁹⁵ *Ibid.* (1980), blz. 21 e.v..

met onderwijsgevenden en besturen tot besprekingen met conventen van hoofden van scholen, jaarlijkse enquêtering of begeleidingsgroepen per aangeboden project en ad hoc overleg. Op grond van bovenstaande gegevens is de conclusie gewettigd dat er van gestructureerde, georganiseerde wezenlijke invloed van de scholen op het OBD-beleid nauwelijks sprake is.

Het *Concept Rijksregeling*⁹⁶ kent de adviesraad een bemiddelende rol toe bij een verstoorde relatie tussen de school en de dienst. Deze verstoorde relatie kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van het spanningsveld tussen de wensen uit het veld en de mogelijkheden van de dienst. Een andere belangrijke rol van de adviesraad is het adviseren over de activiteiten van de dienst die onder meer zichtbaar zijn in het werkplan en het werkverslag van de dienst. De adviesraad dient, naar het oordeel van de Staatssecretaris, duidelijk een onderwijs-onderonsje te blijven: en college van wijze mensen, die op grond van hun voor de schoolbegeleiding relevante deskundigheid in de Raad zitting hebben'. Van controle en invloed op het functioneren van de OBD'en door democratisch gekozen organen is duidelijk geen sprake.

Een derde factor waardoor de eigen bewegingsvrijheid van OBD'en wordt gelimiteerd, is de claim die de overheid legt ten aanzien van innovatiebeleid dat mede door de schoolbegeleidingsdiensten gedragen moet worden. In de discussienota *Schoolbegeleiding* wordt gesteld: 'De activiteiten van de SBD's zullen een duidelijke samenhang moeten vertonen met de prioriteiten van het *landelijk onderwijsbeleid*. Dit houdt op het moment in, dat vooral aandacht zal worden gegeven aan de onderwijsachterstand van de achtergebleven milieus, aan de vernieuwing van het kleuter- en basisonderwijs en waar mogelijk aan de experimenten Middenschool.'⁹⁷

In de Memorie van Toelichting op het *Voorontwerp* wordt een drietal functies van onderwijsverzorgingsinstellingen genoemd:

- hulpverlening aan het onderwijs op basis van gebleken behoeften
- hulp in het landelijk onderwijsinnovatiebeleid (advisering en uitvoering)
- eigen ontwikkelingsfunctie.⁹⁸

Ten aanzien van de eerste functie hebben wij al de nodige opmerkingen gemaakt. Hier staat de tweede functie centraal. De derde functie lijkt vooralsnog een restcategorie.

Voor de Tweede Wereldoorlog was onderwijsvernieuwing vooral een zaak van enkelingen zoals Montessori, Ligthart en Boeke. Al vroegtijdig werd de behoefte gesignaleerd aan een meer planmatige aanpak. 'Na de Tweede Wereldoorlog is het besef gerijpt dat de arbeid aan vernieuwing van het onderwijs op zulk een incidentele wijze niet genoegzaam tot ontwikkeling kon komen. (...) Het bevorderen van de schoolhervorming is een permanente functie, welke in de schoolorganisatie ergens een gevestigde plaats moet hebben.'⁹⁹ De vraag is nu of dit betekent dat onderwijsvernieuwing een exclusief aan de overheid toevallende taak is. De vraag is dan ook of men daarmee recht doet aan de reeds geïnitieerde vernieuwingspogingen van onderop.

Er openbaart zich hier een nieuw spanningsveld, namelijk dat tussen vernieuwing van onderop tegenover vernieuwing van bovenaf (decentraal versus centraal). De Nederlandse wetgeving is feitelijk volstrekt niet gericht op 'vernieuwing' van het onderwijs. De OBD'en komen er in het geheel niet in voor. Het stellen van eisen aan de onderwijsbegeleidingsdiensten in de sfeer van landelijk innovatiebeleid staat haaks op wat hierboven werd gesignaleerd aan ontwikkelingen die juist de autonomie van de school en daarbij de dienstbaarheid van de begeleiding aan die school centraal stellen. De OBD'en lopen het gevaar zonder meer uitvoerders te worden van het centraal landelijk onderwijsbeleid. Die centralistische tendens wordt mede in de hand gewerkt door de wijze van financiering. (Hierop komen we nog terug.)

Elke regeringswisseling heeft het gevaar in zich dat gestarte activiteiten en

⁹⁶ *Op. cit.* (1980), blz. 13.

⁹⁷ *Op. cit.*, blz. 9.

⁹⁸ *Op. cit.*, blz. 16.

⁹⁹ Ph.J. Idenburg: *Op. cit.* (1964), blz. 563.

initiatieven in deze sfeer worden omgebogen of afgebroken. Dat maakt de feitelijke keuzevrijheid van de OBD'en erg klein en de school is in dit opzicht vrijwel geheel uit het zicht verdwenen. In de Memorie van Toelichting op het *Voorontwerp* wordt een verzoeningspoging gedaan om dit dilemma te overbruggen, ten eerste door een nadere specificatie te geven van het begrip constructief onderwijsbeleid:

'Een beleid dat inspeelt op de gesignaleerde knelpunten en problemen van het onderwijs, dat algemene doeleinden stelt met betrekking tot de gewenste richting waarheen het onderwijs zich zou moeten ontwikkelen, dat daarop afgestemde korte en middellange termijn veranderingsdoelen formuleert en dat algemene voorwaarden schept ter realisering van het voorafgaande en ruimte creëert voor de bij het onderwijs betrokkenen ter realisering van de eigen verantwoordelijkheid binnen dit kader.'¹⁰⁰

Landelijk onderwijsinnovatiebeleid wordt vervolgens omschreven als de planmatige opzet en uitvoering van door de overheid voorgestane veranderingen in het onderwijs waarbij de verzorgingsstructuur een belangrijke rol speelt. Maar dan volgt de verzoenende mededeling: 'De overheid dient langs de weg van overleg tot overeenstemming te komen over het te voeren beleid.'

Het is de vraag of deze weg effectief is, temeer daar ook hier weer blijkt dat 'overeenstemming' bereikt moet worden binnen de grenzen van de 'pedagogische provincie': het overleg beperkt zich tot adviescommissies en landelijke onderwijsorganisaties.

Toch blijkt in de praktijk dat ook nu vaak vrij principiële verschillen in benadering bestaan tussen de school- en begeleidingsmodellen. Zo noemt de directeur van de dienst in Drenthe als mogelijke participanten nog wel 'het hoofd der school, het team, het team van de lagere en de kleuterschool, de remedial teacher of de boventallige leerkracht, de oudercommissies, de inspectie, opbouwwerkers, de ouders enz.', maar al snel wordt daarna uitgegaan van de 'veel voorkomende situatie waarin een *schoolteam* steun zoekt bij de schooladviesdienst om een ingrijpende verbetering van het onderwijs te (helpen) realiseren'.¹⁰¹

Daarentegen kiest een dienst als het ABC te Amsterdam principieel voor 'de school' in haar sociale context. Beide strategieën zijn een direct gevolg van een meer of minder impliciete keuze, beïnvloed door het landelijk beleid, door de (maatschappelijke en onderwijs-)visie van de OBD en door de vanuit de school geformuleerde wensen en verlangens. Dat die drie bepaald niet altijd op één lijn behoeven te zitten, blijkt bijvoorbeeld uit de resultaten van het in 1974 gehouden onderzoek in de regio Rijnmond-Zuid naar de behoeften aan onderwijsbegeleiding bij ouders en onderwijsgeevenden.¹⁰²

De financiering van de OBD'en geschiedt, zoals hiervoor al werd aangegeven, zeer pluriform. Wat betreft de dienstsubsidie financieren de gemeenten (of combinaties van gemeenten) een zeer substantieel deel, terwijl ook het rijk in deze bijdraagt. Een andere belangrijke bron van inkomsten vormen de projectsubsidies van het rijk in het kader van het innovatie- en stimuleringsbeleid. Deze zijn veelal van tijdelijke aard. Dit vergroot de afhankelijkheid van de OBD'en van de rijksoverheid. Toekenning van projectsubsidies met bijvoorbeeld een looptijd van drie jaar in het kader van het stimuleringsbeleid plaatst een vernieuwingsstreven in de sfeer van 'incidenten' in plaats van een continu proces van planmatige vernieuwing aan de gang te zetten. Illustratief in dit verband is het feit dat er stimulerings*scholen* in plaats van stimulerings*gebieden* worden aangewezen.

In het kader van het HRWB-rapport over onderwijsondersteuning is in een drietal regio's informatie verzameld bij de betreffende diensten. De uitspraken in dit opzicht zijn zeer illustratief, reden waarom ze hier worden aangehaald.¹⁰³

¹⁰⁰ *Op. cit.*, blz. 10-11.

¹⁰¹ J.J.H. Oosterwijk: 'Een model voor schoolbegeleidingsdiensten'. In: *Onderwijs en Opvoeding*, november 1977; jrg. 29, nr. 3, blz. 20-23.

¹⁰² J.A.H. Derks en A.H.W.M. Pelkmans: *De behoeften aan een onderwijsbegeleidingsdienst in de regio Rijnmond-Zuid*. Nijmegen, Instituut voor Toegepaste Sociologie, 1975.

¹⁰³ R. Jaarsma: *Op. cit.* (1979).

'Ik heb op dit moment geen behoefte aan uitbreiding, maar aan vaste formatieplaatsen hebben we eigenlijk niet zoveel en dát is te weinig. De projectsubsidie kan wegvallen en dan zitten we met gebrek aan mankracht. De koppelsubsidie Rijk/gemeenten is een subsidiebasis die eigenlijk fout is.' (Oostelijke Mijnstreek)

'In de visie van de dienst in Drenthe zijn de behoeften van de scholen bepalend voor het beleid van een onderwijsbegeleidingsdienst. Problemen ontstaan er in dit opzicht wanneer er door de Rijksoverheid aan subsidies gekoppelde voorwaarden worden gesteld. We hebben daar concrete voorbeelden van. De activeringsscholen bijvoorbeeld. De ontwikkelingsprojecten lopen fout als wij ons niet geweldig aanpassen, niet zozeer inhoudelijk, maar wel organisatorisch. Inhoudelijk zitten wij niet zozeer op een andere lijn dan de richtlijnen die door de ICB worden uitgegeven. Daar kunnen we ons grotendeels wel in vinden. Het probleem is dat deze zaken gedropt worden naar het onderwijsveld toe. Dan stelt het onderwijsveld naar ons toe vragen om begeleiding. En dan zeggen wij: Waar halen we de mensen vandaan? En hoe kunnen wij dat organiseren? En hoe past het in ons eigen beleid? Soms denken we dat Den Haag wel érg ver aflight van onze regio. (...)

Ik denk ook weleens: hebben ze nou niks geleerd van het verleden? Moet je nou een communicatienetwerk hebben van drie, vier mensen die het hele activeringsgebeuren uitzaaien? We hebben het APS gehad, cursusjes aan PA's (Stenen voor brood) ... en nu zijn we bezig de scholen een worst voor te gooien: hier heb je geld voor de activering – dat vinden ze prachtig. Maar na een half jaar komen ze hier met de boodschap: sorry hoor, maar we zitten vast, willen jullie ons alsjeblieft helpen, want we komen niet verder...

De dienst verkeert continu in een spanningsveld tussen vraag en aanbod. De vraag is veel te groot. Dat zou op zich een goed teken zijn: je biedt blijkaar een goed stuk dienstverlening. De vraag wordt ook steeds groter. Maar we moeten helaas zeggen: sorry, dat kan niet. We hebben binnen de dienst voor de hele provincie nog geen twintig reguliere medewerkers die álles moeten doen. Dat is toch wel een hele trieste zaak. Ik kan dan ook niet genoeg benadrukken dat het spanningsveld wordt opgeroepen door te weinig mankracht. Dát is ons centrale probleem. (...)

Als ik naar de manier kijk waarop mijn vrouw het huishoudgeld beheert, dan heb ik het gevoel dat zij dat veel moderner en planmatiger kan doen dan wij binnen de dienst. Je moet hier met allerlei potjes en regelingen werken: het potje van de ontwikkelingsprojecten, het potje van de activeringsscholen... je wordt er razenddol van. Wat moet je met die potjes? En de scholen hebben geen boodschap aan al die potjes, die willen goed begeleid worden. Er is maar één redmiddel: een goede, reguliere stroom geld. Dán kun je plannen naar de toekomst toe.' (Drenthe)

'Problemen heeft men met de "afbouw-momenten", bijvoorbeeld als de projectsubsidies (gaan) ophouden. Medewerkers worden in dit geval aangesteld op arbeidscontract voor een jaar. Die situatie kan met één jaar verlengd worden, maar dan is men verplicht over te gaan tot vaste aanstelling, als op dat tijdstip nog langer dan een jaar in het project gewerkt kan worden. Wanneer nu de projectsubsidies van het rijk zouden wegvallen, dan zou dat voor de gemeente Den Haag een gevoelige klap betekenen. Dit geldt temeer daar het bevolkingspeil van 's-Gravenhage terugloopt en het draagvlak van de voorzieningen dus geringer wordt. Zo zou er zo'n stordige twee miljoen op tafel moeten komen voor het geval de rijksoverheid met projectsubsidies stopt. Die situatie schept een grote onzekerheid.' ('s-Gravenhage)

In het vijfde advies van de ICB¹⁰⁴ wordt een aanbeveling gedaan om een aanzet te geven tot een wat meer structurele oplossing voor dit probleem. Het lijkt de ICB gewenst dat in de subsidieregeling voor de OBD'en een artikel wordt opgenomen waarin wordt aangegeven dat van de rijkssubsidie aan OBD'en

¹⁰⁴ ICB: *Tweede en derde voortgangsadvies bij het 'plan voor activering van het innovatieproces basisschool.'* 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980, blz. 39. Advies 5B/5C.

(bijvoorbeeld tenminste 5%) gericht bestemd wordt voor het verrichten van taken in het kader van het landelijk georganiseerde innovatieproces basisschool. Door de afkondiging van een subsidieregeling voor OBD'en kan een betere basis worden gelegd voor hun dienstverlening. Zo'n subsidieregeling geeft meer juridische zekerheden voor de diensten en maakt meerjarenplanningen vermoedelijk beter mogelijk. In deze meerjarenplanningen kan ook voor de innovatie basisschool ruimte worden gecreëerd.

In het *Concept Rijksregeling*¹⁰⁵ wordt echter slechts in het vooruitzicht gesteld dat van rijkswege een contractsubsidie wordt gegeven afhankelijk van het aantal leerlingen die de dienst begeleidt. 'Als het aantal begeleide leerlingen stijgt, wordt deze formatie groter, als het aantal daalt, krimpt de formatie in. Van deze formatie wordt verondersteld dat daarmee een sobere dienstverlening aan de scholen kan worden gegeven.' Wel wordt de mogelijkheid van een 'nadere profilering van de dienstverlening' afhankelijk van een bijzondere onderwijs- of begeleidingssituatie in haar algemeenheid opensteld. Dit lijkt evenwel geen structurele oplossing zoals die als wens is geformuleerd. Bovendien wekt de tekst de indruk dat door koppeling van het subsidiebedrag aan het aantal begeleide leerlingen behalve de stap terug van driepotige diensten naar tweepotige óók nog een stap(je) teruggezet wordt in de richting van individuele begeleiding (vergelijk hetgeen hierover in par. 6.2.2 is opgemerkt). Een lager subsidiebedrag als gevolg van een lager aantal leerlingen zal immers minder begeleiding mogelijk maken terwijl de aard van de systeembegeleiding (binnen zekere grenzen) onafhankelijk van het aantal leerlingen behoort te zijn.

De Landelijke Pedagogische Centra zijn al kort in voorafgaande paragrafen ter sprake geweest. Hun activiteiten zijn steeds tweeledig geweest, namelijk enerzijds studie, ontwikkeling en experimenten en anderzijds overdracht en begeleiding. Ook in de huidige functie zijn die componenten zichtbaar gebleven, maar is – vooral door het ontstaan van de OBD'en, SLO, SVO en de Innovatiecommissies – de inhoud vaak veranderd. Zo onderscheiden de LPC's zich van de OBD'en doordat zij in het algemeen geen directe begeleiding aan de school geven maar zich concentreren op landelijke taken op het terrein van overdracht en begeleiding.

Een belangrijk kenmerk van de LPC's is hun levensbeschouwelijke gedifferentieerdheid. De LPC's worden gesubsidieerd op basis van de 'Rijksregeling Subsidiëring Pedagogische Centra' van 1966. Blijkens het *Voorontwerp* is men op dit moment niet voornemens om hierin verandering te brengen. Daarentegen zullen de VSLPC en ook het WPRO niet meer door de overheid bekostigd worden indien het voorontwerp het tot wet brengt. Ten aanzien van het CIO wordt overigens gesteld dat dit een coördinatiepunt is op werkniveau dat geen gesprekspartner van de overheid kan zijn en evenmin onderwerp van overheidsbemoediging. In de discussienota *Schoolbegeleiding* werd aan dit orgaan nog wél een belangrijke functie toegedacht.

Op een in november 1979 gehouden onderwijskundig symposium ter gelegenheid van het eerste lustrum van het APS tekenden zich een aantal spanningsrelaties af die een zekere overeenkomst vertonen met de hiervoor geschetste spanningsvelden betreffende de OBD'en. De eerste betreft de relatie naar de overheid. Gesteld werd dat een 'meewandelen met alle overheidsplannen en naar alle scholen toegaan om ter plekke vast te stellen wat er gedaan kan worden' ongewenst is. De LPC's moeten vooraf keuzen maken voor de doelgroep. Voor die profilering moet ruimte gemaakt worden: 'om te kunnen anticiperen op allerlei ontwikkelingen in het onderwijsveld en de onderwijsverandering. Om onderzoek te kunnen doen naar de ondersteuningsbehoeften binnen veranderingsprocessen in de scholen en van de problemen die zich voordoen bij verschillende organisatievormen en onderwijsstructuren'.¹⁰⁶

¹⁰⁵ *Op. cit.*, blz. 10.

¹⁰⁶ F.R. Janssen-Vos: 'Een kijk vanuit de ondersteuningsfunctie'. In: *Onderwijs en Opvoeding*, januari 1980; jrg. 31, nr. 5, blz. 141.

Een andere spanningsverhouding betreft het dualistische in de taken van de LPC's. Het werk is niet alleen maar op de scholen gericht, maar evenzeer op ondersteuning van de overheid door participatie in allerlei adviescommissies, structuurcommissies, coördinatiecommissies, begeleidingscommissies enzovoort.

Een laatste spanningsveld betreft de verhouding ten opzichte van de school en vertoont grote overeenkomst met de hiervoor gesignaleerde spanning tussen vernieuwing van bovenaf versus vernieuwing van onderop. In het themanummer¹⁰⁷ wordt gesteld dat een strategie om het juiste evenwicht tussen beide te bereiken zou moeten zijn: werken in de richting van een zich zelf veranderende school in het kader van landelijke ontwikkelingen en vernieuwingen. Scholen moeten in de gelegenheid worden gesteld om, met behulp van planmatig opgezette veranderingsprocessen, eigen veranderingsplannen op te stellen en in die eigen veranderingsplannen vast te stellen welke actie nodig is, welke ondersteuning nodig is en bij wie die ondersteuning gevraagd kan worden. Overigens ontbreekt het op dit moment aan een van de meest essentiële voorwaarden om dit strategiemodel in te vullen, namelijk aan de personele en materiële voorwaarden om de veranderingscapaciteit binnen de school te bevorderen. Voorts moet gevreesd worden dat in het *Voorontwerp* een andere tendens te bespeuren is. Daar wordt namelijk gesteld dat het contact met de specifieke instellingen in de verzorgingsstructuur (SLO, SVO, CITO) uitsluitend kan geschieden *via* de algemene instellingen (LPC's en OBD'en). Dat maakt de keuzemogelijkheden voor de 'zichzelf veranderende school' dus tamelijk gering, zeker wanneer die school geen rechtstreekse invloed kan uitoefenen op de programmering van de algemene begeleidingsinstellingen.

Behoeftte aan onderzoeks- of ontwikkelingswerk die rechtstreeks uit de schoolpraktijk voortvloeit, kan in deze visie slechts gesluïd worden doorgegeven aan de specifieke instellingen en het is maar de vraag of die actuele vraag op dat moment strookt met de autonome prioriteitsstelling van de specifieke instellingen. Met andere woorden de onderscheiding (en zelfs afgrenzing) van de eerste-lijnsverzorging (algemene verzorgingsinstellingen) en de tweede-lijnsverzorging (specifieke instellingen) is een institutionalisering van professionele functiescheiding. De in de Memorie van Toelichting van het *Voorontwerp* opgesomde voordelen zijn:

- de scholen hoeven maar met één instituut te werken;
- de taakstelling der ondersteunende instellingen komt beter tot zijn recht;
- de samenwerking tussen de instellingen wordt vereenvoudigd;
- de instellingen staan niet in een hiërarchische verhouding tot elkaar.¹⁰⁸

Zij lijken niet op te wegen tegen de nadelen. Ze gaan namelijk voorbij aan de complexiteit van het totale onderwijsgebeuren en door de functiescheiding wordt feitelijk nieuwe afhankelijkheid gecreëerd.

*De organisatie van het innovatieproces*¹⁰⁹

Na de instelling van de ICB in december 1973 zijn in samenwerkingsexperimenten en projecten in traditionele vernieuwingsscholen (TVS) de eerste stappen gezet naar meer duidelijkheid over doelen, werkwijzen en methoden voor de basisschool terwijl ook de veranderingsprocessen op schoolniveau grote aandacht hebben gekregen. Vrijwel gelijktijdig¹¹⁰ kwam het stimuleringsbeleid gericht op kinderen uit sociaal-economische achterstandssituaties op gang. In het kader van het stimuleringsbeleid zijn grote projecten van start gegaan die de samenhang tussen onderwijs en omgeving nastreven en de hulp aan kinderen in achterstandssituaties realiseren. Na de betrekkelijk geïsoleerde samenwerkingsprojecten en de TVS-projecten is op grond van voorstellen van de ICB het innovatieproces basisschool aanzienlijk verbreed.

¹⁰⁷ 'De zichzelf veranderende school in het kader van landelijke ontwikkelingen; Thema-nummer.' Onder red. van H.M. van Hees-Mulders. In: *Onderwijs en Opvoeding*, januari 1980; jrg. 31, nr. 5, blz. 130-151.

¹⁰⁸ *Op. cit.*, blz. 19.

¹⁰⁹ De gegevens zijn ontleend aan het *Plan vernieuwingsprojecten*.

¹¹⁰ *Beleidsplan*.

Door het zogenaamde activeringsplan kregen na een eerste groep van 100 koppels van kleuter- en lagere scholen in de schooljaren 1978/1980 grotere aantallen koppels de gelegenheid hun activiteiten in de richting van de nieuwe basisschool te ontplooien. Vanaf het schooljaar 1979/1980 zijn bovendien, gespreid over het land, experimentele basisscholen begonnen aan een ontwikkelingsproces dat in de regio als voorbeeld voor andere scholen kan gelden. In de landelijke verzorgingsinstellingen zijn eveneens activiteiten op gang gebracht die in het innovatieproces een rol gaan spelen: leerplanontwikkeling, toetsontwikkeling, onderzoek en begeleiding.

De beleidskaders voor ontwikkelingsprojecten worden vastgelegd in jaarplannen. Het eerste verscheen in 1978. Telkenjare wordt een nieuw plan gepubliceerd nadat de advies- en overlegprocedures zijn afgerond (bespreking in het onderwijskundig overleg en advisering door de Onderwijsraad). De Stuurgroep Innovatie Basisonderwijs (SIB) biedt jaarlijks een ondersteuningsplan aan de minister aan: een ontwerp waarin een optimale ondersteuning van het innovatieproces aangegeven wordt. De landelijke ondersteuningsactiviteiten ten behoeve van het innovatieproces worden in het algemeen additioneel gefinancierd.

Naar aanleiding van adviezen van de ICB is in 1975 voor de ondersteuning van de samenwerkingsprojecten de Landelijke Ondersteuningsgroep (LOG) ingesteld. De LOG werd ondergebracht bij de Landelijke Pedagogische Centra en bestond uit zes medewerkers. De LOG had als taken:

- ondersteuning van de samenwerkingsprojecten in aanvulling op de plaatselijke begeleiding
- signalering van knelpunten bij de voortgang van de samenwerkingsexperimenten
- het verzorgen van communicatie tussen de samenwerkingsexperimenten en de verschillende andere betrokkenen.

De LOG is per 1 augustus 1980 opgeheven als gevolg van het aflopen van de samenwerkingsexperimenten.

De Projectgroep Leerplanontwikkeling Basisonderwijs (pgLOB) is al eerder in deze paragraaf (blz. 45-46) genoemd.

In het vijfde advies van de ICB werd voorgesteld door middel van een breedtestrategie te bevorderen dat een groot aantal scholen actief betrokken zou raken bij het landelijk vernieuwingsproces basisschool. Het beleidskader dat hiervoor geschapen is, wordt aangeduid met Activeringsplan. Ter ondersteuning is binnen dit activeringsplan de Projectgroep Communicatienetwerk (pgCN) ingesteld. De taak van de pgCN is:

- de deelnemende scholen aan het Activeringsplan regelmatig op de hoogte stellen van informatie die voor hun project relevant is;
- ervoor zorgen dat scholenkoppels gegevens krijgen over andere scholen in het Activeringsplan en dat onderlinge contacten tussen scholen tot stand komen.

De pgCN leidt in principe een tijdelijk bestaan, namelijk voor de duur van het Activeringsplan. Ten behoeve van een overdracht van de pgCN-taken aan schoolbegeleidingsdiensten wordt door de pgCN nauw samengewerkt met deze diensten.

In 1975 adviseerden de ICB en de Innovatiecommissie Middenschool (ICM) over de informatievoorzieningen die nodig zijn voor een innovatieproces. In de sector van het basisonderwijs is op grond van dat advies lange tijd geen besluitvorming tot stand gekomen. In juli 1979 kon ten slotte aan het APS het verzoek worden gericht een informatiepunt in te richten. Dit infopunt heeft tot doel informatie te verstrekken over het innovatieproces en de activiteiten van het innovatieproces voor anderen toegankelijk te maken. Het richt zich in eerste instantie op schoolbegeleidingsdiensten, die moeten worden voorzien van gebruiksklare informatie en moeten worden gestimuleerd deze informatie door te geven. Los van dit informatiepunt zijn aan de LPC's taken toebedeeld ten aanzien van identiteitsgebonden informatie. Zowel aan het APS als aan de andere Centra zijn financiële middelen ter beschikking gesteld voor het vervullen van deze taken.

Afstemming van taken van de pgCN, het infopunt Basisonderwijs en de taken van schoolbegeleidingsdiensten geschiedt binnen de SIB.

Op de Sectoronderzoeksgroep Basisonderwijs (SOG-B) gingen wij al eerder in deze paragraaf in (blz. 39 e.v.). Volledigheidshalve wordt hier nog melding gemaakt van de Integratie-Vorbereidende Bijscholingscursus (IVB) die tot doel heeft onderwijsgeevenden bij te scholen in het kader van de ontwikkeling van de nieuwe basisschool. Aangezien dit onderwerp buiten het kader van de verzorgingsstructuur valt, gaan we er hier niet verder op in.

Naast de additionele activiteiten ontplooiën de verschillende ondersteuningsinstellingen op grond van eigen prioriteiten activiteiten die van betekenis zijn voor het innovatieproces. Zo hebben de verschillende LPC's een aantal gerichte projecten ontwikkeld en werken zij samen met het WPRO in de centrale werkgroepen van het CIO, die een professionaliseringsmogelijkheid voor OBD-medewerkers hebben.

Enkele inhoudelijke aspecten van het innovatieproces

We beperken ons in het volgende vooral tot het innovatiebeleid ten aanzien van groepen in achterstandssituaties.¹¹¹ Dat zijn niet alléén de groepen met een achterstand vanuit hun sociaal-economisch milieu van herkomst. Andere categorieën – meisjes, kinderen uit etnische minderheden – bevinden zich vanuit hun groepskenmerken eveneens in een achterstandssituatie die soms cumulatief is ten aanzien van de eerste 'categorie' achterstand. Dat geldt ook voor kinderen die worden verwezen naar het buitengewoon onderwijs, hetgeen een begrip als 'zorgbreedte' van het basisonderwijs onder de aandacht brengt.

De aandacht van de overheid voor de leerlingen die ten gevolge van hun sociaal-economische milieu onvoldoende profiteren van het onderwijs, is sinds het verschijnen van het *Beleidsplan*¹¹² vooral zichtbaar geworden in het stimuleringsbeleid. Belangrijke elementen uit dat beleid waren:

- toekenning van extra personele middelen aan scholen die in meerderheid bezocht worden door kinderen uit achterstandssituaties
- extra begeleiding voor deze scholen
- stimulering van samenwerking tussen onderwijs en welzijn.

Het stimuleringsbeleid dat als gevolg van het *Beleidsplan* tot stand kwam is telkens voor driejarige perioden opgezet.

Het huidige stimuleringsbeleid kan worden gekarakteriseerd als een faciliteitenbeleid. Scholen en onderwijsbegeleidingsdiensten – en in mindere mate CRM-instellingen – ontvangen extra personele voorzieningen van tijdelijke aard. Zij dienen daarmee te werken aan de verbetering van de onderwijskansen van kinderen uit sociaal-economische achterstandssituaties. Voor het verschijnen van het *Beleidsplan* had een aantal schoolbegeleidingsdiensten al plannen opgezet voor extra begeleiding van scholen met veel kinderen in achterstandssituaties. Een deel van deze 'oude' projecten wordt omgebouwd tot 'combinatiepakketten' waarin in beperkte mate wordt samengewerkt door de OBD en enkele CRM-werksoorten. De looptijd is drie jaar. Een ander deel van de oude projecten heeft er de voorkeur aan gegeven de activiteiten voort te zetten als ontwikkelingsproject basisschool. Voor de overige oude projecten zullen de activiteiten worden opgenomen in de reguliere begeleiding.

Naast de stimuleringsfaciliteiten aan de scholen zelf ontvangen ook onderwijsbegeleidingsdiensten faciliteiten voor de uitvoering van extra begeleidingstaken. Per samenwerkingsverband van twintig stimuleringscholen wordt één extra begeleidingsfunctionaris aan de dienst toegekend. Van de 67 door het WPRO

¹¹¹ Het gebruik van de term 'achterstand' geschiedt in dit hoofdstuk uitsluitend en alleen om pragmatische redenen, namelijk omdat de term algemeen is ingeburgerd. Het zou naar onze mening wenselijk zijn deze term te elimineren omdat er een impliciet normatief oordeel aan ten grondslag ligt. De norm waaraan 'achterstand' wordt afgemeten berust op een cultuurbegrip dat gebonden is aan een bepaalde sociaal-economische (midden)klasse en werkt bevestiging van de huidige, maatschappelijke ongelijkheid reproducerende, functie van het onderwijs in de hand.

¹¹² *Op. cit.*; verschenen in 1974.

geënuquëerde diensten hadden 13 een aparte afdeling voor de stimuleringsbegeleiding, terwijl in 44 gevallen de stimuleringsbegeleiding geïntegreerd was in de reguliere begeleiding.¹¹³

Individuele scholen kunnen worden aangewezen tot stimuleringschool indien zij volgens criteria, ontleend aan de beroepencategorieën van de ouders, in meerderheid worden bezocht door kinderen uit achterstandssituaties. Deze scholen kunnen dan op grond van verlaagde leerlingenscalen beschikken over extra leerkrachten waardoor extra aandacht aan de leerlingen kan worden besteed. In gebieden met grote concentraties van stimuleringscholen vinden stimuleringsprojecten plaats. Bekende 'grote' projecten zijn bijvoorbeeld het GEON-project (Gedifferentieerd Onderwijs) dat wordt uitgevoerd in een viertal plaatsen, het IPA (Innovatie Project Amsterdam) en het project OSM (Onderwijs en Sociaal Milieu) te Rotterdam. Hoewel alle drie de projecten ongeveer tien jaar looptijd achter de rug hebben, zijn de resultaten niet zo heel bemoedigend. De evaluatiegegevens zijn echter sterk gekleurd door de gehanteerde evaluatiecriteria. Deze problematiek wordt vooral duidelijk wanneer discrepanties tussen de intern en extern gehanteerde criteria expliciet gemaakt worden.¹¹⁴ Wanneer de ICB dan ook concludeert dat het samengaan van stimulerings- en innovatie-activiteiten positief op elkaar inwerkt, dan is dat een conclusie die voornamelijk gericht is op de voorwaardenscheppende sfeer: bij deelneming aan het activeringsplan kunnen stimuleringscholen profiteren van de vier maatregelen uit het activeringsplan (deelname aan het communicatienetwerk, toekenning extra schooltijden, toekenning extra middelen en — wellicht — toepassing van wettelijke verruimingsmogelijkheden).¹¹⁵ Omdat de scholen hun werkzaamheden bewuster gaan plannen, kunnen begeleidingsinstanties zich beter richten op de dienstverlening aan de schoolteams.

Overigens blijkt dat de doelstellingen van het stimuleringsbeleid in de praktijk op verschillende wijzen worden uitgewerkt. In de hierboven genoemde projecten (IPA, OSM en GEON) wordt het meest gewerkt in de lijn van *het Beleidsplan*. In deze projecten wordt de relatie tussen school, gezin en buurt als een belangrijk aangrijpingspunt beschouwd voor de activiteiten in de school. Daartoe wordt veelal samengewerkt met welzijnsinstellingen. Bovendien worden er pogingen gedaan het onderwijs methodisch en inhoudelijk te veranderen en worden er programma's en werkwijzen ontwikkeld die het oplopen van onderwijsachterstanden van kinderen uit benadeelde groepen moeten helpen voorkomen. Daarbij wordt naast aan cognitieve prestaties ook zorg besteed aan de creativiteitsontwikkeling en de sociaal-emotionele ontwikkeling van de leerlingen.

In haar negende advies somt de ICB een aantal knelpunten op ten aanzien van het huidige stimuleringsbeleid:

'De toegekende faciliteiten worden doorgaans niet ingezet voor nieuwe activiteiten, gericht op het realiseren van stimuleringsdoelstellingen. Dat betekent, dat het stimuleringswerk in de scholen vaak neerkomt op "meer van hetzelfde". Gelukkig bestaan hierop uitzonderingen. Maar in het totaalbeeld overheerst de indruk, dat de extra faciliteiten in hoofdzaak worden gebruikt voor klasseverkleining en remedial teaching. Maar daaraan worden dan geen verdere consequenties verbonden voor de inhoud en organisatie van het onderwijs op school of voor de (na-) scholing van onderwijsgevend en schoolbegeleiders.'

'Verder is een ernstig knelpunt in het stimuleringsbeleid de gebrekkige relatie, die bestaat tussen het faciliteitenbeleid en het inhoudelijke werk. In situaties waar het stimuleringswerk bestaat uit "meer van hetzelfde" wordt de speciale aandacht voor groepen uit achterstandssituaties sterk afhankelijk

¹¹³ WPRO: *Op. cit.* (1980), blz. 27-29.

¹¹⁴ Zie bijvoorbeeld A. van den Berg en V.J. Welten: *Externe evaluatie van het Innovatieproject Amsterdam; Het innovatieproject gewogen*. Amsterdam, Kohnstamm Instituut/Nijmegen, Hoogveld Instituut, 1981.

¹¹⁵ ICB: *De inpassing van het stimuleringsbeleid in het beleid m.b.t. het innovatieproces basisschool*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980, blz. 65. Advies 9/9A.

gemaakt van de omvang van de toegekende extra faciliteiten per school. Wanneer op grond van de geldende regelingen de toegekende faciliteiten worden verminderd of zelfs geheel wegvallen, dreigt ook de extra aandacht te verminderen. Er wordt nog teveel gedacht, dat stimuleringsactiviteiten als een afzonderlijk deel uit het totale onderwijsgebeuren kunnen worden getild.'

'In het onderwijsstimuleringsbeleid is de nadruk tot dusver komen te liggen op een organisatie van een "bovenbouw" van ondersteuning en begeleiding. Het ontwikkelen en verspreiden van concrete werkwijzen en methodieken in de onderwijspraktijk is daarbij ver achtergebleven. Polemisch gesteld: het gevaar dreigt, dat de stimulering blijft steken in een wirwar van activiteiten in de begeleidings- en ondersteuningsstructuur, waarvan het nuttig rendement voor het werk in de scholen en buurten weinig zichtbaar wordt.'¹¹⁶

In het tiende en elfde advies heeft de ICB benadrukt dat de beoogde onderwijsveranderingen óók vragen om planmatige contacten met ouders en buitenschoolse instituties.¹¹⁷ Ontwikkelings- en onderwijskansen kunnen immers slechts ten dele door de school beïnvloed worden. Dit is een probleem dat verder reikt dan leerlingen in achterstandssituaties alléén. In voorgaande paragrafen gaven wij al aan dat de doelstellingsverruiming van het onderwijs aanleiding geeft tot meer externe contacten.

De HRWB is meer systematisch nagegaan welke belemmeringen er bestaan ten aanzien van de samenwerking tussen bijvoorbeeld OBD'en en andere instellingen die zich op het onderwijs richten.¹¹⁸ Het zijn naast belemmeringen in de sfeer van 'mentaliteitsverschillen' ook en vooral de wettelijke (of andere) regelgeving en de financieringswijze die een 'samengaan in harmonie' tussen verschillende werksoorten en het onderwijs doen stagneren. Reeds in de discussienota *Schoolbegeleiding* werden de grenzen tussen wat tot 'onderwijs' hoort en wat daarbuiten, staat getrokken. Hiervoor werd al aangegeven dat in het *Concept Rijksregeling* de derde 'poot' van het begeleidingswerk wordt uitgesloten, terwijl de betekenis van de tweede poot – de systeembegeleiding – wordt beperkt door het bekostigingscriterium dat gerelateerd is aan het aantal leerlingen.¹¹⁹ In de Memorie van Toelichting op het *Voorontwerp* zet deze trend zich voort.¹²⁰ Hierin wordt onderkend dat *naast en los van* de verzorgingsinstellingen andere instellingen zich ontwikkeld hebben die dienstverlening van het onderwijs nastreven. Daarbij worden onderscheiden:

- de *dienstverlenende* instellingen, zoals jeugdgezondheidszorg en bibliotheekvoorzieningen, die niet als onderwijsverzorging worden aangemerkt; en
- de *perifere* instellingen: instellingen die in beginsel werken vanuit het beleidsterrein van een ander ministerie en die zich qua doelstelling niet alleen richten op de verzorging van het onderwijs, maar ook het onderwijs als een van de doelgroepen van hun werkzaamheden beschouwen.

Ten aanzien van deze laatste groep wordt gesteld dat er alleen een vorm van samenwerking mogelijk moet zijn met de reguliere onderwijsverzorgingsinstellingen maar dat deze laatste centraal moeten blijven staan. 'De algemene verzorgingsinstellingen kunnen een activiteit van een perifere instelling voor hun programma uit hun reguliere middelen bekostigen (...) mits het een perifere instelling betreft die door de minister erkend is.' De vraag is overigens hoe een eerder geproclameerde 'sobere dienst' zich uit reguliere eigen middelen een dergelijke luxe kan permitteren.

Vastgesteld kan worden dat de gedachtenontwikkeling op rijksniveau in een

¹¹⁶ *Ibid.*, blz. 62-63.

¹¹⁷ – ICB: *School en scholing*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980. Advies no. 10.

– ICB: *Regionalisatie van het innovatieproces basisschool*. Zeist, ICB, 1979. Advies no. 11.

¹¹⁸ HRWB: *Op. cit.* (1979).

¹¹⁹ *Concept Rijksregeling*, blz. 15.

¹²⁰ *Voorontwerp*, blz. 40 e.v..

geheel andere richting gaat dan de op onderwijsinhoudelijke overwegingen gestoelde gedachten van de ICB. Deze stelt dat activiteiten die vanuit andere dan onderwijsinstellingen worden ondernomen (buurthuiswerk, peuterspeelzalen, verenigingsleven, actiegroepen, welzijnsinstellingen), meer dan tot dusver de schoolse activiteiten dienen te beïnvloeden en vice versa. Door het onderwijs te programmeren in combinatie met activiteiten in de buurt en de wijk of in een regio kan de wederzijdse relatie tussen school en maatschappij verbeterd worden. Eveneens kan daardoor de betrokkenheid van de ouders bij de school worden vergroot. Met name welzijnsinstellingen kunnen bijdragen leveren om ouders en school meer op elkaar te betrekken, aldus de ICB.¹²¹ Daarnaast – en in het verlengde hiervan – zouden de omstandigheden verbeterd moeten worden om een samenhangende beleidsaanpak te verwerklijken voor de bestrijding van de gelokaliseerde problemen. De middelen, die vanuit de verschillende departementen ter beschikking worden gesteld voor de bestrijding van achterstandssituaties, zouden op die manier bewuster gezamenlijk kunnen worden ingezet in de meest bedreigde situaties. Bij een gebiedsgewijze toewijzing van een totaal middelenpakket zijn de school- en begeleidingsfaciliteiten slechts een onderdeel van het geheel.

In dit verband moet op het elfde ICB-advies gewezen worden;¹²² hierover is in 1979 en 1980 in de CCOO een scherpe discussie ontstaan die ertoe leidde dat overeenstemming uitbleef. Als gevolg hiervan werd ook het eerste SIB-advies niet besproken omdat ook hierin wordt ingegaan op de noodzaak van regionalisering. In de maartvergadering van 1981 nam de minister nog geen officieel standpunt in. Als gevolg daarvan is er nog steeds geen ondersteuningsplan basisschool.

Een categorie die op grond van een ander kenmerk, namelijk sekse, achterstanden in het onderwijs oploopt is die der meisjes. In het basisonderwijs wordt die achterstand nog niet zichtbaar; integendeel, meisjes volgen een betere schoolloopbaan in deze fase van het onderwijs: ze blijven minder zitten en worden minder vaak doorverwezen naar het buitengewoon onderwijs. Pas in het voortgezet onderwijs wordt het verschillende onderwijsrendement voor jongens en meisjes zichtbaar. Dit wordt wel betiteld met de term 'opzout-hypothese': invloeden van onder meer het socialisatieproces worden wel opgeslagen, maar het totale resultaat openbaart zich pas in het voortgezet onderwijs.¹²³

Zo mogelijk nog meer dan ten aanzien van de verbeteringspogingen met betrekking tot onderwijskansen voor kinderen uit lagere sociaal-economische milieus wordt hier de relatie tussen onderwijs en maatschappij zichtbaar. Meisjes worden constant geconfronteerd met voorbeelden van de reproductie van de 'moederende' rol¹²⁴ (in de brede zin van een complex van eigenschappen en gedragingen): tijdens de opvoeding door de moeder, op de lagere school door het verborgen leerplan en in de buitenwereld waar de beroepsrollen voor mannen en vrouwen duidelijk verschillend zijn. De problematiek van het onderwijs moet dan ook in een breder verband worden geplaatst; veranderingen – willen ze effectief zijn – dienen op meerdere sectoren van de samenleving betrekking te hebben. Meisjes schipperen tussen de te verwachten moederrol en een maatschappelijke functie. Ze nemen in hun onderwijsloopbaan dan ook meer ad hoc beslissingen en vertonen een minder planmatige onderwijsloopbaan dan jongens.¹²⁵

In 1979 brachten de Minister van O&W en de Staatssecretaris van CRM, belast

¹²¹ ICB: *Inpassing van het stimuleringsbeleid in het innovatiebeleid; vervolgradvies voor de langere termijn*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980. Advies no. 9A.

¹²² *Op. cit.*

¹²³ *Vrouwen en onderwijs; Bijdragen tot de Onderwijsresearchdagen 1980*. Onder red. van R. Jaarsma. 's-Gravenhage, SVO, 1981, blz. 190.

¹²⁴ De term is hier in vertaling ingeburgerd na het verschijnen van N. Chodorow: *The Reproduction of Mothering; Psychoanalysis and the Sociology of Gender*. Berkeley etc., University of California Press, 1978.

¹²⁵ K. Snoek: 'De schoolloopbaan van meisjes in het secundair onderwijs'. In: *Vrouwen en onderwijs (op. cit.)*, blz. 172-183.

met Emancipatiezaken, een nota met betrekking tot onderwijs-emancipatiebeleid uit.¹²⁶ Hierin worden met betrekking tot het basisonderwijs vier probleemgebieden onderkend:

- rolbevestiging, met consequenties voor de keuze en het perspectief van de voortgezette studie;
- verdeling van mannen en vrouwen over verschillende functies in het onderwijs;
- consequenties van de schoolorganisatie, met name de schooltijden, voor de verzorgers, vooral moeders van jonge kinderen;
- de positie van meisjes van culturele minderheden.

In de voorgestelde maatregelen staat onder meer:

'Er zal een aantal projecten worden gesubsidieerd, dat zich in deelgebieden van het onderwijs richt op de emancipatiebevordering. In beginsel kan elke school (k.o., g.l.o., b.u.o.) of groep scholen hieraan deelnemen. De subsidie zal zijn bestemd voor materiële of personele faciliteiten tot een bepaald maximumbedrag. (...) Om de projecten meer kans van slagen te geven zullen ook faciliteiten voor begeleiding beschikbaar worden gesteld. Scholen die zich in hun projecten richten op groepen die onder het stimuleringsbeleid vallen, krijgen bij de subsidie prioriteit.'

Ook hier is dus sprake van een faciliteitenbeleid.

Bij de verschijning van de *Voortgangsnota*¹²⁷ was er van de 115 in uitvoering zijnde ontwikkelingsprojecten slechts één met een emancipatie-aspect. Bij de start van een nieuwe serie ontwikkelingsprojecten in 1981 is het aantal gegroeid tot acht.

Een andere in de *Schets van een beleid* genoemde maatregel, namelijk die ten aanzien van de ontwikkeling van rol doorbrekend lesmateriaal, lijkt slechts marginaal te kunnen worden uitgevoerd gezien de positie van de overheid ten opzichte van het bedrijfsleven (zie par. 6.3.1). Momenteel werkt de Stichting Marie, word wijzer.' aan de uitwerking van één project.

Het onderzoek op het gebied van het thema 'vrouwen en onderwijs' is een zaak van betrekkelijke armoede.¹²⁸ In de *Schets van een beleid* werd gesteld: 'Het onderzoeksbeleid zal zijn gericht op het scheppen van een zodanig kader, dat emancipatie-onderzoek beter tot ontwikkeling kan komen. Dit onderzoek zal zich in elk geval bezig moeten houden met onderliggende processen en met benaderingswijzen die het mogelijk maken rolbevestigende tendenties in het onderwijs te doorbreken.'¹²⁹ Daarbij wordt verwezen naar de SVO en naar de Voorlopige Begeleidingsgroep Emancipatie Onderzoek (VBEO) die in 1979 is ingesteld.

In het advies *Emancipatie-onderzoek* van de Emancipatie Commissie (EK) werden twee belangrijke conclusies getrokken:¹³⁰

'Emancipatie-onderzoek beoogt niet het tot ontwikkeling brengen van een apart vakgebied of specialisme, maar het loopt door alle vakgebieden heen. Bij de bestudering van emancipatieproblemen zal men er veeleer op stuiten dat de bestaande scheidlijnen tussen disciplines alsook de traditioneel aanvaarde indelingen binnen afzonderlijke vakgebieden in de weg staan aan een verhelderende analyse van het probleem. Emancipatie-onderzoek maakt een multi-of interdisciplinaire aanpak noodzakelijk.'

'De behoefte aan onderzoek beperkt zich niet tot beleidsgerichte studies alleen. Evenzeer is er behoefte aan zuiver wetenschappelijk of fundamenteel onderzoek, dat nieuwe terreinen van onderzoek en nieuwe vraagstellingen oplevert. Het beleidsgerichte onderzoek zal naar de mening van de EK

¹²⁶ *Schets van een beleid voor emancipatie in onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 16 006, nr. 2 (verder aangehaald als *Schets van een beleid*).

¹²⁷ *Voortgangsnota Onderwijsemancipatie*. Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 006, nrs. 3 en 4 (verder aangehaald als *Voortgangsnota*).

¹²⁸ *Vrouwen en onderwijs* (op. cit.), blz. 1.

¹²⁹ *Schets van een beleid*, blz. 7.

¹³⁰ EK: *Advies Emancipatie-onderzoek*. Rijswijk, EK, 1979, blz. 18-19.

ook alleen dan bruikbaar voor de ontwikkeling van een emancipatiebeleid kunnen zijn, indien het in wisselwerking staat met de kritische bezinning op probleemstellingen en te hanteren methoden, die uit het fundamentele onderzoek voortkomen.'

De noodzaak tot emancipatie-onderzoek als facetonderzoek in plaats van sectoraal onderzoek vraagt om specifieke coördinatie en programmering waarop thans vigerende structuurmodellen, zoals bijvoorbeeld de IPAC's, niet zonder meer van toepassing kunnen worden verklaard. Meer tijd en energie zullen moeten worden geïnvesteerd in overleg en afstemming met 'belendende' disciplines buiten de traditioneel bij de SVO betrokken wetenschappen. Er is overleg gaande om tot een overlegstructuur tussen de ministeries, de VBEO en de SVO te komen. Ook de tweede EK-conclusie verdient in dit verband aandacht. De gehele reeks van voorgenomen beleidsmaatregelen in de *Schets van een beleid* is tot op heden ondersteund door zegge en schrijve drie beleids-ondersteunende projecten. Het gevaar is groot dat kortlopend, beleidsgericht onderzoek zonder meer een ad hoc karakter krijgt, hoewel men de stelling kan verdedigen dat door (kortlopend) onderzoek gesteund beleid altijd nog beter is dan beleid zonder onderzoek. Van het noodzakelijke, op theorievorming gerichte onderzoek dat zich over langere termijnen uitstrekt, is echter — op een enkele uitzondering na — geen sprake.

Deze problematiek hangt uiteraard ten nauwste samen met de beschikbare financiële middelen. Het ontbreekt in deze sector van onderzoek nog zowel aan een adequaat financieringssysteem als aan adequate besluitvormingsprocedures over onderzoeksprioritering en -programmering. Dit geldt overigens niet alleen voor onderzoek op het gebied van onderwijs-emancipatie van 4- tot 12-jarigen. Het gestelde is evenzeer van toepassing op de hierna volgende onderwijssectoren. Er is één opmerkelijk verschijnsel: waarschijnlijk omdat onderwijs-emancipatiebeleid is geïnitieerd als antwoord op een duidelijk maatschappelijke beweging (in dit geval de tweede emancipatiegolf) is het beleid minder dan in andere gevallen een onderwijsonderonsje. Zo wordt in de *Schets van een beleid* bijvoorbeeld voorgesteld informatiepunten aan te haken bij de (overigens omstreden) provinciale emancipatiebureaus die een veel bredere taak krijgen dan onderwijs alleen.

Wat betreft de leerplanontwikkeling en zelfs wat betreft de advisering daarover is de SLO in dit opzicht nog in een beginstadium.¹³¹

Sinds het begin van de jaren zeventig wordt het Nederlandse onderwijs niet alleen geconfronteerd met Nederlandse kinderen uit de zogenaamde gedepriiveerde sociale milieus met weinig kansen, maar ook met leerlingen uit diezelfde milieus die bovendien nog anderstalig zijn. Dat is niet alleen kenmerkend voor hun positie: de wortels van hun bestaan liggen in een ander land met een andere cultuur en een andere taal. Het kind van een buitenlandse gastarbeider leeft in een dubbele wereld; aan de ene kant het gezin en de gezinscontacten, aan de andere kant de school- en buurtcontacten — twee verschillende werelden met verschillende taal, cultuur en verschillende waarden en normen.

Werd in 1977 nog in het tijdschrift van O&W¹³² geschreven dat een apart beleid ten aanzien van het onderwijs voor anderstaligen niet nodig is, in 1980 verscheen een aparte beleidsnota over culturele minderheden in het onderwijs.¹³³ Als uitgangspunt voor het beleid wordt geformuleerd: 'Het onderwijs dient de leden van de minderheden voor te bereiden op en in staat te stellen tot een volwaardig sociaal-economisch, maatschappelijk en democratisch functioneren en participeren in de Nederlandse samenleving, met de mogelijkheid zulks te doen vanuit de eigen achtergrond.' Het voorgestelde beleid is, evenals het stimuleringsbeleid, vooral faciliteitenbeleid: extra leerkrachten, extra begeleiding.

¹³¹ SLO: 'Man/vrouw rolverdeling in leerplannen: een maatschappelijk probleem'. In: *Vrouwen en onderwijs* (op. cit.), blz. 248-265.

¹³² *Gastonderwijs*, 1977; nr. 3, blz. 17.

¹³³ *Culturele minderheden in het onderwijs; Conceptbeleidsplan*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

De kinderen die pas in Nederland zijn aangekomen, komen aanvankelijk terecht in opvangklassen. Hier krijgen de kinderen les in hun eigen taal en ontvangen ze onderwijs zoals dat in hun thuisland gangbaar is. In Leiden is onderzoek gedaan naar het effect van deze aanpak; de resultaten zijn nog niet bekend. Een ander systeem is dat van de Vliegende Brigades: de buitenlandse kinderen krijgen buiten hun klasseverband enkele uren per week van rondreizende leerkrachten extra Nederlandse les. Uit het overzicht in de WPRO-enquête¹³⁴ blijkt dat er nogal wat verschil bestaat tussen de opvangmodellen in diverse regio's. Eendertig OBD'en hebben een of meer consulent(en) anderstaligen in dienst; daarnaast houden, buiten de consulenten anderstaligen, negen full-time en negentien part-time medewerkers zich bezig met de begeleiding van het onderwijs aan anderstalige kinderen.

In de WPRO-enquête werd eveneens gevraagd naar suggesties ten aanzien van de begeleiding van anderstalige leerlingen. Daarbij werd onder meer gesuggereerd dat onderlinge afstemming en samenwerking gewenst zouden zijn met degenen die vanuit soortgelijke maatschappelijke 'optiek' werkzaam zijn ten behoeve van kinderen in achterstandssituaties:

- schoolopbouwwerk
- stimuleringswerk
- anderstaligenwerk
- andere minderheden.

Dit zou in samenhang met landelijk, regionaal en plaatselijk beleid ten aanzien van huisvesting, buurtvoorzieningen, welzijns- en gezondheidszaken, educatieve en recreatieve voorzieningen (ook voor volwassenen) en werkgelegenheidszaken (in de regio) moeten plaatsvinden. Een projectmatige aanpak zou, mits voldoende 'bemand' en 'bemiddeld', een goede oplossing zijn. Een andere dienst is de mening toegedaan dat de begeleiding van het onderwijs aan anderstalige kinderen (en dus ook dit onderwijs op zich) geen te onderscheiden gedeelte is of zou moeten zijn van het reguliere onderwijs (en de begeleiding daarvan). Uitgaande van de gedachte dat het onderwijs zich aan dient te passen aan de kinderen zou het *gehele* onderwijs en de begeleiding daarvan meer afgestemd moeten zijn op de aanwezigheid van verschillende culturen op de scholen en in de samenstelling. De specifieke nationaliteiten van op een bepaalde school aanwezige kinderen is hierbij irrelevant.

Net zoals de kansenongelijkheid van meisjes in het onderwijs een voor wat betreft onderzoek vrijwel onontgonnen terrein is terwijl er nauwelijks sprake is van enig beleid in dit opzicht, zo is ook het onderzoek naar de positie van allochtone kinderen van zeer recente datum en vindt het nog sporadisch plaats. Het kleuter- en lager onderwijs komt er verhoudingsgewijze wat dit betreft nog het beste af, maar ook ten aanzien van deze onderwijssector kan zeker niet gesproken worden van een duidelijk (onderzoeks-)beleid.¹³⁵

De groep leerlingen die door structurele problemen van het onderwijssysteem (de schoolmaatschappij) uit de boot valt, neemt jaarlijks toe. De 'school' wordt blijkbaar ontoegankelijker. De groei van het buitengewoon onderwijs van de laatste jaren bewijst dit (1973 tot 1979 groeide het aantal leerlingen van 80.194 tot 90.228). Van deze totale groei — ruim 10.000 leerlingen — is nagenoeg tachtig procent terecht gekomen in de scholen voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (LOM-scholen). Een groot deel van deze kinderen ondervindt ontwikkelingsbelemmeringen op grond van oorzaken die niet in hun persoon gelegen zijn maar daarbuiten.

Het vroegere buitengewoon onderwijs is er gekomen om hulp te bieden aan de kinderen die individueel — dat wil zeggen lichamelijk, geestelijk of dubbel — gehandicapt waren. Langzamerhand is het buitengewoon onderwijs niet meer een antwoord op de hulpbehoefte van individuele kinderen. Het is meer een

¹³⁴ *Op. cit.* (1980), blz. 120-134.

¹³⁵ W. Miedema: *Onderzoek van het onderwijs aan allochtone kinderen en volwassenen in Nederland; Een stand van zaken verslag ten behoeve van de Onderwijsresearch-dagen 1980*. Amsterdam, Subfaculteit Opvoedkunde, 1980.

antwoord op de structurele problemen van het gewone onderwijs. 'De pioniers van het buitengewoon onderwijs zouden zich in hun graf omdraaien als ze zien welke kinderen wij op het ogenblik "buitengewoon" noemen.'¹³⁶

In 1977 verscheen een ministeriële nota over het onderwijs voor 'kinderen met problemen'; aangrijpingspunt van deze *Nota speciaal onderwijs*¹³⁷ is het buitengewoon onderwijs. In de nota geeft de minister als hoofddoelstelling van het beleid aan dat het gewenst is dat er één stelsel van funderend onderwijs komt, waarin meer contacten bestaan tussen regulier en buitengewoon onderwijs en waarin de geïsoleerde positie van het huidige buitengewoon onderwijs is opgeheven.

In haar zesde advies neemt de ICĒ als uitgangspunt dat het onderwijs moet worden afgestemd op de mogelijkheden van de leerlingen (en niet andersom).¹³⁸ Daarbij wordt een belangrijke taak gezien voor de onderwijsgeevenden: binnen een goed functionerend team moeten vormen van stafdifferentiatie en team-teaching mogelijk worden. In het kader van de stafdifferentiatie binnen een team moeten mogelijkheden voor specialisering geschapen worden. In teambijeenkomsten van de school kunnen onderwijsgeevenden met een dergelijke specialisatie de verantwoordelijkheid krijgen voor de speciale zorg voor kinderen. Deze vorm van specialisatie binnen het schoolteam is verre te verkiezen boven het aanstellen van vrijgestelde leerkrachten of 'remedial teachers'. Bij de laatste oplossing wordt helpen van kinderen iets dat gemakkelijk buiten de onderwijsleersituatie van de groep in afzonderlijkheid gaat gebeuren. Dit heeft bijna steeds een zekere vervreemding van de leerling tot gevolg, zowel van zijn eigen groepsleerkracht als van zijn medeleerlingen. Het bevestigt ook de scheiding — die in het huidige onderwijs zo sterk is — tussen 'gewoon meekunnen' en 'extra geholpen moeten worden'. Het bevordert als zodanig de interne discriminatie. Nog minder aanvaardbaar is het geven van 'remediërend onderwijs' door functionarissen die verbonden zijn aan instanties buiten de school (bijv. een schoolbegeleidings- of een schoolartsdienst). Remediërend onderwijs hoort binnen het onderwijsproces in de school.

Zowel voor de ontwikkeling als voor de begeleiding van het juist handelen van de onderwijsgeevenden is de ondersteuning van schoolbegeleidingsdiensten noodzakelijk. De speciale taak van het schoolteam, gericht op het bevorderen van het welzijn van de leerlingen of op de speciale zorg of hulpverlening, zal direct op de taak van de schoolbegeleidingsdienst betrokken moeten zijn. In het vraagstuk van het ontwikkelen van nieuwe differentiatievormen in het onderwijs waardoor het in afnemende mate nodig moet worden leerlingen van de ene naar de andere school over te plaatsen ligt voor de schoolbegeleidingsdiensten een omvangrijke en nog nauwelijks doelbewust ontgonnen taak. Uitgangspunt hierbij zal moeten zijn dat de hulp en de middelen meer naar de onderwijsleersituaties en de kinderen worden gebracht in plaats van andersom. Op dit moment wordt het buitengewoon onderwijs slechts door 27 van de 64 geëquiperde OBD'en begeleid; 54 diensten houden zich bezig met verwijzing en onderzoek.¹³⁹

Als de nieuwe wet op het basisonderwijs in werking treedt, worden geen extra middelen ter beschikking gesteld. De hele operatie moet budgettair neutraal verlopen. De kans op extra leerkrachten lijkt er dus niet in te zitten. Bovendien onderlijnt het *Concept Rijksregeling* de vrijblijvendheid van de scholen ten opzichte van de OBD'en:

'De begeleiding van het buitengewoon onderwijs zal voorlopig slechts gedeeltelijk tot de taak van de schoolbegeleidingsdienst gerekend worden. De individuele begeleiding van leerlingen in het buo zal onder verantwoorde-

¹³⁶ H. de Vos: 'Bestaat het buitengewone onderwijs nog wel voor buitengewone kinderen?' In: *De wereld van het jonge kind*, 1981; jrg. 8, nr. 11/12 (themanummer 'zorgbreedte'), blz. 272-273.

¹³⁷ *Nota speciaal onderwijs; Beleid voor korte en vragen voor lange termijn*. Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14 415, nr. 2.

¹³⁸ ICĒ: *De zorg voor de leerlingen in het onderwijs*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1978.

¹³⁹ WPRO: *Op. cit.* (1980), blz. 101-102.

lijkheid van het bevoegd gezag van de betrokken school dienen te gebeuren. Hierbij wordt niet uitgesloten dat een gedeelte van dat begeleidingswerk wordt uitgevoerd door iemand van de schoolbegeleidingsdienst.

Voor wat betreft de systeembegeleiding lijkt veel eerder een taak weggelegd voor externe begeleidingsinstanties. Zoals ook in het concept activiteitenplan buo wordt gesteld, zijn er verschillende mogelijkheden voor externe systeembegeleiding: de schoolbegeleidingsdiensten, de landelijke pedagogische centra of instituten die zich speciaal op de begeleiding van het buo richten.

Experimenten zullen moeten aantonen in welke vorm de systeembegeleiding het vruchtbaarst is. Vooruitlopend hierop wordt voorlopig de begeleiding van die vormen van buitengewoon onderwijs, die het meest lijken op het gewoon lager onderwijs, gerekend tot een subsidiabele taak van de schoolbegeleidingsdienst. Een definitieve vormgeving van de begeleiding van het buitengewoon onderwijs moet echter nog vorm krijgen in overleg met de betrokkenen. Vooralsnog zullen alleen de leerlingen van de hiervoor genoemde vormen van buitengewoon onderwijs mede bepalen hoeveel subsidie de dienst krijgt.¹⁴⁰

6.3.3.2 Onderwijs voor 12- tot 16-jarigen

Onderzoek

Uit de bijdrage van Karstanje (hoofdstuk 3) blijkt dat ook in het onderwijs voor 12- tot 16-jarigen enige duidelijke knelpunten zijn te lokaliseren. Uit het beschikbare materiaal van de SVO — het laatst verschenen jaarverslag is dat van 1979! — is niet goed op te maken of deze knelpunten systematisch onderdeel uitmaken van de onderzoeksprogrammering voor deze sector. In het beleidsplan 1979-1983 wordt hiertoe wel de noodzaak geformuleerd:¹⁴¹

'Voor de afstemming van de onderzoekscapaciteit op dienstverlening aan de onderwijspraktijk en het onderwijsbeleid is de systematische verwerving van inzicht in de knelpunten rond en in onderwijssystemen van wezenlijk belang. Periodieke peiling daarvan ziet de SVO als een noodzakelijke activiteit voor de nabije toekomst, zoals zij zich ook in de Programmeringsnota van eind 1976 heeft voorgenoemen. Voorzieningen hiertoe zullen bijdragen aan de organisatie van het netwerk met behulp waarvan SVO gefaseerd aan de meerjarige programmering van het onderzoek vorm wil geven. Ten dele heeft dat betrekking op een technische aangelegenheid, voor zover de wijze van verwerving, verwerking en ontsluiting van informatie aan de orde moet komen. Anderzijds heeft het betrekking op de inrichting van een 'maatschappelijk forum' ten behoeve van het onderwijsonderzoek. Gezien de technische informatie en de wetenschappelijke inzichten en gehoord het maatschappelijk forum wil SVO als intermediair helpen bij de vertaling van knelpunten in het onderwijs in onderzoekbare vraagstellingen.'

De eerder al genoemde onduidelijkheid met betrekking tot de statuten zal er mede debet aan zijn dat hiervan in de onderzoekspraktijk nog niet veel te merken is. Bovendien is de huidige financieringsstructuur een obstakel. Per brief van 11 mei 1981 bood de Innovatiecommissie Middenschool (ICM) een overzicht van onderzoek uit de periode 1975-1980 aan de Minister van O&W aan. Het is geen opwekkende leesstof:

'Innovatie-onderzoek zou in samenhang met de programmering van een innovatieproces en in inhoudelijk opzicht afgestemd dienen te zijn op de inhoudelijke mérites (opties) van de onderhavige innovatie (i.c. de middenschool).

Geconstateerd kan worden dat de programmering van het middenschool-onderzoek, zowel in tijdsperspectief als in inhoudelijk opzicht, zeker niet optimaal correspondeert met het innovatieproces. Tevens was er in de periode '75-'80 geen samenhangende planning, waarin de relatieve plaats van

¹⁴⁰ *Concept Rijksregeling*, blz. 9.

¹⁴¹ SVO: *Op. cit.*, blz. 10.

diverse onderzoeken eenduidig is vastgelegd en ook de inhoudelijke criteria bevat waarop onderzoekers (en beoordelaars van gepland, dan wel verricht onderzoek) zich kunnen richten. Ter toelichting kan hier worden volstaan met enkele voorbeelden.

a. *Beginsituatie-onderzoek* heeft ten doel: registratie van de uitgangspositie van de bij het experiment betrokken scholen teneinde een grondslag voor vergelijking te hebben met de situatie deelname aan het innovatieproces middenschool. Uit de tabel blijkt dat beginsituatiebeschrijvingen niet in alle scholen hebben plaatsgevonden. Bovendien vertonen zij grote verschillen in aanpak en oriëntatie. Beginsituatiebeschrijvingen staan in dienst van vervolgbeschrijvingen. Een uitgewerkte planning van periodieke vervolgbeschrijvingen en eventueel eindsituatie-onderzoek is nog niet beschikbaar. Een analyse van de bruikbaarheid van de beginsituatiegegevens voor evaluatieve doeleinden is niet voorhanden.

b. *Instreamonderzoek* is beperkt tot de leerlingengeneratie 1979/80 en uitgevoerd in vijf scholen. Voorts kunnen instroomgegevens worden geput uit BBI en BBII, doch deze gegevens zijn slechts in beperkte mate bruikbaar omdat voor een deel andere instrumenten zijn gehanteerd en omdat enkele scholen slechts in beperkte mate medewerking wilden verlenen.

Het door- en uitstroomonderzoek, dat momenteel wordt voorbereid wordt ernstig bemoeilijkt doordat een deel van de gegevens over de instroom van de leerlingen niet meer toegankelijk is voor onderzoekers.

c. *Deelstudies* zijn verricht op een beperkt aantal terreinen waarbij de onderwerpkeuze een tamelijk willekeurige indruk maakt. De laatste jaren zijn kennelijk geen nieuwe deelstudies gemaakt van de resultaten en aanbevelingen van deze studies en dit terwijl enkele studies nadrukkelijk om respons vroegen.

d. *T.a.v. het schoolgericht onderzoek.*

Schoolgericht onderzoek vindt jammer genoeg slechts plaats op enkele scholen. Op de scholen waar schoolgericht onderzoek plaatsvindt, ontmoet deze vorm van onderzoek veel waardering. De themakeuze komt hoofdzakelijk tot stand in het overleg van de onderzoeker en de betreffende school. De schooloverstijgende betekenis van de onderzoeksresultaten, die zeker aanwezig is, komt niet tot haar recht.

e. *Niet verricht onderzoek.*

Het is van betekenis na te gaan welke belangrijke onderzoeksthema's buiten het gezichtsveld zijn geraakt (gebleven) — hetzij omdat voorstellen zijn afgewezen, hetzij omdat initiatieven achterwege bleven —. Zo'n analyse is, voor zover bekend, niet aanwezig. Te denken valt aan exploratief onderzoek naar de effecten van verbreding van het vormingsaanbod; aan al dan niet vergelijkend onderzoek naar de belangstelling en motivatie van leerlingen in middenschoolen, respectievelijk traditioneel voortgezet onderwijs.

Bovenstaande voorbeelden zijn gegeven om te verduidelijken dat een inhoudelijk onderzoeksbeleidskader bij een innovatieproces niet mag ontbreken. Onderzoek, dat nauw samenhangt met de hoofddoelstellingen van het innovatieproces, is ten eerste gediend met een goed doordacht en uitgewerkt plan. Zo'n plan zou degenen die zich binnen bepaalde deelonderzoeken gesteld zien voor prioriteitskeuzen, een houvast kunnen bieden. Zo'n plan heeft in bedoelde periode ontbroken of althans onvoldoende houvast geboden.'

Evenals voor het basisonderwijs is voor het middenschoolonderzoek een speciale adviescommissie ingesteld: Op 21 december 1977 werd de Interim

Programma Advies Commissie Middenschool (IPAC-M) ingesteld met de taak de minister te adviseren omtrent een onderzoeksprogramma in hoofdlijnen. Kennelijk zonder resultaat, getuige bovenstaande brief waarin de ICM nog eens nadrukkelijk stelt dat 'het beheer van onderzoek en noodzakelijk samenspel tussen overheid, onderzoeksinstanties, SVO en adviescommissies nader dienen te worden gezien'.

In het advies *Onderzoeksplan*¹⁴² betwijfelde de ICM al of de programmerings-taak met betrekking tot het innovatie-onderzoek wel bij de SVO terecht diende te komen. Uitgangspunten van de ICM ten aanzien van innovatie-ondersteunend onderzoek zijn dat wetenschappelijk onderzoek ten dienste moet staan van de praktijkveranderingen en dat dergelijk onderzoek, zo nauw als mogelijk is, moet aansluiten bij de kernactiviteiten die in de school plaatsvinden. In de visie van de ICM is onderzoek dus een ondersteunende activiteit, naast en samen met begeleiding, ontwikkeling en scholing. De speciale functie van onderzoek als ondersteunende activiteit is het op methodische wijze verzamelen van (gevraagde) informatie. In haar twaalfde advies (1978) preciseert de ICM dit standpunt nog eens nader: In eerste instantie is de school met behulp van het school-ondersteuningsteam, de gebruiker van deze informatie. Naar het oordeel van de ICM dient deze informatie dan ook verzameld te worden door de school in samenwerking met het schoolondersteuningsteam, waarvan in een aantal scholen een schoolgebonden onderzoeker deel uitmaakt. De schooloverstijgende informatieverzameling dient, naar het oordeel van de ICM, een onderdeel te zijn van de gezamenlijke landelijke ondersteuning. Het schoolgebonden onderzoek behoort niet tot het taakgebied van de IPAC, maar dient te worden geprogrammeerd door de school met het ondersteuningsteam.

De SVO gaat bij de beoordeling van onderzoeksvragen primair uit van eisen die gesteld moeten worden aan onderzoek dat ten dienst staat van uitbreiding van theoretische kennis. Waar het primair gaat om ondersteuning van praktijkverandering zullen de condities wellicht op andere wijze geformuleerd moeten worden. In het kader van innovatie-ondersteunend onderzoek kan naar de mening van de ICM 'theorievorming' niet het belangrijkste criterium zijn. Wel verwacht zij dat de resultaten van dit onderzoek ook zullen bijdragen aan een verdiept theoretisch inzicht.

Een consequentie van het standpunt van de ICM is – zoals gezegd – dat in het innovatieproces onderzoekskundigheid deel moet uitmaken van het school-(project)team. Dit standpunt heeft een bredere strekking. In de eerder genoemde publikatie van de HRWB¹⁴³ werd een dergelijk verlangen geuit door de geïnterviewde OBD'en: het isoleren van onderzoek is een niet-functionele functiescheiding. We hebben in het kader van paragraaf 6.3.3.1 al geconstateerd dat de beleidsvoornemens een geheel andere trend laten zien.

Leerplan- en toetsontwikkeling

We kunnen betrekkelijk kort zijn na wat Karstanje in hoofdstuk 3 al heeft geschreven over het eenzijdig op vakinhouden gerichte onderwijs voor 12- tot 16-jarigen. Hij wijst op het fenomeen dat de doelstellingen hoofdzakelijk afgeleid zijn uit de academische vakkerf die volgens een hiërarchisch principe voor verschillende schooltypen van een niveau-aanduiding worden voorzien. In verband met de activiteiten van de SLO kan worden opgemerkt dat de organisatie rond de in art. 6 van de statuten genoemde vormingsgebieden die deels afgeleid zijn van de reguliere schoolvakken (moedertaal, vreemde talen, wiskunde, natuurwetenschappen, mens- en maatschappijwetenschappen, beroepsoriëntatie/beroepsvoorbereiding en de expressievakken/lichamelijke oefening) niet de indruk wekt bij voorbaat te zijn gericht op doorbreking van de vakkenstructuur. De afdelingen zijn samengesteld uit vakdeskundigen die terzijde worden gestaan door stafmedewerkers en ad hoc aan te trekken deskundigen uit het onderwijs. Ook de ACLO's (opvolgers van de CML's), die als gevolg van rechtspositionele moeilijkheden nog niet tot stand zijn gekomen,

¹⁴² ICM: *Advies onderzoeksplan 1*. Zeist, ICM, 1975.

¹⁴³ HRWB: *Op. cit.* (1979).

althans niet functioneren, zouden in principe rond deze vakgebieden moeten functioneren. Winstpunt is overigens wel dat ook aan 'vakgebieden' als kunstzinnige vorming nadrukkelijk aandacht wordt besteed.

De SLO constateert zelf¹⁴⁴ dat het accent van haar activiteiten ligt op de vakgerichte projecten. Daarvan neemt men aan dat de resultaten te eniger tijd kunnen worden ingebouwd in een of meer modellen van een onderwijsleerplan. De oorzaak van dit eenzijdige accent is het ontbreken van een consensus over de richting waarin het voortgezet onderwijs ontwikkeld moet worden. In feite kan er hierdoor niet gewerkt worden aan onderwijsleerplanontwikkeling voor het hele onderwijs aan 12- tot 16-jarigen. De mogelijkheden zijn beperkt tot de huidige categoriale of experimentele kaders.

Een aantal aanvragen tot ontwikkeling van schoolwerkplanmodellen voor MAVO, HAVO en VWO kon tot dusverre niet worden gehonoreerd, voornamelijk als gevolg van gebrek aan menskracht. Daarom wordt de mogelijkheid onderzocht om in overleg met de LPC's, het departement en enkele scholen een informatiepakket te ontwerpen dat scholen een steun kan bieden bij de eigen schoolwerkplanontwikkeling.

In 1980 heeft de SLO een voorlopig advies opgesteld aangaande de ontwikkeling van een experimenteel leerplan middenschool (ELM). In de Beleidsnotitie bij het twaalfde advies van de ICM (augustus 1980) wordt het ELM nader gepreciseerd: het model moet het mogelijk maken zich een oordeel te vormen over middenschoolonderwijs als zodanig en dat onderwijs ook te vergelijken met het vigerende onderwijs alsmede met andere ontwikkelings- en vernieuwingsprojecten; bovendien moeten aan de hand van dat model ook de resultaten van de experimenten beoordeeld kunnen worden. Een dergelijk model zal geleidelijk moeten worden ontwikkeld in wisselwerking met de experimenten; ook ervaringen van elders (buitenland) en vanuit de onderwijswetenschappen in het algemeen kunnen echter bouwstenen daartoe leveren. Bij een (eventueel) positieve beslissing over het bestaansrecht van middenschoolonderwijs zal een dergelijk model bovendien dienst kunnen doen als een bron voor de formulering van eisen van deugdelijkheid en doelmatigheid in wetgeving voor middenschoolonderwijs. De projectgroep Onderwijsleerplan Middenschool (pgOLM) is voornemens een aanzet te formuleren voor een meerjarenprogrammering. Voorts dient ook opgemerkt te worden dat de SLO een substantieel aandeel heeft in de door Karstanje genoemde ontwikkelingsprojecten. Aangezien deze projecten in paragraaf 3.5.4 reeds uitvoerig zijn beschreven, zien wij daar in dit verband van af. Wij volstaan met de constatering dat wat betreft de activiteiten van de verzorgingsinstanties tot nu toe weinig is gebleken van coördinatie en afstemming van deze projecten. Ter aanvulling wordt wel nog melding gemaakt van een concept-beleidsnotitie inzake de samenwerking secundair onderwijs en culturele instellingen.¹⁴⁵ Hierin wordt beschreven hoe men zich de stimulering van de samenwerking tussen culturele instellingen en het voortgezet onderwijs in veertien proefprojecten voorstelt. Het gaat om proefsituaties die gericht zijn op het in de praktijk vormgeven (procesbegeleiding) en ontwikkelen van de culturele vorming in het onderwijs als onderdeel van het schoolwerkplan door in dat onderwijs gebruik te maken van de deskundigheid en producten, aanwezig bij de culturele instellingen. De verbindingen worden voorlopig alleen gelegd naar de leerstofgebieden taalonderwijs, geschiedenis/wereldoriëntatie en kunstzinnige vakken. Het staat de scholen 'vrij' dwarsverbindingen naar andere leerstofgebieden te leggen respectievelijk verbindingen te maken tussen die projecten en de eventuele andere projecten die in de school plaatsvinden. De omvang van de proefsituaties noodzaakt een beperking te maken in het aantal en type scholen. Prioriteit is gegeven aan het LBO en het MAVO 'omdat in deze vorm van onderwijs de culturele vorming relatief meer is achtergeble-

¹⁴⁴ SLO: *Activiteitenplan; Werkprogramma en herziene begroting 1981; Werkprogramma/meerjarenplanning en begroting/meerjarenraming 1982-1986*. Enschede, SLO, 1981, blz. 24.

¹⁴⁵ *Samenwerking secundair onderwijs en culturele instellingen; Concept beleidsnotitie*. 's-Gravenhage, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen/Rijswijk, Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, 1980.

ven' (deze formulering zegt wel iets over de dominante interpretatie van het begrip 'cultuur'). Het gaat om vier soorten proefprojecten.

1. Samenwerkingsprojecten van LBO-scholen, streekscholen en bibliotheken/mediatheken. Het doel van deze projecten is het onderzoeken van de wijze van dienstverlening van de bibliotheken aan deze scholen bij:
 - het opzetten en onderhouden van een eigen schoolbibliotheek/mediatheek;
 - het tijdelijk beschikbaar stellen van collecties, boeken, tijdschriften en audiovisuele media door de bibliotheek aan de scholen;
 - het informeren over collecties die aanwezig zijn ter ondersteuning van het schoolgebeuren (strikt genomen hoort deze vorm van projecten onder de volgende paragraaf; om utiliteitsredenen worden ze hier meegenomen).
2. Samenwerkingsprojecten van scholen voor voortgezet onderwijs en muziek-scholen. Doel van deze projecten is de uitbouw van de instrumentale vorming in het voortgezet onderwijs, in het bijzonder in die scholen die aan de leerlingen de mogelijkheid bieden eindexamen te doen in het vak muziek.
3. Samenwerkingsprojecten van scholen voor lager beroepsonderwijs en Centra voor kunstzinnige vorming. Doel is het stimuleren van vormen van project-onderwijs waarbij kunstzinnige vorming – in de vorm van projecten – verbonden wordt met het moedertaalonderwijs, technische en huishoudelijke vakken en algemene theoretische vakken.
4. Samenwerkingsprojecten van scholen voor voortgezet onderwijs en kunstinstellingen, musea en archieven. Doel van deze projecten is het ontwikkelen van modellen voor:
 - het inpassen van produkten (activiteiten en manifestaties) van kunstinstellingen, archieven en musea in het schoolwerkplan opdat het bezoeken van deze manifestaties niet een incidenteel gebeuren is dat in geen relatie staat tot de andere onderdelen van het onderwijsproces;
 - een goede afstemming in 'planning en programmering' van het onderwijs en van de genoemde kunstinstellingen, archieven en musea opdat de hierboven geschetste inpassing ook werkelijk mogelijk is.

Voor de samenwerking als zodanig kunnen geen extra middelen beschikbaar worden gesteld. Er wordt van uitgegaan dat deze samenwerking gefinancierd wordt uit de normale middelen die voor het onderwijs, respectievelijk de culturele instellingen beschikbaar worden gesteld. De extra middelen betreffen:

- veertien arbeidsplaatsen voor aanstelling van veertien medewerkers (waarvan de SLO een halve krijgt toebedeeld);
- een bijdrage aan de aanloopkosten;
- een bijdrage in de kosten die voortvloeien uit de 'distributie' van de ervaring bij deze samenwerkingsprojecten naar andere scholen en culturele instellingen. Voor de landelijke ondersteuning zal een werkgroep worden ingesteld voor een periode van drie jaar.

Het beperkte gebruik van de term 'projectonderwijs' in de tekst hierboven geeft aanleiding tot een enkele opmerking terzijde. De meest uiteenlopende leervormen worden als 'project' opgediend. Projectonderwijs – in de vorm van onderwijs waarin vakinhouden worden gebruikt als middel in plaats van als doel (waarin dus de reguliere scheiding tussen vakken wordt doorbroken) in combinatie met werkvormen die gebaseerd zijn op het principe van 'lerend onderzoeken' en op een doorbreking van de klassieke (hiërarchische) verhouding tussen leerkracht en leerling – staat op gespannen voet met het bestaande systeem. Het verplichte leerplan, de exameneisen, gescheiden vakken – het zijn elementen die projectonderwijs in de praktijk belemmeren. Toch mag het verschijnsel zich sinds het eind van de jaren zestig (de tijd van het studenten- en scholierenverzet en de opkomst van min of meer georganiseerde onderwijsopposities¹⁴⁶ verheugen in een toenemende belangstelling.

¹⁴⁶ Th. Jansen en A.R. van Kammen: 'Marx tussen de kabouters; De wedergeboorte in de golfslag van de zestiger jaren'. In: *Vernieuwing van Opvoeding, Onderwijs en Maatschappij*, november 1980; jrg. 39, nr. 396.

Er doen zich nu twee tegenstrijdige ontwikkelingen voor. Aan de ene kant vertoont de overheid een houding van repressieve tolerantie die soms zelfs leidt tot ingrijpen (bijv. op de Rijksscholengemeenschap 'Het Wagening Lyceum'). Aan de andere kant wordt vanuit de LPC's gericht gewerkt aan de ondersteuning van projectonderwijs.¹⁴⁷ Het is een duidelijk voorbeeld van het spanningsveld zoals dat hiervoor met betrekking tot 'onderzoek' is geschetst. Hiermee zijn we overigens aangeland bij het volgende onderwerp.

Begeleiding

Het begeleidingswerk in het voortgezet onderwijs dient op een andere leest geschoeid te zijn dan dat in het basisonderwijs. Waar bij het kleuter- en lager onderwijs de nadruk ligt op de algemeen onderwijskundige en pedagogisch-didactische begeleiding (systeembegeleiding) en voor wat betreft de individuele begeleiding op de pedagogische begeleiding, ligt de nadruk voor het voortgezet onderwijs respectievelijk op de vakdidactische begeleiding en op de (overigens door de huidige beleidsinstanties onvervulde) behoefte aan individuele psychologische begeleiding, met name waar het gaat om begeleiding van keuzeprocesen. De leerlingen worden immers steeds mondiger en volwassener. Bovendien vormt de vakkenscheiding in secties in het voortgezet onderwijs een belangrijk element. Bij de leerlingenbegeleiding, vooral in het AVO, gaat het meer om problemen op het terrein van de persoonlijke ontwikkeling dan om leerproblemen in strikte zin, hoewel die zich ook nog voordoen. Voor deze problemen is een counseling-achtige benadering op zijn plaats waarbij men met de leerlingen de problemen probeert op te lossen. Vooral in het AVO is de neiging sterk om deze counseling binnen de school te laten oplossen, bijvoorbeeld door middel van individuele leerlingbegeleiding door klasmentoren of schooldecanen.

In een rapport van 1977 stipuleerde de Vereniging Ons Middelbaar Onderwijs¹⁴⁸ dat ook voor het voortgezet onderwijs schoolbegeleiding gewenst is. Hierbij dient, zo meent men, de enge onderscheiding tussen systeembegeleiding en individuele begeleiding verder gedifferentieerd te worden naar:

- behoeften bij de inrichting van het onderwijs
- behoeften bij begeleiding van leerlingen
- behoeften bij de organisatie van de school als instituut
- behoeften bij de ontwikkeling van de school als een gemeenschap van samenwerkende mensen
- behoeften bij het onderhouden van contacten van de school en haar omgeving.

In januari 1979 verscheen er een nota van de Nederlandse Katholieke Schoolraad (NKS) onder de veelzeggende titel *Bouwen aan de relatief autonome school*.¹⁴⁹ Opnieuw manifesteert zich hier weer het spanningsveld tussen school en externe begeleiding, tussen vernieuwing van bovenaf en van onderop. Men kiest voor een type school waar het accent ligt op de samenwerking. 'Dit type doet recht aan de opvatting dat belangrijke beslissingsbevoegdheden over de inrichting van het onderwijs gelegd moeten worden bij degenen van wie deskundigheid en motivatie van overheersende betekenis zijn voor de kwaliteit van dat onderwijs.'

Een visie op de begeleiding moet volgens de NKS onderbouwd worden met een visie op 'de school'. De overheid moet voor het onderwijs niet alleen voorwaarden scheppen maar er ook voorwaarden aan stellen; vandaar de 'relatief' autonome school. Met die autonomie van de individuele school is het maar magertjes gesteld, vinden de opstellers van de nota. Er moet naar hun mening een stelsel van samenhangende voorzieningen ontwikkeld worden die

¹⁴⁷ A. Hubbeling en M. Pieterse: 'Ervaringen met projectonderwijs; Over projectonderwijs in conferenties en in de school.' In: *Onderwijs en Opvoeding*, december 1980; jrg. 32, nr. 4, blz. 129-136.

¹⁴⁸ Vereniging Ons Middelbaar Onderwijs (OMO): *Discussienota schoolbegeleiding voor het voortgezet onderwijs*. Tilburg, OMO, 1977.

¹⁴⁹ NKS: *Bouwen aan de relatief autonome school; Discussienota*. 's-Gravenhage, NKS, 1979.

de voorwaarden van de groei naar een relatief autonome school verbeteren. Daarvoor is primair versterking van de interne voorzieningen nodig. Er zou een onderzoek moeten worden ingesteld naar het benodigde aantal taakuren waarover een school minimaal als een soort basisvoorziening moet kunnen beschikken. In elke school moeten functionarissen worden aangesteld die op grond van een begeleidingsplan de interne begeleidingsfunctie vervullen: moderatoren, mentoren, eventueel ook een schoolmaatschappelijk werker. Op deze manier zal de eigen deskundigheid van de scholen versterkt worden, hetgeen zal leiden tot belangrijke veranderingen in de aard en de inhoud van de vragen die aan de externe begeleiding worden gesteld. Men pleit bovendien voor extra financiering van schoolprojecten 'omdat we menen dat hieraan door de overheid te weinig aandacht is besteed en we bovendien van mening zijn dat het aantal landelijke ontwikkelings- en vernieuwingsprojecten thans geen uitbreiding behoeft'. Slechts voor de landelijke pedagogische centra ziet men een taak: het verzorgen van de incidentele, kortlopende begeleidingsrelaties. En daarnaast moeten particuliere instellingen in aanmerking kunnen komen voor de begeleiding in het kader van schoolprojecten en voor activiteiten die scholen financieren uit een toe te kennen bedrag ineens.

Het antwoord van de zijde van de overheid in dit opzicht is aarzelend. In de nota *Schoolbegeleiding* stelt men dat de mate waarin en de wijze waarop het voortgezet onderwijs (AVO, LBO en MBO) in de toekomst in de werkingssfeer van de OBD'en zal moeten en kunnen worden betrokken, een moeilijk te beantwoorden vraag is:

'Dat hier een taak ligt voor de OBD'en, is echter zeker. Er is een toenemende behoefte aan begeleiding te bespeuren, zowel binnen het algemeen voortgezet onderwijs (avo), als bij het lager en middelbaar beroepsonderwijs (lbo en mbo). Vooral bij het lbo bestaat een groeiende wens tot systeembegeleiding. Verzoeken om door combinering van taakuren een begeleider voor een aantal scholen te mogen aanstellen bereiken het ministerie. Veelal komen deze verzoeken voort uit het ontbreken van de mogelijkheid tot begeleiding door een OBD.'¹⁵⁰

In de nota *Schoolbegeleiding* wordt de mogelijkheid dat de OBD'en een taak hebben in de externe begeleiding van het voortgezet onderwijs dus nog opengeleaten en — impliciet — positief beantwoord. Maar men constateert tegelijkertijd dat er bij grote delen van het voortgezet onderwijs veel reserves bestaan ten aanzien van de externe schoolbegeleiding. Daarvoor bestaan verschillende oorzaken. Een daarvan is dat men, vooral in het AVO, sterk de neiging heeft om de problemen zelf op te lossen. De mogelijkheden daartoe zijn ook duidelijk groter dan bij het kleuter- en lager onderwijs. Er is bij het voortgezet onderwijs sprake van veel grotere scholen met een meer gedifferentieerde bemanning; er zijn daardoor meer mogelijkheden voor de school om zelf begeleidingstaken op zich te nemen. Het ligt in die omstandigheden voor de hand om pas aan begeleiding van buiten te gaan denken als de begeleidingsmogelijkheden binnen de school onvoldoende zijn gebleken.

In het *Voorontwerp* wordt de gedachte dat hier een taak ligt voor de OBD'en uitgesloten. Externe (onderwijskundige) ondersteuning heeft in het voortgezet onderwijs een tweedelijns-hulp karakter. Maar het probleem is hiermee niet opgelost:

'Met betrekking tot de begeleiding van de leerlingen is de situatie hier thans nog onduidelijk. Enerzijds is er een groeiende behoefte aan leerlingenbegeleiding in een brede betekenis, namelijk ook gericht op problemen samenhangend met studie- en beroepvoorbereiding en motivatieproblematiek, anderzijds is hiervoor door O&W nog geen duidelijke structuur geschapen. Het gaat hier om een begeleiding die deels buiten het begrip verzorging valt, zoals dat voor de WOV gehanteerd wordt. De juiste verdeling van dit type begeleiding over de interne (decanen, LCAS) en externe leerlingenhulp is nog niet duidelijk.'¹⁵¹

¹⁵⁰ *Schoolbegeleiding*, blz. 32.

¹⁵¹ *Op. cit.*, blz. 23.

Werd in de nota *Schoolbegeleiding* in 1975 nog meegedeeld dat er een adequatere opleiding voor schooldecaan in voorbereiding was, vijf jaar later is daar nog weinig van gerealiseerd. Nog altijd heeft de schooldecaan geen eigen rechtspositie en is hij of zij afhankelijk van de hem of haar toegemeten taakuren. Bovendien ontbreekt een adequate opleiding nog steeds. Dit heeft nogal wat consequenties voor bepaalde 'achterstandsgroepen'.

Intussen ontwikkelt de praktijk zich verder terwijl de overheid nog nadenkt over oplossingen. Uit de WPRO-enquête blijkt dat een betrèkkelijk groot aantal OBD'en zich al met het voortgezet onderwijs bezighoudt.¹⁵² De accenten liggen hierbij vooral op brugklasprojecten en op het lager beroepsonderwijs.

In het kader van de door Karstanje genoemde projecten richten de LPC's zich ook vanuit hun 'vrije mankracht' op het voortgezet onderwijs. Medewerkers richten zich tot de school met eigen projecten, gericht op individualisering, schoolwerkplanontwikkeling enzovoort of zij richten zich, in afwijking van hetgeen in de landelijke projecten gebruikelijk is, tot individuele scholen, daarbij inspeland op behoeften die uit de interne begeleiding van de school voortvloeien. Zo organiseert het APS bijvoorbeeld cursussen Interne Begeleiding, gericht op de verwerving van kennis, inzichten, houding en vaardigheden ten dienste van de begeleiding van veranderingsprocessen in de school.¹⁵³

Het ontbreken van een adequate structuur met betrekking tot de (beroeps-)keuzebegeleiding heeft een bijzondere betekenis voor de meisjes in het voortgezet onderwijs. De hiervoor al genoemde verschillen in onderwijsrendement tussen jongens en meisjes zijn veelal terug te voeren op 'verkeerde' keuzen van meisjes, namelijk keuzen uit het onderwijspakket met een geringer civiel effect dan die van jongens. De verhouding tussen onderwijs (begeleiding) en beroepskeuzewerk is zeer problematisch. Dit heeft een tweetal redenen. De eerste is de financiering van het werk door het Ministerie van Sociale Zaken. De tweede is de 'professionele autonomie' binnen de sector van het beroepskeuzewerk. De Nederlandse Vereniging Beroepskeuzewerk claimt bijvoorbeeld vrijheid met betrekking tot het kiezen van de eigen doelstelling, vrijheid met betrekking tot de keuze van het werkpakket en de keuze van de hulpverleningsmethodiek en vrijheid van handelen met betrekking tot het financieel budget. 'De eigen identiteit van het beroepskeuzewerk moet als zodanig gewaarborgd zijn.'¹⁵⁴ Een weinig inspirerend perspectief.

Naar aanleiding van het verschijnen van de *Schets van een beleid* is een Adviesgroep Keuzevrijheden voor meisjes en jongens in het primair en secundair onderwijs (AKV) ingesteld voor een periode van twee jaar. De adviesgroep heeft twaalf leden:

acht vertegenwoordigers van koepelorganisaties, één vertegenwoordiger van respectievelijk het Nederlands Genootschap van Leraren (NGL), het WPRO en de Stichting Marie, word wijzer!, één lid namens de SVO en twee adviserende leden uit de inspectie. De taken van de Adviesgroep zijn:

- nagaan hoe belangrijke keuzen in de schoolloopbaan worden beïnvloed door de aan het geslacht toegeschreven rol;
- adviseren aan het onderwijsveld over praktische mogelijkheden om in en door het onderwijs die invloed te beperken;
- adviseren aan de minister over beleidsmaatregelen die kunnen bijdragen tot de beperking van de invloed van de aan het geslacht toegeschreven rol.

In 1982 is het eindrapport van de AKV te verwachten.

Van de leerplichtige buitenlandse jongeren in de leeftijd van 12- tot 16-jaar gaat 51% niet naar school.¹⁵⁵ De meeste van deze jongeren die wel naar school gaan,

¹⁵² WPRO: *Op. cit.* (1980), blz. 106-107.

¹⁵³ H. Jansen: 'Wat is Interne Begeleiding? Visie en praktijk: beide in ontwikkeling'. In: *Onderwijs en Opvoeding*, december 1980; jrg. 32, nr. 4, blz. 121-123.

¹⁵⁴ *Reacties op de discussienota Schoolbegeleiding*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1976, blz. 205 e.v..

¹⁵⁵ A. Janssen-van Dielen: 'Buitenlandse jongeren in het voortgezet onderwijs'. In: *Taalproblemen van buitenlandse arbeiders en hun kinderen*. Onder red. van R. Appel, C. Cruson, P. Muysken e.a.. Muiderberg, Continho, 1980, blz. 42-53.

worden opgevangen in zogenaamde Internationale Schakelklassen (ISK). Dit betreft globaal gesproken 30% meisjes en 70% jongens. De begeleidingsstructuur van het onderwijs voor deze leeftijdscategorie buitenlandse jongeren is zeer 'mager'. In de nota *Culturele minderheden* wordt voorgesteld hierin verbetering te brengen, onder meer door:

- extra taakeenheden voor individuele begeleiding van migrantenkinderen (in totaal 62 arbeidsplaatsen);
- aanstelling van schoolcontactpersonen voor het onderhouden van contacten tussen scholen en ouders (in totaal 7 arbeidsplaatsen);
- extra taakeenheden voor ondersteuning van Molukse leerlingen in het voortgezet onderwijs (9 arbeidsplaatsen);
- uitbreiding van het aantal taakeenheden om een individuele begeleiding van anderstalige leerlingen in het AVO en LBO na de schakelperiode mogelijk te maken.¹⁵⁶

Miedema constateert dat, waar we geen exact beeld hebben van de problemen en prestaties van allochtone kinderen in het lager onderwijs (zie par. 6.3.3.1, blz. 66 e.v.), die constatering voor het voortgezet onderwijs nog in versterkte mate geldt.¹⁵⁷ Er is weinig inzicht in de participatiegraad, de afsluitingsproblemen, de schooluitval en de doorstroming. Ten aanzien van een belangrijk onderwerp als de doorstromingsmogelijkheden via de ISK's is slechts een drietal onderzoeksprojecten te melden. Een overeenkomstige onderzoeks-'armoede' valt te melden over het probleem van het schoolverzuim van allochtone jongeren.

6.3.3.3 Onderwijs voor 16- tot 18-/19-jarigen

In navolging van Van den Bosch (hoofdstuk 4) wordt in deze paragraaf ingegaan op de verzorgingsstructuur van het beroepsbegeleidend onderwijs/leerlingwezen, het vormingswerk en het (kort) MBO en wordt de tweede cyclus van het voortgezet onderwijs verder buiten beschouwing gelaten.

Ten aanzien van de tweede fase van het voortgezet onderwijs kan geconstateerd worden dat met betrekking tot het onderwijs aan partieel leerplichtigen en andere partieel onderwijs ontvangende jeugdigen thans op het gebied van onderwijsverzorging een sterk van de andere onderwijssectoren afwijkende situatie bestaat. In die sector heeft in de afgelopen jaren een afzonderlijke ontwikkeling plaats gehad die geleid heeft tot een aantal — in het algemeen kleine — afzonderlijke verzorgingsinstellingen. Men kent daar het Pedagogisch Centrum voor het Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (PCBB), de Stichting Uitvoeringsgroep Streekcentra (SUS) en de Stichting Centraal Overleg Beroepsbegeleidend Onderwijs (COBO); zij houden zich onder meer met de verzorging van het onderwijs samenhangend met het leerlingwezen en met de experimenten participatie-onderwijs bezig. Daarnaast worden door de landelijke organisaties van het vormingswerk voor die sector tevens allerlei verzorgingsactiviteiten uitgevoerd.¹⁵⁸

Het *Voorontwerp* regelt de thans bestaande situatie niet, aangezien

'een zodanige herstructurering van de verzorging aldaar dient plaats te vinden dat de thans afzonderlijk bestaande voorzieningen verdwijnen en dat gebruik gemaakt gaat worden van de in dit ontwerp geregelde verzorgingsstructuur. Dat wil zeggen dat de specifieke verzorgingsinstellingen CITO, SLO en SVO zonder meer hun werkzaamheden ook voor die sector verrichten en dat de algemene verzorging plaatsvindt via de landelijke pedagogische centra (die al of niet met een afzonderlijk pedagogisch centrum voor deze sector kunnen worden uitgebreid). Er wordt vanuit gegaan dat genoemde herstructurering tot stand gebracht kan worden in de periode vanaf heden tot het moment dat de wet op de onderwijsverzorging in werking zal treden.'

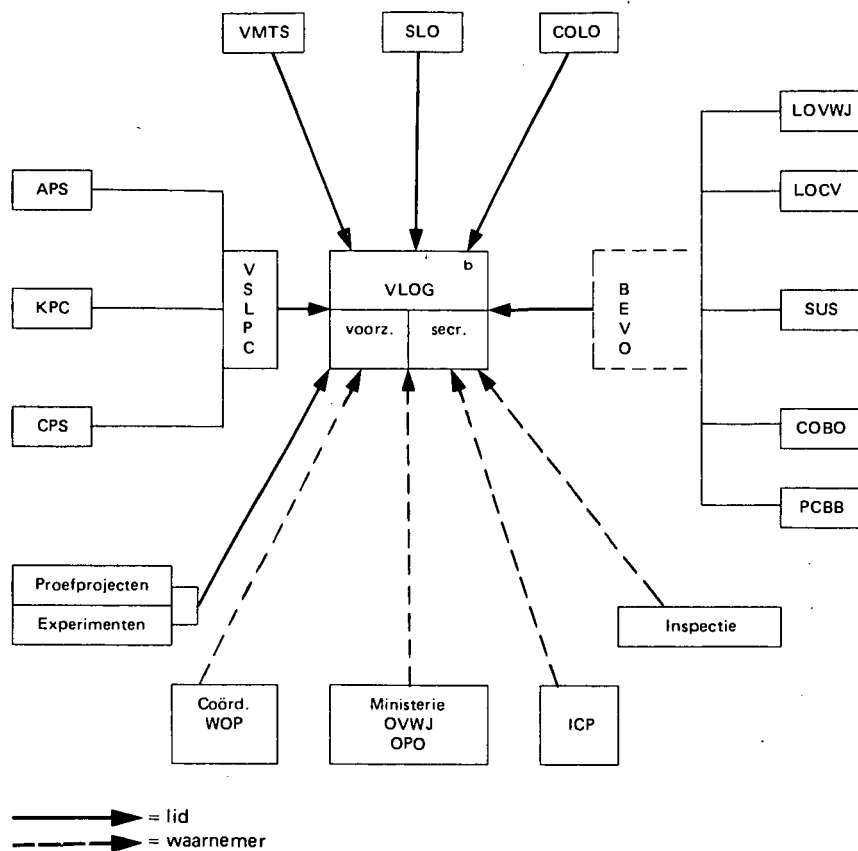
De advies- en coördinatiestructuur in het kader van het innovatiebeleid ziet er als volgt uit.

¹⁵⁶ *Op. cit.*

¹⁵⁷ W. Miedema: *op. cit.*

¹⁵⁸ *Voorontwerp*, blz. 24.

Figuur 6.1 De advies- en coördinatiestructuur met betrekking tot de proefprojecten voor 16- tot 18-/19-jarigen^a



^a Voor de betekenis van de afkortingen: zie bijlage 2.

^b Er is een aantal rechtstreekse leden die niet voor of namens een organisatie in de VLOG zitting hebben.

Bron: SLO: *KMBO – lijst van begrippen, termen, afkortingen*. Enschede, SLO, 1981.

De Voorlopige Landelijke Overleggroep proefprojecten 16-18-jarigen (VLOG) is een in 1979 door de minister ingesteld adviesorgaan met een tweeledige taakopdracht:

- het jaarlijks ontwerpen van een voorstel voor een opschuivend meerjarenplan in hoofdlijnen tot 1 augustus 1983 voor de ontwikkeling van de proefprojecten;
- het ontwerpen van een jaarlijks concept-uitvoeringsplan.

Beide dienen ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de Staatssecretaris. De samenstelling is paritair tussen proefprojecten (vijf leden, waarvan één uit experimenten) en landelijke organisaties: Vereniging de Samenwerkende Landelijke Pedagogische Centra (VSLPC), Stichting Begeleiding Educatieve Voorzieningen voor Werkende jongeren (BEVO), Stichting voor de Leerplanontwikkeling (SLO), Vereniging Middelbare Technische Scholen (VMTS) en het Centraal Orgaan van de Landelijke Opleidingsorganen van het Bedrijfsleven (COLO) ieder één.

De nadruk in deze advies- en coördinatiestructuur ligt op de deskundigheden met betrekking tot het onderwijs. De invloed van het bedrijfsleven (die vrij groot was en is in bijv. het leerlingwezen) is in deze structuur aanzienlijk geminimaliseerd. In een nota van werkgeverszijde wordt hiertegen protest aangetekend. Men is de mening toegedaan dat bij advisering over beroepsopleidingen het bedrijfsleven in de adviesstructuur een duidelijker plaats dient te krijgen. Ook bij de advisering over de gewenste eindniveaus in het beroepsvoor-

bereidend onderwijs zal, naar de mening van het Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO) en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW), een actieve participatie van het bedrijfsleven binnen een dergelijke adviesstructuur noodzakelijk zijn:

'Ten aanzien van het beleid behoren op macro-niveau besprekingen plaats te vinden tussen de overheid en centrale tussen overheid en bedrijfstakken. Ten aanzien van de uitvoering van het beleid behoren op macro-niveau afspraken te worden gemaakt tussen de overheid en het COLO en op meso-niveau tussen overheid en landelijke opleidingsorganen. (...) Nu lijkt het, alsof de overheid deze strikte scheiding tussen beleidsmatige aspecten en uitvoerende aspecten niet meer wenst te hanteren. Immers in allerlei adviesgroepen en adviescommissies blijken functionarissen van het COLO, respectievelijk landelijke opleidingsorganen te worden benoemd, terwijl het werk van deze commissies juist beleidsmatige keuzen inhoudt. (...) Nogmaals willen wij hier de overheid erop wijzen, dat op beleidsmatig terrein en op macro-niveau het COLO niet wordt geacht het bedrijfsleven te vertegenwoordigen.'¹⁵⁹

Onderzoek

Overeenkomstig de in de vorige paragraaf geschetste situatie is de onderzoeks-programmering ondergebracht in een Interim Programma Adviescommissie (de IPAC-P) die in de plaats is gekomen voor de Sector Onderzoeksgroep Participatie-onderwijs (SOG-P).

De IPAC-P heeft in maart 1980 een advies uitgebracht over de programmering 1980-1981 van het onderzoek in de sector participatie-onderwijs. In het onderzoeksprogramma staan centraal:

- de selectieproblematiek
- de onderwijsproblemen van meisjes
- de onderwijskundige vormgeving
- de kwalificaties maatschappelijke weerbaarheid/arbeidsmarkt.

Op basis van deze programmering is in 1980/81 een begin gemaakt met wetenschappelijk onderzoek in de kort MBO-proefprojecten. Dit onderzoek wordt voornamelijk uitgevoerd bij deelnemers uit de volle-tijd kort MBO en het leerlingwezen. Het gaat om de volgende projecten:

- aansluiting tussen onderwijs en beroep
- kenmerken en ervaringen van werkende jongeren
- rol doorbreking in beroepsopleidingen voor meisjes
- beroepsloopbaan en selectie
- onderwijskundige vormgeving van participierend leren bij (alle) afdelingen Detailhandel, Metaalbewerking en Motorvoertuigentechniek.

Het onderzoek van wat oudere datum heeft vooral het karakter van inventarisatie. Zo werd bijvoorbeeld, in opdracht van de SVO, een aantal onderzoeken uitgevoerd naar de maatschappijcomponent in het participatie-onderwijs.

Zowel bij het voorgenomen onderzoek als bij in het verleden uitgevoerd onderzoek zijn twee elementen opvallend (hetgeen overigens ook voor andere onderwijssectoren geldt), namelijk de spreiding van projecten over verschillende onderzoeksinstituten en het gebrek aan samenhang en continuïteit. Dit hangt samen met de wijze waarop het onderzoek ten behoeve van het onderwijs is georganiseerd: centrale projectgewijze financiering, begrensd in de tijd en zonder garanties voor continuering. Wij wezen hier al eerder op. Ook opmerkelijk is dat in de hiervoor weergegeven advies- en coördinatiestructuur in het kader van het innovatiebeleid (figuur 6.1) de SVO schittert door afwezigheid. Dit geldt trouwens voor de gehele onderzoeksfunctie.

De Innovatiecommissie Participatie-onderwijs (ICP) zag voor de (toen nog) SOG-P in het kader van de projecten de volgende functies:

- het aanreiken van instrumenten voor procesbeschrijving en -evaluatie;
- het periodiek uitbrengen van een evaluatie-rapport;
- (hulp bij) het verrichten van het onderzoek dat nodig is voor de opstel-

¹⁵⁹ VNO en NCW: *Naar een vernieuwd leerlingwezen*. 's-Gravenhage, VNO/NCW, 1980, blz. 30-31.

ling van het projectplan (inventarisatie behoeften leerlingen, maken van een kaart van het onderwijsaanbod in de regio enz.).¹⁶⁰

In een eerder advies¹⁶¹ werd de rol van de onderzoekers vooral gezien in het kader van de evaluatie. Op grond van de overweging dat een goede afstemming van de verschillende werk- en beslissingsniveaus een eerste vereiste is bij het verder tot ontwikkeling brengen van participatie-onderwijs, wijst de ICP de opvatting af dat onderzoekers alleen ingeschakeld moeten worden voor het evaluatieproces op landelijk niveau. 'Onderzoekers kunnen heel goed een ondersteunende rol vervullen in het evaluatieproces op het niveau van projecten. In vele gevallen zal de informatie die zij daar vergaren, relevant zijn voor alle beslissingsniveaus.' Dat betekent dan een decentralisatie van de onderzoeksfunctie en het is duidelijk dat de huidige organisatie van het onderzoek zich hiermee slecht verhoudt.

Leerplan en toetsontwikkeling

Leerplan- en toetsontwikkeling met betrekking tot het onderwijs voor 16- tot 18-/19-jarigen is een complexe zaak. Het gaat niet alleen om een groot aantal verschillende soorten onderwijs en vormingswerk, er is ook een groot aantal instanties die deels overlappende taakopdrachten hebben. Ten aanzien van leerplan- en toetsontwikkeling vinden we bijvoorbeeld:¹⁶²

- de Landelijke Ontwikkelingsgroepen (LOG-en): deze dienen te worden opgezet per beroepsbegeleidende afdeling, terwijl er daarnaast nog zijn een LOG Algemene Programmering, een LOG Oriëntatie en Schakeling en een LOG vormgeving Persoonlijke en Maatschappelijke Begeleiding (PMB). Ze hebben onder meer tot taak een opleidingsleerplan te ontwikkelen, voorstellen te doen voor de indeling van de studierichtingen, voorstellen te doen over een systeem van certificaten en over de wijze van afsluiting, leerstof-suggesties en suggesties omtrent didactiek en methoden te doen en voorstellen te doen over onderdelen of aspecten van het totale programma in verband met de wijze van toetsing. De onderwijskundige ondersteuners van de LOG-en komen uit PCBB en uit LOVWJ/LOCV (Landelijke Organisatie Vormingswerk Werkende Jongeren/ Landelijke Organisatie voor Christelijk Vormingswerk);
- de Landelijke Consulent Leerlingstelsel heeft tot taak vakinhoudelijke inbreng te leveren en het bewaken van de waarde van diploma's en certificaten voor het bedrijfsleven;
- de Werkgroep Ondersteuning Proefprojecten (WOP) heeft een subgroep Leerplanontwikkeling;
- de Werkgroep Baars dient de Staatssecretaris te adviseren met betrekking tot de wijze waarop de landelijke opleidingsorganen een bijdrage zouden kunnen leveren aan de ontwikkeling van het nieuwe onderwijs op het terrein van de programmering, de examinering en de stageproblematiek;
- de Werkgroep Samenhang Opleidingen Verzorgende Beroepen dient onder meer voorstellen te doen voor een opzet van de programma-ontwikkeling en de toetsing en afsluiting voor de betrokken opleidingen;
- de VLOG dient onder meer een advies uit te brengen over het advies van de SLO met betrekking tot de modellen voor onderwijsleerplan en over de toetsing en afsluiting in de deeltijdvariant;
- de Programmacommissie Part Time Onderwijs (PCPTO) dient te adviseren over de programmakaders voor de twee-dagenprogramma's voor partieel leerplichtige jongeren; voorts rekent de commissie tot haar taak advisering over de onderwijskundige uitgangspunten voor de programmering in het part-time onderwijs;
- de coördinatiegroep COLO/COBO/LOG/VLOG/VMTS dient onder meer zorg te dragen voor een goede afstemming van de opleidingsleerplannen

¹⁶⁰ ICP: *Regionalisatie*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1978, blz. 46. Vierde advies.

¹⁶¹ ICP: *De ontwikkelingsstrategie*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977, blz. 46. Derde advies.

¹⁶² Ontleend aan SLO: *KMBO Activiteitenplan*. Enschede, SLO, 1981, bijlage 1.

en de plannen voor toetsing en afsluiting en ook voor een goede afstemming tussen de eindtermen kort MBO en de eindtermen van het primair leerlingwezen. Bovendien dient de coördinatiegroep de concept-opleidingsleerplannen en de conceptplannen voor toetsing en afsluiting te beoordelen en hierover aan de VLOG te adviseren;

- de SLO ten slotte dient de landelijke leerplanontwikkeling landelijk te ondersteunen in de LOG-en en het kort MBO-leerplanontwikkelingswerk binnen de SLO te coördineren.

Wie deze niet uitputtende opsomming bekijkt, bekruipt de vrees dat er meer tijd besteed moet worden aan overleg en coördinatie dan aan het eigenlijke werk. Ook de rationele overweging achter deze 'structuur' ontgaat de argeloze lezer wellicht. Daar komt bij dat in het hier als bron gebruikte Activiteitenplan van de projectgroep kort MBO niet minder dan 35 instanties, organisaties en groepen worden opgesomd die bij de leerplanontwikkeling betrokken zouden moeten worden.¹⁶³ Men kan constateren dat de ter beschikking staande menskracht in geen verhouding tot deze taken staat.

Een derde complicerende factor is het uitgangspunt dat participierend leren als beginsel dient te worden gehanteerd (zoals in de circulaire Onderwijskundige Inrichting VO/WJ/OPO 79-15 wordt gesteld). Het is de vraag hoe dit uitgangspunt zich verhoudt met andere ontwikkelingen in het veld van het onderwijs voor 16- tot 18-/19-jarigen. Zo komen de herstructureringsprojecten MHNO/MSPO qua doelstelling in deze richting: men wil een brede beroepsopleiding in samenhang met een voorbereiding op meer algemeen maatschappelijk functioneren; men streeft zowel naar gevarieerde ingangs- en uitgangsniveaus als naar differentiaties naar belangstelling; men wil de relatie met de beroepspraktijk verbeteren door een verandering van de praktijkleerperiode. Maar de ICP betwijfelt of dit herstructureringsproject participatieonderwijs zal opleveren. Daarvoor zou het onderwijs meer moeten worden opgezet vanuit de persoonlijke en maatschappelijke begeleiding van de leerlingen dan vanuit hun participatie aan praktijksituaties (ook buiten de beroepsuitoefening).¹⁶⁴ Eenzelfde twijfel is op zijn plaats ten aanzien van de samenwerkingsprojecten vormingswerk/beroepsbegeleidend onderwijs. De vraag is bovendien hoe een dergelijke 'zware (landelijke) bovenbouw' zich verhoudt met een van de uitgangspunten van participierend leren, namelijk dat het onderwijs relevant dient te zijn vanuit de persoonlijke en maatschappelijke situatie van de leerling en dat de leerling moet leren zelf verantwoordelijkheid te dragen voor zijn eigen ontwikkeling en zelf beslissingen te nemen met betrekking tot het eigen leerproces.

Begeleiding

Omdat het hier om een andere leeftijdsgroep gaat dan in de beide voorgaande paragrafen, verschuiven de accenten tussen systeembegeleiding en individuele (leerling-)begeleiding. Die verschuiving was al te zien met betrekking tot het onderwijs voor 12- tot 16-jarigen waar de (nog onvoldoende vervulde) behoefte aan interne, op de leerling gerichte begeleiding werd gesignaleerd. Wat betreft de groep 16- tot 18-/19-jarigen is duidelijk dat een nog verdere accentverschuiving optreedt. Deze jongeren staan immers al met één been in de maatschappij; hun behoefte aan individuele begeleiding zal zich dus niet kunnen beperken tot hun functioneren binnen het onderwijssysteem. Het betreft noodzakelijkerwijs een bredere begeleiding die ook een minder hiërarchisch beeld zal vertonen dan de verhouding tussen leerling en de hulpverlener die naar voren komt wanneer een kind op de basisschool problemen heeft. Dat laatste geldt overigens ook ten aanzien van de onderwijsgevende. In het perspectief van participierend leren wordt de rol van leraar-instructeur aanzienlijk gereduceerd. Hoewel in beginsel elke leraar aangesproken kan worden in de rol van instructeur ligt het accent van de leraarsrol op de persoonlijke en maatschappelijke begeleiding van de

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ ICP: *Op. cit.* (1977), blz. 18-19.

leerling. De hoofdfunctie van de leraar is die van leerbegeleider van de leerling. Dat betekent het begeleiden van zowel een vaste groep leerlingen in groepsverband als elke leerling afzonderlijk. Aangezien bij participeren leren een belangrijk deel van de leeractiviteiten buiten de school plaatsvindt, heeft de school te maken met een groot aantal praktijkbegeleiders. Dit zijn werknemers van bedrijven of maatschappelijke instellingen of zelfstandige beroepsbeoefenaars die op de buitenschoolse leerplaatsen de leerlingen begeleiden. Hun begeleidingswerk verrichten zij in het kader van afspraken die de school met hen (en met hun werkgever) heeft gemaakt.¹⁶⁵ Slechts in het huidige leerlingwezen is een vorm van externe leerlingbegeleiding te vinden. Leerlingen in het MBO en in het vormingswerk moeten het met de interne begeleiding van de aanwezige leerkrachten doen.

Anders is dit bij de systeembegeleiding. De beide landelijke organisaties voor vormingswerk (LOVWJ en LOCV) kennen landelijke consultants die de instituten ondersteunen. Beide organisaties hebben tevens een functie in het kader van de belangenbehartiging en de beleidsbeïnvloeding. Men vreest nu dat beleidsfunctie en verzorgingsfunctie losgemaakt zullen worden.¹⁶⁶ Deze vrees lijkt — gezien het *Voorontwerp* — niet onterecht. Externe systeembegeleiding wordt verder verzorgd door de Landelijke Pedagogische Centra wat betreft het MBO. De omvang van deze ondersteuning is — noodzakelijkerwijs — gering. Zelfs in het kader van de herstructureringsprojecten MHNO/MSP0 wordt geconstateerd dat er onvoldoende mogelijkheid is om de scholen afzonderlijk extern te begeleiden door de medewerkers van de LPC's. 'De consequentie daarvan is dat de begeleiding van scholen naar levensbeschouwelijke identiteit eveneens weinig aandacht kan krijgen.'¹⁶⁷

Al in haar eerste advies ontwikkelde de ICP voorstellen met betrekking tot de ondersteuningsstructuur in de richting van regionalisatie. Overwegingen om tot regionale ondersteuningsteams te komen zijn onder meer dat door samenwerking van de ondersteuning vanuit verschillende organisaties de ondersteuningsmogelijkheden vergroot zullen kunnen worden en de constatering dat er al een tendens is om de overwegend landelijk georganiseerde ondersteuning dichter naar de onderwijsinstituten toe te brengen. Een belangrijke inhoudelijke overweging is dat door regionalisering de ondersteuning kan worden afgestemd op de ondersteuningsbehoeften in een bepaalde regio. De regionale ondersteuningsteams zouden, naar het oordeel van de ICP, regionale ondersteuningsplannen moeten opstellen. Coördinatie op landelijk niveau zou dan moeten geschieden door een landelijk ondersteuningsteam dat kan bestaan uit functionarissen van de verschillende ondersteuningsorganisaties.¹⁶⁸

Achterstandsgroepen

Eigenlijk is dit kopje een verdubbeling; zoals Van den Bosch (hoofdstuk 4) beschrijft betreft deze groep als geheel al een categorie jongeren van wie de schoolloopbaan niet duidt op erg veel 'kansen'. Toch zijn ook binnen de onderhavige groep de meisjes en de allochtone jongeren nog minder 'kansrijk'.

Noch het reguliere volledige dagonderwijs, noch de schakelklassen ontvangen extra faciliteiten voor partieel leerplichtigen. Allochtone schoolverlaters die nog leerplichtig zijn, kunnen terecht op vormingscentra, streekscholen en bedrijven met vakopleidingen. Deze instellingen ontvangen wel enige faciliteiten, zij het dat algemeen wordt geconstateerd dat deze niet toereikend zijn om aansluiting met het Nederlandse onderwijs te garanderen. Uit het enige onderzoek dat een poging doet een cijfermatig overzicht te bieden van de onderwijs-

¹⁶⁵ ICP: *Participeren leren: een andere leerweg: Discussienota*. Zeist, ICP, 1978, deel I, blz. 23.

¹⁶⁶ — LOVWJ: *Verslag en ondersteuningsaanbod 1980/81*. Utrecht, LOVWJ, 1980.
— LOCV: *Jaarverslag 1979*. Utrecht., LOCV, 1980.

¹⁶⁷ VSLPC: *Projectinformatie mhno/mspo; De start van fase 0*. Amsterdam, VSLPC, 1978, blz. 013.

¹⁶⁸ ICP: *Hoofddlijnen van een innovatieplan*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1976. Eerste advies.

deelname van partieel leerplichtige Marokkaanse en Turkse jongeren, blijkt dat in steden als Amsterdam en Rotterdam het beroepsbegeleidend onderwijs nauwelijks een functie heeft voor deze jongeren; hetzelfde geldt voor het vormingswerk.¹⁶⁹

Kwantitatieve gegevens over het ontduiken van de leerplicht ontbreken, zoals al eerder werd opgemerkt.¹⁷⁰

In het concept-beleidsplan *Culturele Minderheden in het Onderwijs*¹⁷¹ wordt aangekondigd dat in vijf gemeenten met concentraties van minderheden projecten binnen verschillende vormen van voortgezet onderwijs zullen starten. Het doel van de projecten is een betere vormgeving van het onderwijs aan leerlingen uit culturele minderheidsgroeperingen.

Van den Bosch maakt er al melding van dat meisjes binnen deze onderwijssector een speciale plaats innemen. Aan de proefprojecten 16- tot 18-jarigen is door het ministerie een circulaire verstuurd met het verzoek activiteiten te ontwikkelen die zich richten op de emancipatie van meisjes. Op deze circulaire is slechts één aanvraag binnengekomen; die was zo summier dat nadere uitwerking noodzakelijk bleek.

In 1980 heeft men binnen het oriëntatie- en schakelprogramma een aanzet gemaakt voor de ontwikkelingen van een specifiek onderwijsprogramma en specifieke begeleidingsvormen voor meisjes in de 'Groene school' (16- tot 18-jarigen). Men heeft zich geconcentreerd op de ontwikkeling van lesprogramma's voor een begeleiding van twee meisjesgroepen.

Met de inspectie MBO vindt overleg plaats om te bezien welke maatregelen bij het MBO kunnen worden getroffen.

In de sector van de werkende jongeren zijn in overleg met leerlingwezen en vormingswerk vier doelstellingen geformuleerd ter bevordering van de emancipatie van meisjes in deze sector:

- het voor meisjes toegankelijk maken van traditionele jongensopleidingen in het kader van het leerlingwezen;
- het bevorderen van de kwalitatieve verbetering van de traditionele meisjesopleidingen;
- het bevorderen van de inrichting van nieuwe beroepsopleidingen die niet bij voorbaat eenduidig seksegericht zijn;
- het stimuleren van programma-ontwikkeling gericht op het doorbreken van stereotypering naar sekse.

Met het oog op het uitwerken van deze doelstellingen is een contactgroep Onderwijs en Vorming Werkende Jongeren (OVWJ) gevormd, bestaande uit vertegenwoordigers van de betreffende directie en inspectie van het Ministerie van O&W, de veldorganisaties, een ambtenaar van het Ministerie van Sociale Zaken en een ambtenaar van de directie Coördinatie Emancipatiebeleid van het Ministerie van CRM. De uitwerking van de eerste doelstelling heeft geresulteerd in een deelplan 1 van het Raamplan emancipatie in de OVWJ-sector. Op basis van dit plan zijn in augustus 1980 tien projecten van start gegaan, verspreid over acht streekscholen.¹⁷²

6.3.3.4 Volwasseneneducatie

*De structuur van het huidige aanbod*¹⁷³

Onder de noemer 'volwasseneneducatie' gaat, zoals Van Enckevort (hoofdstuk 5) aangeeft, een veelheid van op volwassenen gerichte educatieve activiteiten schuil.

Met *plaatselijk vormings- en ontwikkelingswerk* houden zich – min of meer geprofessionaliseerd – drie soorten instellingen bezig.

¹⁶⁹ F. de Groot, T. Pels en A. Remme: 'Deel van onze jeugd wordt stiefmoederlijk bedeed'. In: *Onderwijs en Opvoeding*, oktober 1979; jrg. 31, nr. 2, blz. 52-55.

¹⁷⁰ W. Miedema: *Op. cit.*

¹⁷¹ *Op. cit.*

¹⁷² *Voortgangsnota*, blz. 12-13.

¹⁷³ De gegevens zijn voornamelijk ontleend aan C. van Yperen: *Kaart van de volwasseneneducatie*. Groningen, Wolters-Noordhoff, 1977.

In de eerste plaats zijn dat de volksuniversiteiten. Dit zijn zelfstandige rechtspersonen voor plaatselijk of regionaal vormings- en ontwikkelingswerk; zij zijn verenigd in de Bond van Nederlandse Volksuniversiteiten (BNVU). De taak van het centraal bureau van deze bond bestaat onder meer uit advisering, dienstverlening, onderzoek naar de ontwikkelingen op het gebied van educatief werk met volwassenen, uitgave van publikaties en programmering van de Stichting Radio Volksuniversiteit. De BNVU is lid van het Nederlands Centrum voor Volksontwikkeling (NCVO).

De laatste tien jaar zijn in de tweede plaats de plaatselijke vormingscentra sterk in betekenis toegenomen. In 1970 werd een Stichting Landelijk Beraad van Plaatselijk Vormingswerk opgericht, als bundeling van centra voor plaatselijk vormingswerk die niet bij landelijke organisaties waren aangesloten. Het Landelijk Beraad is in de eerste plaats een platform voor werkoverleg van de aangesloten centra. Het landelijk secretariaat heeft vooral een ondersteunende rol bij de werkontwikkeling en het overleg van de gezamenlijke centra. Het Landelijk Beraad is eveneens lid van het Samenwerkingsorgaan NCVO.

De derde categorie is de VJV-centra (Vormingswerk Jong-Volwassenen). Formeel is de maximumleeftijdsgrens voor deze centra 27 jaar en valt de materie dus onder de vorige paragraaf, maar in het kader van experimenten wordt deze leeftijdsgrens incidenteel opgeheven. Er is een tendens dat de VJV-centra zich in toenemende mate (mede) op de doelgroep boven 27 jaar gaan richten. Bij de in 1971 opgerichte Vereniging Vormingswerk Jong-Volwassenen (VJV) is een aantal plaatselijke centra aangesloten.

Door onderling overleg en samenwerking van de centra, dienstverlening, belangenbehartiging, scholing, studie en onderzoek -werk bevordert.

Daarnaast zijn nog wat oudere instellingen op plaatselijk niveau in dit opzicht actief. De Maatschappij tot Nut van 't Algemeen dateert al van 1784 en is een landelijke vereniging met lokale departementen. Deze departementen zijn in hoge mate autonoom en vormen elk een rechtspersoon. Het beleid wordt bepaald door de algemene vergadering. Het Nederlands Instituut voor Volksontwikkeling en Natuurvriendenwerk (NIVON) is voortgekomen uit het Instituut voor Arbeidersontwikkeling. Het stelt zich ten doel 'het welzijn te bevorderen door de mens ten dienste te staan in het streven om natuur, techniek en cultuur tot een evenwichtig geheel in ieders leven en in de maatschappij te verwerken'. Het NIVON is een vereniging. De aan het centraal bureau verbonden stafmedewerkers verrichten voorbereidend en uitvoerend werk op organisatorisch en inhoudelijk vlak. Ook het NIVON en de Maatschappij zijn lid van de NCVO.

Een laatste werksoort die recentelijk snel aan betekenis heeft gewonnen wat betreft educatief werk, is het wijk-, club- en buurthuiswerk. De Nederlandse Bond voor sociaal-cultureel Vormingswerk (NBV) is een landelijk samenwerkingsverband van zelfstandige districten. Uitgangspunt is dat alle dienstverlenende taken in principe op districtsniveau worden vervuld. Men houdt zich onder meer bezig met planning en evaluatie van het uitvoerende werk, literatuurstudie en de problematiek van decentralisatie en gemeentelijke welzijnsplanning. Daarnaast wordt gespecialiseerde dienstverlening geboden op het terrein van onderzoek, methodiekontwikkeling, organisatie-ontwikkeling, documentatie enzovoort. De Stichting Samenwerkende Landelijke Centrale Organen voor wijk-, buurt- en clubhuiswerk (SALCO) is ontstaan uit een fusie van landelijke organisaties met uitzondering van de NBV. Participanten van de stichting zijn instellingen voor buurt- en clubhuiswerk. De werkzaamheden zijn er vooral op gericht om de professionele ontwikkeling van sociaal-cultureel werk te ontwikkelen. Een belangrijke taak van de landelijke organisatie is belangenbehartiging. Voorts houdt men zich bezig met wetenschappelijke begeleiding en onderzoek. Voor de werkadvisering bestaan begeleidende organen op provinciaal niveau. SALCO en NBV zijn inmiddels eveneens een fusie aangegaan en zijn lid van de NCVO.

Van belang is ook de sterke groei van het *ingebouwde vormingswerk* van vrouwenorganisaties, vakbonden en kerken. De vakcentrales kennen afzonderlijke instituten voor vormings- en ontwikkelingswerk. Het ingebouwd confes-

sioneel vormingswerk is — naar zuil — 'gekoepeld' in enkele landelijke organisaties met een adviserende, stimulerende en bevorderende functie. Ook de humanisten kennen een afzonderlijke stichting, het Centrum voor Humanistische Vorming.

Het politieke vormingswerk is in hoofdzaak, in afzonderlijke rechtsvorm, gekoppeld aan de politieke partijen. Daarnaast zijn er enkele landelijke organisaties zoals de Stichting Nederlands Centrum voor Democratische Burgerschapkunde (NCDB), de Stichting Burgerschapkunde (SBK) en de Nationale Commissie Voorlichting en Bewustwording Ontwikkelingssamenwerking (NCO) die in 1974 door de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking werd ingesteld.

Met uitzondering van het VJV-werk worden alle bovengenoemde werksoorten via rijksbijdrageregelingen (RBR) bekostigd, het merendeel via de RBR sociaal-cultureel werk; voor het vormingswerk met vrouwen is een afzonderlijke RBR van kracht. De ondersteuning op landelijk niveau geschiedt vooral door de NCVO. Het Nederlands Centrum voor Volksontwikkeling is in 1965 opgericht door een tiental organisaties op het gebied van vormings- en ontwikkelingswerk voor volwassenen. In 1975 is vanuit de vereniging NCVO een afzonderlijke stichting Studiecentrum NCVO opgericht waarin de taken op het gebied van studie, onderzoek, deskundigheidsbevordering, documentatie en publiciteit zijn ondergebracht.

Daarnaast bieden de hierboven genoemde 'koepels' een combinatie van steunfunctie en belangenbehartiging.

Ondersteuning van het plaatselijk werk geschiedt ook via het internaatswerk. Voor het vormingswerk in internaatsverband is kortgeleden een nieuwe rijks-subsidieregeling van kracht geworden. Deze houdt onder meer in dat de afzonderlijke internaten rechtstreeks subsidie kunnen krijgen terwijl dat voorheen alleen mogelijk was via een van de landelijke koepels. De Federatie van Vormingscentra is ontstaan door een fusie van twee landelijke koepels voor vormingswerk van respectievelijk protestantse en rooms-katholieke oorsprong. Het bureau van de federatie beschikt over specifieke deskundigheid zowel wat betreft de belangenbehartiging als wat betreft inhoudelijke zaken betreffende het werk zoals deskundigheidsbevordering, planning en organisatie. De volkshogescholen zijn verenigd in de Vereniging voor Volkshogeschoolwerk. Het algemeen secretariaat verleent onder meer diensten bij het opzetten van cursussen of projecten. De Stichting tot bevordering van Woodbrookerswerk, ten slotte, doet zelf geen vormingswerk, maar verzorgt de coördinatie van technisch-financiële zaken voor de aangesloten verenigingen en stichtingen.

Met betrekking tot volwassenenonderwijs is in de eerste plaats het dag/avondonderwijs MAVO/HAVO/VWO/MEAO van belang. Hoewel het aantal deelnemers een grote groei heeft doorgemaakt, vertoont het nog steeds een beeld dat gelijk is aan het onderwijs voor jongeren. Wat betreft de verzorgingsstructuur zijn er nauwelijks specifieke voorzieningen aanwezig. De avondscholen zijn (voor ongeveer 90%) verenigd in een koepel, de VAN (Vereniging van Avondscholen in Nederland).

Het part-time beroepsonderwijs wordt vooral verzorgd door de streekscholen. Deze hebben voor zo'n 40 procent leerlingen van boven de 18 jaar. Landelijke organisaties op dit gebied zijn de al eerder genoemde COBO en COLO.

De scholingsmogelijkheden voor volwassenen staan voor het overige in hoofdzaak ten dienste van het arbeidsmarktbeleid van het Ministerie van Sociale Zaken. De overheid ziet scholing in de eerste plaats als een zaak voor de werkgevers en de beroepsbeoefenaars zelf. Pas wanneer er geen andere mogelijkheden zijn, kan een beroep gedaan worden op de scholingsmaatregelen van het Ministerie van Sociale Zaken (Centra Vakopleiding voor Volwassenen (CVV), Scholing in samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven (SOB) enz.). Opleidingen in het kader van het bedrijfsleven kunnen zowel intern als extern aan het bedrijf plaatsvinden. Van een verzorgingsstructuur in dit opzicht is nauwelijks sprake. Het ongesubsidieerde onderwijs onttrekt zich grotendeels aan de waarneming. De vrijheid van onderwijs heeft het ook mogelijk gemaakt dat instellingen van velerlei aard zich op de markt van het schriftelijk onderwijs

kunnen begeven. Sinds de Wet erkenning instellingen schriftelijk onderwijs (1973) kunnen instellingen die dat wensen, een erkenning van de minister aanvragen. Een twintigtal erkende instellingen is lid van de Vereniging van Instellingen voor Schriftelijk Onderwijs (VISO). Het voornaamste doel van de vereniging is belangenbehartiging.

In tegenstelling met het schriftelijk onderwijs, dat voor een groot deel in handen is van aan commerciële bedrijven gelieerde instellingen, is de instructieve omroep geregeld via de Omroepwet en dus opgedragen aan de omroeporganisaties. Speciaal op instructieve programma's richten zich de Stichting Teleac en de Radio Volksuniversiteit.

Meer in het algemeen is de situatie van de verzorgingsstructuur op het gebied van de volwasseneneducatie niet te beschrijven in termen van de afzonderlijke functies onderzoek, leerplanontwikkeling, begeleiding enzovoort. Met betrekking tot het onderzoek zijn wel pogingen gedaan om tot programmering te komen, maar deze hebben niet geleid tot een algemeen onderzoeksprogramma van enige omvang. Wat er aan onderzoek is gedaan heeft voornamelijk een incidenteel en ad hoc-karakter. De leerplanontwikkeling is geen aparte ondersteuningsfunctie, men spreekt liever van 'geïntegreerde deskundigheidsbevordering'. De leerplanontwikkelingsactiviteiten in het kader van de Open School hebben in het werkveld nogal wat weerstanden gewekt. Ook de begeleiding is in het algemeen gecombineerd met deskundigheidsbevordering. Een speciaal probleem vormt de materiaaldistributie. In het begin van dit hoofdstuk werd al opgemerkt dat de productie en verspreiding van onderwijs- en leermiddelen vrijwel uitsluitend een zaak is van de vrije markt. In het kader van de volwasseneneducatie probeert men nu deze klip te omzeilen door het NBLC een grotere rol in dit opzicht te laten spelen.

Recente ontwikkelingen

Het beeld dat uit het voorgaande naar voren komt, is allerm minst dat van één samenhangende beleidssector. Vooralsnog gaat het om een optelsom van sectoren met eigen tradities, wet- en regelgeving, beheersvormen en ondersteuningsstructuren.

De volwasseneneducatie vormt een rijk geschakeerd veld van voorzieningen, waarmee de overheid slechts in beperkte mate bemoeienis heeft. Grote delen van de volwasseneneducatie, waaraan zeer veel volwassenen deelnemen behoren tot de particuliere sector, die op haar wijze inspeelt op behoeften van individuele deelnemers en van de samenleving. Te denken valt in het bijzonder aan het schriftelijk onderwijs, het ongesubsidieerde mondeling onderwijs en de particuliere bedrijfsopleidingen. De volwasseneneducatie is door deze spontane groei niet ingebed in een samenhangend geheel terwijl een aantal belemmeringen voor toetreding (hetzij in algemene zin, hetzij voor bepaalde groepen) realisatie van aanbod kan hebben verhinderd.¹⁷⁴

'Hoewel de verzuiling (algemeen, protestants-christelijk en rooms-katholiek) grotendeels is verdwenen, is de verkokering gebleven: een verkokering naar werksoorten met landelijke koepels, eigen ondersteuningsinstellingen voor de deel-sector, een eigen ideologie en jargon ter rechtvaardiging, veelal eigen opleidingen en bijscholingsmogelijkheden voor de medewerkers, en dit alles versterkt door eigen subsidieregelingen, departementale organen en publicatiemogelijkheden. De verkokering is niet alleen een structureel kenmerk, maar wortelt diep in een sociaal-psychologisch klimaat van de diverse werksoorten. Slechts voor een klein deel lijken hieraan objectieve belangen-tegenstellingen in de maatschappij ten grondslag te liggen.'¹⁷⁵

In 1960 werd in Montreal een Unesco-Wereldconferentie over volwasseneneducatie gehouden. In de ook door Nederland ondertekende resolutie werd de

¹⁷⁴ *Beginselennota inzake de volwasseneneducatie*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981, blz. 22 (verder aangehaald als *Beginselennota*).

¹⁷⁵ G. van Enckevort: 'Structureren en stimuleren van de groei van onderop'. In: *Volwasseneneducatie in Nederland*. Onder red. van B. van Heijningen en L. Vellekoop. Amsterdam, Intermediair, 1981, blz. 18.

conclusie onderschreven dat de overheid eenzelfde verantwoordelijkheid voor het onderwijs aan volwassenen heeft als voor het onderwijs aan jongeren. De consequentie van deze uitspraak zou in het overheidsbeleid tot uitdrukking dienen te komen door het onderwijs aan volwassenen niet meer geheel over te laten aan het particulier initiatief.

In de jaren zeventig gingen vier officiële adviescommissies aan het werk: de Commissie Open School (COS), de Commissie Voorbereiding Open Universiteit (CVOU), de Commissie Bevordering Plaatselijke Educatieve Netwerken (CBPEN) en de Commissie Betaald Educatief Verlof (BEV).

De proefprojecten Open School vormden een begin voor de vormgeving van een basisaanbod. Bij dit laatste staan twee zaken centraal:

- het aanbod zal inhoudelijk-methodisch moeten aansluiten bij de maatschappelijke functies en taken, bij de situatie waarin mensen wonen, leven en werken;
- het opeisbare aanbod zal qua omvang moeten bestaan uit een aanvulling op het reeds bestaande recht op algemeen voortgezet onderwijs en wel op de onderdelen funderende educatie voor volwassenen, educatieve ondersteuning van emancipatie en maatschappelijke participatie van minderheidsgroepen en activering ten behoeve van volwasseneneducatie.

Per 1 augustus 1981 behoren de veertien officiële proefprojecten Open School plus een veelvoud aan 'spontane' Open-School-groepen tot het verleden. Met ingang van diezelfde datum gaat een driejaren-project van start: Introductie Open School Werkwijze. De oude officiële proefprojecten worden uitgebreid tot dertig. Aan dit nieuwe experiment ligt een nota van de Stichting Proefprojecten Open School (SPOS) ten grondslag.¹⁷⁶

Tijdens de Open-School-proefprojecten bleek dat de doelstelling 'uitvinden wat de beste manier van leren is voor volwassenen met weinig scholing en vorming' sneller op papier gezet dan in de praktijk uitgevoerd was. 'Hoe prachtig de doelstelling van de Open School ook klonk, de concretisering ervan in leerplan, in materiaal, in directieven met betrekking tot onderzoek, stond rustig en verantwoordelijk uitwerken van de doelstelling in de weg.'¹⁷⁷ Een grote groep begeleidsters richtte al vrij snel na de start de groep Werkplanontwikkeling van Onderop (WOVO) op. Hier werd vanuit de praktijk van het werk ervaring uitgewisseld. 'En de antwoorden, die gaandeweg helderder werden, vanuit de praktijk van het werk, klopten hoe langer hoe minder met de centraal bedachte antwoorden over leerplan, leermateriaal, deskundigheidsbevordering en onderzoeksmethode.'¹⁷⁸

Behalve de projecten Open School zijn door de overheid nog een aantal ontwikkelingsprojecten gestart:

- een dertiental ontwikkelingsprojecten educatieve netwerken, als reactie op het zesde advies van de CBPEN;
- een algemene stimuleringsmaatregel alfabetisering (einddatum 1 januari 1983), in het kader waarvan in 1980 133 projectplannen werden gehonoreerd;
- een algemene stimuleringsmaatregel educatieve activiteiten voor culturele minderheden (tot 1 januari 1983) in het kader van de nota Minderhedenbeleid;
- projecten beroepskwalificerende educatieve activiteiten (in voorbereiding);
- een project ondersteuning van educatieve activiteiten ter voorbereiding op pensionering.

Het ontwikkelingsbeleid wordt gesteund door een externe coördinatiestructuur die als taak heeft de uitvoering per projectsoort (projectcoördinatie) en de activiteiten van de verschillende bestaande en nader aan te wijzen projectsoorten (interprojectcoördinatie) te coördineren.

¹⁷⁶. SPOS: *Een vernieuwd onderwijs- en vormingsplan; Een raamplan van de open school werkwijze met groepen in bestaande instellingen voor onderwijs en vormingswerk*. Zeist, SPOS, 1980.

¹⁷⁷ T. Krol: 'Open School (s)luist erin'. In: *Moer*, 1981; nr. 3, blz. 3-6 (themanummer over volwasseneneducatie).

¹⁷⁸ *Ibid.*.

Ten behoeve van de interprojectcoördinatie is een Landelijke Coördinatiegroep ingesteld, die tot taak heeft het volgen van de uitvoering van de door de ministers aangewezen projecten en het op basis daarvan doen van voorstellen aan de projectgroepen over de uitvoering van de betrokken projecten. Verder houdt de coördinatiegroep zich bezig met het bevorderen van de samenwerking tussen projecten op plaatselijk en regionaal niveau en de afstemming tussen de plannen per project voor de ondersteuning op landelijk niveau.¹⁷⁹

De CBPEN hanteert in haar vijfde advies¹⁸⁰ een drietal uitgangspunten met betrekking tot de opbouw van educatieve netwerken (zo'n netwerk is een samenhangend patroon van educatieve voorzieningen en leermogelijkheden voor volwassenen). Het eerste uitgangspunt is het beginsel van permanente educatie. Dit uitgangspunt heeft een aantal consequenties voor zowel het jongerenonderwijs als voor de volwasseneneducatie. Kansen om te leren moeten over het gehele leven gespreid worden. Het onderwijs voor jongeren zal rekening moeten houden met de volwasseneneducatie, terwijl volwasseneneducatie leerdoelen die voor jongeren beschikbaar zijn, voor volwassenen bereikbaar moet maken. Dat betekent dat het hierop gerichte aanbod voor volwassenen naar aard, inhoud en methoden zal moeten voldoen aan eisen die voortvloeien uit de aard van de deelnemersgroep. Een tweede consequentie is dat leermogelijkheden in verschillende situaties en organisaties op elkaar moeten aansluiten. En een derde consequentie is dat educatieve activiteiten in beginsel voor iedereen toegankelijk moeten zijn, dat wil zeggen dat zij moeten aansluiten bij de levenssituatie en de ervaringen van mensen.

Het tweede uitgangspunt van de CBPEN is de erkenning van het leerrecht voor volwassenen. Dat betekent onder meer dat op de overheid de plicht rust tot het scheppen van voorwaarden en voorzieningen ter verwezenlijking van dat leerrecht voor volwassenen. Hiervoor zal zij in een publiek toegankelijk proces door middel van planning grondstructuren en prioriteiten moeten vastleggen. Het derde uitgangspunt is de opbouw vanuit de behoeften: de inhoudelijke en structurele vormgeving van de volwasseneneducatie dient plaats te vinden in een proces van opbouw vanuit de behoeften, van onderaf.

De consequenties van deze uitgangspunten zijn onder meer:

- dat het beleid gericht moet zijn op samenhang in het brede gebied van de volwasseneneducatie;
- dat gestreefd wordt naar een gedecentraliseerde vormgeving, met de gemeente als eerst-verantwoordelijke voor de planning van voorzieningen;
- dat democratisering een eis is die voortvloeit uit het samenspel van overheid, bevolking en uitvoerende instellingen;
- dat initiatieven die voortkomen uit de bevolking zelf vertrekpunt zijn bij de geleidelijke uitbouw van de volwasseneneducatie.

Hier vinden we in één adem een aantal uitgangspunten die direct verband houden met de in de inleiding van dit hoofdstuk genoemde spanningsvelden. Van Enckevort wijst op het gevaar dat het feit dat het beleid met betrekking tot volwasseneneducatie — op een tijdstip waarop onze samenleving aan de grenzen van de verzorgingsstaat lijkt te komen — gemakkelijk de kenmerken van crisismangement kan gaan vertonen.

'Meer concreet kan dit tot twee uitwijkingsmechanismen leiden:

- vragen om nader advies en onderzoek op al die punten waar blijkbaar nog geen consensus bestaat (een nieuwe adviescommissie als alibi voor uitblijvend beleid) en
- een projectenbeleid om op (zeer) beperkte schaal na te gaan wat de consequenties zijn van enkele voorstellen en om zogenaamd de ontwikkeling van onderop meer mogelijkheden te geven in plaats van nu al te structureren.

Daarmee worden de echte keuzen ontweken en zullen de nieuwe structuren in feite bepaald gaan worden door die sector van de volwasseneneducatie

¹⁷⁹ *Beginselennota*, blz. 68.

¹⁸⁰ *Educatieve netwerken in opbouw*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979.

die over de sterkste "autonome" financieringsstroom beschikt (het dag/avond-onderwijs).¹⁸¹

Inmiddels is de *Beginselnota* verschenen. Inderdaad vallen beide uitwijkingsmechanismen hierin te bespeuren. Er komt een Voorlopige Adviesgroep Volwasseneneducatie, die tot taak heeft over onder meer de volgende onderwerpen te adviseren:

- plaatsbepaling van de volwasseneneducatie in het licht van het streven naar permanente educatie;
- werkwijzen om groepen met weinig educatie te bereiken;
- totstandkoming van een samenhangend patroon van educatieve voorzieningen/activiteiten dat is afgestemd op de behoeften van deelnemers, respectievelijk maatschappelijke behoeften aan volwasseneneducatie;
- een flexibele structurering van de voorzieningen/activiteiten functionerend op het terrein van de volwasseneneducatie;
- de uitwerking van het kenmerk openheid met betrekking tot laatstgenoemde voorzieningen/activiteiten.¹⁸²

Er komt eveneens onderzoek. Het oogmerk van het te voeren onderzoeksbeleid is een optimale voorziening in de behoefte aan kwantitatieve en kwalitatieve informatie ter ondersteuning van (toekomstige) beleidsbeslissingen. Een dergelijk onderzoeksbeleid omvat het volgende:

- het ontwikkelen en laten uitvoeren van een onderzoeksprogramma;
- het opzetten van een continue stroom van statistische gegevens in de vorm van een informatiesysteem voor de beleidsvoering inzake de volwasseneneducatie;
- het stimuleren en laten uitvoeren van evaluatie-activiteiten.

Bovengenoemde activiteiten zullen in eerste instantie worden aangepakt onder auspiciën van de Interdepartementale Stuurgroep Volwassenen-Educatie (ISVE). Daarbij gelden de volgende overwegingen. 'Wij zien het opstellen van een onderzoeksprogramma als een (gezamenlijke) verantwoordelijkheid van de betrokken departementen en denken niet aan een apart extern adviescollege voor de programmering van onderzoek op het terrein van de volwasseneneducatie.'¹⁸³

En er is een projectenbeleid waarvan hiervoor al melding werd gemaakt.

We lopen de uitgangspunten van de CBPEN nog eens na.

a. Het beleid moet gericht zijn op samenhang in het brede gebied van de volwasseneneducatie.

In de *Beginselnota* worden de scheidslijnen tussen voorzieningen die onder verschillende departementen ressorteren, gehandhaafd:

- die delen van de volwasseneneducatie die hun plaats hebben in een ander beleidsveld, bijvoorbeeld een gericht arbeidsmarktbeleid, worden beheerst door de regelgeving die aldaar geldt (blz. 52);
- het dag- en avondonderwijs voor volwassenen blijft onder de WVO vallen (blz. 54);
- het hoger onderwijs blijft onder de onderwijswetgeving (blz. 55);
- de overige volwasseneneducatie zal, voor zover de mogelijkheid daartoe blijkt uit het karakter van de voorzieningen, onder de Kaderwet Specifiek Welzijn worden gebracht (blz. 55).

Harmonisatie van beleid — overigens met handhaving van de bestaande regelgeving — zal gestalte moeten krijgen via een Interdepartementale Stuurgroep Volwasseneneducatie.

b. Er moet gestreefd worden naar een gedecentraliseerde vormgeving, met de gemeente als eerst-verantwoordelijke voor de planning van voorzieningen.

De bewindslieden leggen vooralsnog het accent op de *inventarisatie* op gemeentelijk niveau, overigens onder strikte voorwaarden: 'Lagere overheden zullen bij de planning van de toegewezen volwasseneneducatie-activiteiten/voorzieningen rekening moeten houden met het aanbod dat landelijk wordt gepland en met

¹⁸¹ G. van Enckevort: *Op. cit.*, blz. 23.

¹⁸² *Beginselnota*, blz. 47.

¹⁸³ *Ibid.*, blz. 48-49.

het aanbod dat ter plaatse wordt uitgevoerd zonder bemoeienis van de overheid.¹⁸⁴ Geen planning van onderop dus, maar afgeleide planning van bovenaf. De greep van de centrale overheid blijft krachtig voelbaar.

c. Democratisering als eis die voortvloeit uit het samenspel van overheid, bevolking en uitvoerende instellingen.

Hierover doet men in de *Beginselelnota* geen uitspraken, behalve in een voetnoot: 'Het particulier initiatief behoudt de rol die het heeft bij de voorbereiding van overheidsbeslissingen met betrekking tot de totstandkoming van activiteiten/voorzieningen.'¹⁸⁵ Voorts is het interessant te constateren dat het overleg met betrekking tot het beleid betreffende volwasseneneducatie blijft zoals het nu is: wat betreft O&W in de CCOO, wat betreft CRM in het Gestructureerd Overleg sociaal-cultureel werk waaraan overkoepelende organisaties van het particulier initiatief en gemeenten en provincies deelnemen, wat betreft Sociale Zaken met de representatieve organisaties van werkgevers en werknemers. Het 'democratisch' gehalte van dit overleg kwam hiervoor al aan de orde. d. Initiatieven die uit de bevolking voortkomen, moeten vertrekpunt zijn bij de geleidelijke uitbouw van de volwasseneneducatie.

Hierbij noemt de CBPEN onder meer een opbouw van een ondersteuningsstructuur. In deze ondersteuningsstructuur moet vooral ook aandacht geschonken worden aan de ondersteuning van de (potentiële) deelnemers naast de ondersteuning van de werkers. De CBPEN onderscheidt drie functies:

- keuzebegeleiding: de begeleiding van de deelnemers aan het educatief werk op het terrein van de studie- en beroepskeuze, de eerste opvang ten aanzien van maatschappelijke hulpverlening, het verkrijgen van studiefaciliteiten en de intermediaire functie van verwijzing naar andere en meer gespecialiseerde instellingen op het gebied van genoemde terreinen;
- informatie: naast overdracht van kennis, inzicht en vaardigheden ook het geven van informatie over leermogelijkheden binnen en buiten de eigen instelling, de toepassingsmogelijkheden, de intrinsieke en maatschappelijke waarde, toekomstperspectieven, alsmede verwijzing naar informatie- en documentatiecentra en mogelijkheden van (voortzetting van) zelf-educatie;
- activering: een proces van bemiddeling tussen vraag en aanbod waarbij mogelijke deelnemers gestimuleerd worden tot het nagaan van de mogelijkheden hoe een educatieve activiteit kan bijdragen tot oplossing van de problemen in hun situatie. Uitgangspunt hierbij is dat de deelnemers vanuit hun eigen leefomgeving en ervaringswereld meer direct betrokken worden bij het educatieve proces waaraan zij (gaan) deelnemen.

De CBPEN concludeert daarbij:

'Bij ondersteuning moet niet uitsluitend of bij voorbaat gedacht worden aan externe ondersteuning. Interne ondersteuning is veelal natuurlijker, sluit meer aan bij de behoeften en kan effectiever zijn. Vaak is zij ook goedkoper. Zij voorkomt discrepanties tussen werkers en deelnemers, doordat er gemakkelijker een vertrouwensrelatie is en het dienstverlenend karakter duidelijker naar voren komt. Een tendens tot "conservering" van de bestaande situatie moet echter als een mogelijk nadeel van ingebouwde ondersteuning worden beschouwd. Mede daarom kan externe ondersteuning van deelnemers niet gemist worden, maar een goede verbinding tussen interne en externe ondersteuning is wel een voorwaarde.'¹⁸⁶

Het heeft weinig zin hier, zoals in de voorgaande paragrafen, de functies onderzoek, leerplanontwikkeling en begeleiding afzonderlijk te behandelen. De uitgangspunten van volwasseneneducatie (waarin de leerbehoeften van de deelnemers centraal staan) maken een functiescheiding immers onmogelijk. We volstaan met een globale weergave van de voorstellen van de CBPEN met betrekking tot de structuur van de volwasseneneducatie.

Op plaatselijk niveau dient in plaatselijke educatieve centra aan de activiteiten vorm te worden gegeven. Daarbij vormt een drietal elementen de grondslagen.

¹⁸⁴ *Ibid.*, blz. 57.

¹⁸⁵ *Ibid.*, blz. 57.

¹⁸⁶ CBPEN: *Op. cit.*, blz. 63.

- De gemeente, als het laagste bestuursniveau dat het dichtst bij de mensen staat, verzorgt – democratisch – de planning. Het aanbod zal zodanig geschakeerd moeten zijn dat het tegemoet komt aan de verschillende functioneringsgebieden (de mens als deelnemer aan een arbeidsorganisatie, als consument van goederen en diensten, als participant in het politiek en maatschappelijk bestel). Door uit te gaan van de potentiële deelnemers en hun behoeften om beter te functioneren op allerlei levensgebieden krijgt men ook te maken met de levens- en wereldbeschouwing van mensen. Dit is een gegeven vooraf, omdat de meeste mensen van huis uit een levensovertuiging meedragen dan wel in het onderwijs in hun jeugd overgedragen of bevestigd hebben gekregen. Hierdoor is in de Nederlandse samenleving een pluriformiteit gegroeid die tot de waardevolle kenmerken van onze cultuur wordt gerekend. Ook aan deze pluriformiteit in levensbeschouwelijk opzicht en de daarmee samenhangende verscheidenheid in doelgroepen zal in een geschakeerd aanbod recht worden gedaan. In veel gevallen zal dit geschieden doordat (potentiële) deelnemers de gelegenheid wordt geboden in zelfbeheer educatieve activiteiten op te zetten. In het planningsproces bepalen zij zelf of en zo ja hoe zij aandacht geschonken willen zien aan levens- en wereldbeschouwing.
- De ondersteuning van de deelnemers is een tweede grondslag voor een plaatselijk educatief netwerk. Dit betreft de samenhang voor de mensen die gebruik zouden kunnen of zouden willen maken van het aanbod. Het gaat er met name om dat zij vanuit hun eigen situatie en vanuit hun behoeften het aanbod mede vorm kunnen geven en een keuze kunnen maken. Wanneer deze ondersteuning ook betrekking heeft op het stimuleren van groepsgewijze en individuele zelfeducatie, betekent zij tevens een belangrijke vernieuwende kracht in de volwasseneneducatie en een aantasting van de hegemonie van de sterk geïnstitutionaliseerde en geprofessionaliseerde vormen van volwasseneneducatie.¹⁸⁷
- De samenwerking tussen uitvoerende instellingen en werkers is de derde grondslag. Dit is de samenhang vanuit de gezichtshoek en de belangen van degenen die met de verzorging van het educatieve aanbod zijn belast.

Dit houdt onder meer in dat keuzebegeleiding en counseling, informatie en documentatie en activering op plaatselijk niveau gestalte moeten krijgen.

- De samenwerking tussen uitvoerende instellingen en werkers is de derde grondslag. Dit is de samenhang vanuit de gezichtshoek en de belangen van degenen die met de verzorging van het educatieve aanbod zijn belast.

Een educatief centrum is in de voorstellen van de CBPEN een publieke voorziening. De juridische status kan echter zeer verschillend zijn naar gelang de plaatselijke omstandigheden. De verantwoordelijkheid van de gemeente en haar verhouding tot (bestaande) instellingen voor educatief werk komt tot uitdrukking in het publiek-democratische plannings- en programmeringsproces. In dit proces zal een keuze gedaan moeten worden voor een bepaalde bestuursvorm (een 'bevoegd gezag') voor het educatieve centrum. In deze bestuursvorm zou, naar het oordeel van de commissie, tot uitdrukking moeten komen dat het centrum gedragen wordt door drie groepen van belanghebbenden: de gemeenteraad, de maatschappelijke organisaties en verenigingen en de instellingen en groeperingen die het educatieve aanbod verzorgen.

Behalve deze structuur op lokaal niveau pleit de CBPEN ook voor een externe steunstructuur op regionaal/ provinciaal niveau: provinciale educatieve werkplaatsen. Hierbij ligt het accent vooral op de steun aan educatieve werkers, hun instellingen, groeperingen en activiteiten. De commissie acht de systeemontwikkeling en systeembegeleiding een onderwerp van zorg dat op regionaal of provinciaal niveau thuishoort. De voornaamste taak van een educatieve werkplaats is gelegen in het stimuleren, in samenhang brengen en zo nodig uitvoeren van de ondersteuning van de uitvoerders van de educatieve activiteiten (de werkers). In termen van het Ministerie van O&W valt de nadruk eerder op systeembegeleiding (dienstverlening aan de school dan wel uitvoerende instellingen) dan op leerlingenbegeleiding. Deze laatste wordt verzorgd door de educatieve centra. In termen van het Ministerie van CRM valt de nadruk op ontwikkeling en vernieuwing van de uitvoering alsmede op verbetering van de

¹⁸⁷ G. van Enckevort: *Op. cit.*, blz. 25.

kwaliteit van de educatieve activiteiten, ook wel samengevat in het begrip deskundigheidsbevordering of deskundigheidsontwikkeling. Het gaat om een geïntegreerde aanpak van bijscholing, kadervorming, projectbegeleiding, documentatie, studie en onderzoek. De educatieve werkplaats speelt een intermediaire of bemiddelende rol tussen plaatselijke ontwikkelingen en landelijk stimuleringsbeleid en landelijke ondersteuning.

Wat betreft de landelijke ondersteuning pleit de commissie voor een netwerk dat zijn impulsen vooral krijgt vanuit de plaatselijke en regionale ondersteuning. Dit netwerk zou relatief onafhankelijk moeten functioneren van bestaande belangenstructuren. De externe landelijke steunstructuur zou onder meer de volgende functies moeten vervullen:

- onderzoek ten behoeve zowel van de evaluatie van het beleid van de overheid als van het educatieve werk zelf; uit dit onderzoek moeten gegevens aangedragen worden voor beleidsvoorbereiding en beleidsontwikkeling;
- informatie en documentatie;
- opleiding en scholing van educatieve werkers;
- het verzamelen van kwantitatieve gegevens met betrekking tot de voorzieningen, deelnemers, financiën enzovoort; dit wordt gezien als een taak voor het CBS.

Binnen de volwasseneneducatie is ook een aantal (inhoudelijke) themagebieden te onderscheiden. Sommige daarvan verdienen naar het oordeel van de CBPEN specifieke aandacht omdat zij in een totaalbeleid ondergesneeuwd dreigen te raken of (in het verleden) geraakt zijn. Ook kan de verbinding met het jongerenonderwijs of juist de noodzaak van een onafhankelijke ontwikkeling aanleiding geven tot een min of meer aparte institutionalisering van de ondersteuning met betrekking tot een themagebied. Zo is te denken aan:

- politieke en mondiale vorming (het werkveld van onder meer de NCO en de NCDB);
- kunstzinnige vorming en creativiteitsontwikkeling (Nederlandse Stichting voor Kunstzinnige Vorming (NSKV) enz.);
- milieu- en gezondheidseducatie (GVO);
- educatief emancipatiewerk voor vrouwen, werknemers en andere groepen.

Als aanvulling op de reeds bestaande instellingen pleit de CBPEN voor de instelling van een Landelijk Ontwikkelingsinstituut voor Volwasseneneducatie (LOVE). Het werkterrein van het LOVE zou in principe de gehele volwasseneneducatie moeten zijn en niet slechts één van de deelsectoren vorming, scholing of onderwijs: het dient in diens werk de scheidslijnen die hiertussen bestaan, te doorbreken en naar samenhang en, indien mogelijk en gewenst, integratie te streven. Globaal kan men vaststellen dat de voorstellen in de Beginselnota Volwasseneneducatie hiermee weinig of niet in overeenstemming zijn.

6.4 Samenvattende conclusies

In deze paragraaf grijpen we terug op de in de inleiding gesignaleerde spanningsvelden. De in deze bijdrage bijeengebrachte gegevens tonen – in meerdere of mindere mate – een aantal trends die een indicatie geven van de richting waarin de ontwikkelingen wat betreft de verzorgingsstructuur gaan. Daarbij wordt steeds onderscheid gemaakt naar:

- inhoudelijke kenmerken en ontwikkelingen
- structurele kenmerken
- tendenties in het overheidsbeleid ter zake.

6.4.1 *Verbreiding van onderwijsdoelstellingen*

6.4.1.1 Inhoudelijke kenmerken en ontwikkelingen

In de inleiding hebben we aangegeven dat er een consensus bestaat over het feit dat onderwijs méér moet zijn dan beroepsvoorbereiding. Inhoudelijk betekent dit onder meer dat een onderwijsdoelstelling als 'individuele ontplooiing' met

meer nadruk dan voorheen in de belangstelling komt te staan. Naast de aanvankelijke aandacht voor vooral de cognitieve vakken ontstaat ook belangstelling voor de expressieve vakken en voor sociale vaardigheden. Dit is niet alleen een gevolg van gegroeide inzichten met betrekking tot het beeld dat men zich voor ogen stelde van 'de mens als mondig staatsburger en als sociaal opererend individu' (ideologisch bepaald); ook de sociaal-economische ontwikkelingen speelden een rol in dezen. De toegenomen vrije tijd en het groeiend aantal (gedwongen) niet-actieven maakten het eveneens noodzakelijk dat het onderwijs een voorbereiding leverde op méér dan de basisvaardigheden (lezen, schrijven, rekenen enz.) plus een vorm van beroepsvoorbereiding. Het meest duidelijk is deze ontwikkeling te zien in de sfeer van de volwasseneneducatie: het aanbod zal moeten aansluiten bij de situatie waarin mensen wonen, leven en werken, dus bij de maatschappelijke functioneringsgebieden van individuen en groepen. Dit voor volwasseneneducatie algemeen geaccepteerde uitgangspunt is in het onderwijs voor jongeren nog geen gemeengoed maar het wint langzamerhand veld.

In de zorg voor het schoolkind zijn drie ontwikkelingen te onderscheiden. In de eerste plaats zijn er meer werksoorten en disciplines die zich met die zorg bezighouden. Deels is dit het gevolg van de hierboven genoemde ontwikkelingen. Kunstzinnige vorming, bibliotheekwerk, gezondheidsvoorlichting en - opvoeding, verkeersonderwijs - het zijn werksoorten die zich als gevolg van de verbreding van onderwijsdoelstellingen mede tot de school als mogelijke doelgroep richten.

In de tweede plaats zijn de wetenschappelijke inzichten verder gegroeid. Dat heeft als gevolg gehad dat zich vele disciplines en sub-disciplines hebben ontwikkeld, die over steeds meer geperfectioneerde kennis beschikten of pretendeerden te beschikken om 'probleemkinderen' zonder al teveel brokken door de schoolperiode heen te helpen. Daarbij is een sterke professionele functiescheiding ontstaan die deels ook geïnstitutionaliseerd is (zie par. 6.4.1.2).

Een derde ontwikkeling staat hier diametraal tegenover, namelijk die van curatieve zorg in de richting van preventieve zorg waarin de nadruk ligt op een meer geïntegreerde aanpak van verschillende werksoorten.

Tegelijkertijd is ook een verschuiving te zien in de doelstellingen van de hulp. In de loop der tijd werd het begrip 'hulp' niet meer geïnterpreteerd als 'het kind aanpassen aan de school' maar werden ook tekorten van de school zelf (en van de sociale omgeving) ten opzichte van het kind in de doelstellingen betrokken. Dat leidde tot een ontwikkeling van individuele begeleiding naar systeembegeleiding, soms aangevuld met een derde poot, de school in haar sociale omgeving. En in verband met dat laatste komen ook werksoorten als schoolmaatschappelijk werk, schoolopbouwwerk en andere welzijnswerksoorten binnen het gezichtsveld.

6.4.1.2 Structurele kenmerken

De structuur van de zorg rond educatie wordt vooral gekenmerkt door geïnstitutionaliseerde functiescheiding. Dit geldt zowel voor de functies binnen de verzorgingsstructuur als voor de werksoorten die hun primaire invalshoek niet vinden in het onderwijs maar dat onderwijs (mede) als doelgroep hebben.

In de eerste plaats is er sprake van een sterke professionele en institutionele functiescheiding binnen de verzorgingsstructuur, namelijk tussen onderzoek, leerplan- en toetsontwikkeling en begeleiding. De instellingen programmeren in hoofdzaak autonoom, terwijl op papier als wenselijk beleden samenwerkingsrelaties (voor zover daar al sprake van is) slechts moeizaam van de grond komen. Van een gestructureerde samenwerking is in het geheel geen sprake. Deze professionele autonomie leidt tot een aantal knelpunten die vooral in de adviezen van de diverse innovatiecommissies worden signaleerd. Structurele relaties tussen verzorgingsstructuur en overleg- en adviesstructuur ontbreken. In het algemeen kan men zeggen dat er sprake is van een steeds verdergaande professionalisering en specialisering zonder dat de samenhang is toegenomen. In sommige gevallen leidt deze professionele verzuiling zelfs tot concurrentieachtige verhoudingen, zoals bijvoorbeeld tussen VSLPC en WPRO. Professiona-

lisering en specialisering spelen niet alleen een rol tussen verschillende instanties in de verzorgingsstructuur. Ook binnen een instantie treedt vaak professionele functiescheiding op. Dat is bijvoorbeeld het geval waar verzorgers in één instantie werken aan verschillende projecten. Begeleiders in het MAVO-project bijvoorbeeld hebben nauwelijks contact met begeleiders in het innovatieproces middenschool. Het meest evident is dit zeker waar het gaat om de functie onderzoek.

Een tweede punt dat aandacht verdient is de invloed van de scholen op het beleid en de programmering van de ondersteunende instellingen. Of liever: het ontbreken daarvan, want die invloed is in het algemeen zeer gering. Het onderzoek betreffende het onderwijs speelt zich in het algemeen ver van de scholen af. De prioriteitsstelling binnen de SVO vertoont weinig samenhang met de in het veld geconstateerde knelpunten. De invloed van gebruikers op het beleid van het CITO is zeer gering. Ondanks de dienstbare opstelling die uit de statuten van de SLO blijkt, kan slechts een gering percentage van de middelen aangewend worden voor honorering van aanvragen van de scholen. De invloed van de scholen op de beleidsprioritering van de SLO is nagenoeg afwezig (mede doordat de ACLO's niet functioneren) en verloopt ongestructureerd. De onderwijsbegeleidingsdiensten vertonen een zeer gevarieerd beeld, ook wat betreft de invloed van de scholen op het beleid. De LPC's richten zich wel, net als de OBD'en, op de scholen, maar zij zijn autonoom in hun programmering; invloed van het onderwijs verloopt vooral via de zuilen op levensbeschouwelijke grondslag.

Een derde factor is de verhouding tussen externe en interne begeleiding. Met het toenemen van de leeftijd verschuift het accent in de behoefte aan ondersteuning van externe begeleiding in de richting van interne begeleiding. We kunnen constateren dat vooral de externe begeleiding gestalte heeft gekregen in de verzorgingsstructuur en dat de vormgeving van de interne begeleiding hierbij ver is achtergebleven. Schooldecanen in het voortgezet onderwijs verkeren nog steeds in een zeer afhankelijke positie. Vergroting van de zorgbreedte van het basisonderwijs vereist meer faciliteiten voor de interne begeleiding; deze ontbreken evenwel. Waar in een concept als participierend leren de persoonlijke en maatschappelijke situatie van de leerling centraal staat en het leerproces erop gericht is de leerling te leren eigen verantwoordelijkheid te dragen voor het eigen leerproces, heeft de huidige verzorgingsstructuur van het onderwijs voor 16- tot 18-/19-jarigen vooral gestalte gekregen in een zware landelijke 'bovenbouw' met betrekking tot de externe begeleiding. Een structuur die bovendien vermengd is met functies als belangenbehartiging en beleidsbeïnvloeding.

De verzorgingsstructuur van de huidige volwasseneneducatie bestaat uit een optelsom van sectoren met eigen tradities, wet- en regelgeving, beheersvormen en ondersteuningsstructuren.

In het eerder genoemde HRWB-rapport¹⁸⁸ wordt een aantal knelpunten van structurele aard signaleerd die de samenwerking tussen onderwijsverzorging en onderwijsondersteuning vanuit externe instanties in de weg staan. Deze knelpunten betreffen in hoofdzaak:

- de wet- en regelgeving
- de financiering
- de taakafbakening.

We geven nu enkele in verband met het voorgaande voor de hand liggende voorbeelden.

In de gezondheidszorg is een ontwikkeling te bespeuren van primair curatieve zorg naar een veel omvangrijker zorg die het algemene welzijn van de mens in lichamelijk, psychisch en sociaal opzicht omvat. Het medische aspect is niet meer te onderscheiden van andere aspecten. Om een onderzoek naar de vroegtijdige herkenning en behandeling van leerstoornissen niet eenzijdig en dus onvolledig te laten worden, moet het probleem psychosociaal én medisch-biologisch (multidisciplinair) worden aangepakt. De horizontale doelstellingsver-

¹⁸⁸ HRWB: *Op. cit.* (1979).

ruiming heeft geleid tot versnippering van de werkzaamheden. De primaire taak van de jeugdarts is de preventieve, somatische gezondheidszorg; op spreekuren wordt hij echter overspoeld door een stortvloed van psychosociale problemen, waardoor hij zijn primaire taak niet optimaal kan vervullen. Een belangrijk knelpunt dat samenwerking met andere organisaties in de weg staat in de schoolgezondheidszorg, is — naast de financieringssystematiek — de verzuiling van het onderwijsveld terwijl school- en jeugdartsendiensten niet levensbeschouwelijk gespleten zijn. Schoolartsendiensten hebben in een aantal gevallen gezocht naar een andere oplossing, namelijk het opnemen van een aantal nevenfuncties zoals logopedie, psychologie en maatschappelijk werk in hun dienst. Dat houdt in dat men in deze gevallen oplossingen van de problemen die voortvloeien uit de doelstellingsverruiming niet zozeer zoekt in samenwerking maar in 'interne verbreding' van het personeelsbestand.

Net als bij de schoolgezondheidszorg kan men constateren dat een werksoort als schoolmaatschappelijk en -opbouwwerk méér omvat dan de schoolsituatie alleen. Problemen ontstaan dan wanneer men tot een grensafbakening probeert te komen. Waar die grens precies moet liggen, is afhankelijk van de visie op eigen werk en de interpretatie van de school als maatschappelijk instituut. Dat hierop voorlopig het antwoord ontbreekt, blijkt wel uit het feit dat men (school-)maatschappelijk (opbouw-)werkers vindt binnen sommige schoolartsendiensten, in instellingen voor maatschappelijke dienstverlening en in onderwijsbegeleidingsdiensten. Die onduidelijkheid met betrekking tot eigen en andermans taken is er een van de oorzaken van dat samenwerkingsvormen slechts moeizaam tot stand komen.

De instanties voor kunstzinnige vorming functioneren zowel inhoudelijk als organisatorisch gebrekkig in het onderwijs. De samenwerking tussen deze instanties en de andere instellingen binnen de verzorgingsstructuur van het onderwijs wordt onder meer belemmerd doordat het binnen de kunstzinnige vorming gaat om een grote variatie van organisaties en instituten die verschillen naar structuur en rechtspersoon én naar taakvervulling. Bovendien is de verzuiling van het sociaal-cultureel werk gebaseerd op belangenorganisaties terwijl het onderwijs levensbeschouwelijke en professionele verzuiling kent. De samenwerking tussen instanties voor kunstzinnige vorming en onderwijsbegeleidingsdiensten verloopt moeizaam; meer dan een derde van de onderwijsbegeleidingsdiensten functioneert wat betreft kunstzinnige vorming in geen enkel samenwerkingsverband. Kunstzinnige vorming dreigt in het onderwijs een randverschijnsel te blijven omdat men elkaars taal niet spreekt en omdat duidelijkheid over educatieve functies en andere functies van kunstzinnige vorming ontbreekt.

De verbreding van de onderwijsdoelstellingen heeft een snelle ontwikkeling van nieuwe werkvormen ten gevolge gehad (projectonderwijs, wereldoriëntatie). Die nieuwe werkvormen hebben nieuwe behoeften opgeroepen, onder meer aan een documentatiecentrum binnen de school. Bovendien is het bibliotheekwerk belangrijk in projecten waarin de betrekkingen tussen school en buurt nauwer aangehaald worden. Participatie vereist mondigheid; mondigheid vereist informatie. Over het feit dat er samenwerking tussen schoolbegeleidingsdiensten en schoolbibliotheekdiensten noodzakelijk is, bestaat redelijk grote overeenstemming. Een niet gering aantal onderwijsbegeleidingsdiensten kent evenwel een documentatiecentrum, een leermiddelenexpositie, een afdeling audiovisuele media met eigen 'mediadeskundigen' of een combinatie hiervan. Door het ontbreken van duidelijkheid op het gebied van eigen taken en functies ontstaat het gevaar dat er een duidelijke overlapping in de werkzaamheden binnen OBD en schoolbibliotheekdienst ontstaat.

De studie- en beroepskeuzebegeleiding, ten slotte, is door de vermaatschappelijking van het onderwijs vrij ingrijpend van functie veranderd. Waar het vroeger ging om een vrij geïsoleerde werksoort heeft de keuzebegeleiding van leerlingen een veel meer direct met het onderwijs samenhangende functie gekregen.

De voorheen mede door de Gewestelijke Arbeidsbureaus verzorgde pre-oriënterende beroepenvoorlichting kan bijvoorbeeld niet meer incidenteel en eenmalig zijn waar het doel is de leerling optimale individuele ontplooiingskansen te

bieden. Het zou voor de hand liggen de school- en beroepskeuzebegeleiding aan te haken bij de meer continue, algemene begeleiding. Een essentieel knelpunt hierbij is dat het beroepskeuzewerk weliswaar niet onwelwillend staat tegenover een samenwerkingsrelatie maar dat men vóór alles de eigen identiteit claimt. Bovendien doet zich het probleem voor dat er vanouds particuliere bureaus en openbare beroepskeuzevoorlichtingsbureaus zijn die onderling een grote variatie in activiteitenomvang en verzorgingsgebieden vertonen.

6.4.1.3 Tendenties in het overheidsbeleid

Er bestaat geen samenhang tussen regelgeving en financiering van instanties binnen de verzorgingsstructuur en de 'belendende' werksoorten. Reeds in de discussienota *Schoolbegeleiding* worden de grenzen van de onderwijsverzorgingsstructuur ten opzichte van andere werksoorten strakker getrokken, een tendens die in het onlangs verschenen *Voorontwerp* wordt voortgezet. De perifere instellingen worden geacht zich *via* de echte begeleidingsinstanties tot het onderwijs te richten. Voor samenwerkingsrelaties worden geen financiële middelen ter beschikking gesteld. De grenzen van de pedagogische provincie worden stevig afgegrensd. Verbreding van onderwijsdoelstellingen dient blijikbaar vooral een zaak van het onderwijs zelf te zijn. Het gegeven dat daaraan reeds bestaande andere werksoorten een bijdrage kunnen leveren, wordt in het overheidsbeleid geen recht gedaan. Zo worden bijvoorbeeld in de proefprojecten Samenwerking secundair onderwijs en culturele instellingen nadrukkelijk *geen* extra middelen voor de samenwerking beschikbaar gesteld.

Ook binnen de onderwijsverzorgingsstructuur wordt de professionele functiescheiding versterkt. In het *Voorontwerp* wordt de LPC's en OBD'en een sleutelfunctie toegedacht. De specifieke verzorgingsinstellingen als SVO en SLO zullen in dit voorgenomen beleid uitsluitend *via* de algemene instellingen (LPC's en OBD'en) contact met de scholen kunnen onderhouden. Behoeftte aan onderzoeks- of ontwikkelingswerk die rechtstreeks uit de schoolpraktijk voortvloeit, kan in deze visie slechts gesluisd worden doorgegeven aan de specifieke instellingen. Het is voornamelijk toeval wanneer die actuele vraag strookt met de eigen programmering van deze instellingen. Door deze nieuwe functiescheiding wordt nieuwe afhankelijkheid gecreëerd.

Wat betreft de perspectieven voor de interne begeleiding ziet het er evenmin rooskleurig uit. Zo wordt bijvoorbeeld gesteld dat de invoering van de nieuwe wet op het basisonderwijs budgettair neutraal moet verlopen. Dat betekent *geen* extra faciliteiten om de zorgbreedte van het basisonderwijs ook in de praktijk te vergroten.

In de nota *Schoolbegeleiding* werd aangekondigd dat in verband met de interne (individuele leerling-)begeleiding van het voortgezet onderwijs de opleiding van schooldecanen zou worden verbeterd. Dit voornemen is nog steeds niet gerealiseerd. De systeembegeleiding zou moeten geschieden deels *via* de OBD'en, deels *via* het systeem van taakuren. In het *Voorontwerp* zijn de OBD'en geëlimineerd maar er wordt geen vervangende oplossing geboden. Slechts de LPC's zouden zich op eigen initiatief met dit werk kunnen bezighouden. De keuzebegeleiding wordt in het *Voorontwerp* vooral gezien als een zaak van het beroepskeuzewerk, een werksoort evenwel die nadrukkelijk 'professionele autonomie' claimt.

De afzonderlijk gegroeide verzorgingsstructuur van het onderwijs voor 16- tot 18-/19-jarigen zou volgens het *Voorontwerp* moeten verdwijnen en worden ondergebracht bij de specifieke verzorgingsinstellingen (CITO, SVO, SLO) en de LPC's. Met betrekking tot de volwasseneneducatie zijn de beleidsvoornemens niet erg helder. Voorlopig worden in de *Beginselennota* de onderscheiden steunfuncties (CRM en Sociale Zaken) en verzorging (O&W) onaangestast gelaten. Opmerkelijk is dat, waar de rol van de OBD'en in het *Voorontwerp* wat betreft het voortgezet onderwijs is geëlimineerd, deze in de *Beginselennota* wat betreft de volwasseneneducatie weer worden opgevoerd. In de toekomst ziet men voor de OBD'en (eventueel) een ondersteunende taak in de volwasseneneducatie.

Samenvattend kunnen wij zeggen dat de tendenties in het overheidsbeleid zich

slecht verhouden met de inhoudelijke ontwikkelingen. Verdergaande professionele functiescheiding en versterking van grenzen van de pedagogische provincie staan tegenover inhoudelijke veranderingen die juist in de tegenovergestelde richting wijzen.

6.4.2 *Onderwijsinnovatie*

6.4.2.1 Inhoudelijke kenmerken en ontwikkelingen

De inhoudelijke ontwikkelingen met betrekking tot de onderwijsvernieuwing liggen deels in het verlengde van hetgeen in de vorige paragraaf is beschreven. De bestaande instellingen in de onderwijsverzorgingsstructuur krijgen steeds meer een functie in het innovatiebeleid van de overheid.

De adviezen van de diverse innovatiecommissies hebben een aantal kenmerken gemeen. De onderzoeksfunctie in het kader van het innovatiebeleid wordt vooral gezien als (beleidsgericht) evaluatie-onderzoek en procesbegeleidend onderzoek. Innovatie-ondersteunend onderzoek moet ten dienste staan van de praktijkveranderingen en moet zo nauw als mogelijk is aansluiten bij de kernactiviteiten die in de school plaatsvinden. Procesbegeleidend onderzoek wordt dan ook gezien als een instrumenteel onderdeel van het proces zelf. Daar staat tegenover dat een instantie als de SVO vooral de nadruk legt op de theorievormende en generaliseerbare aspecten van onderzoek en zich daarbij weinig gelegen laat liggen aan de praktische gebruikswaarde ervan.

Dat geldt feitelijk ook voor de andere werksoorten binnen de onderwijsverzorging. Centrale leerplanontwikkeling door de SLO staat op gespannen voet met de vernieuwing die van onderaf gestalte moet krijgen. Onderwijsvernieuwing dreigt vooral vorm te krijgen in de organisatie van een bovenbouw, terwijl de ontwikkeling en verspreiding van concrete werkwijzen in de onderwijspraktijk daar v r bij achterblijft. In bepaalde delen van het onderwijs is dan ook verzet te constateren tegen wat men ondergaat als een inbreuk op het 'eigen' vernieuwingsproces. In de sector van de volwasseneneducatie pleit men onomwonden voor opbouw van onderop: de landelijke ondersteuningsstructuur zal gegrondvest moeten zijn op de impulsen die uit de plaatselijke behoeften zelf voortvloeien.

6.4.2.2 Structurele kenmerken

De structurele kenmerken van de huidige onderwijsverzorgingsstructuur sluiten niet aan op de eisen die voortvloeien uit het innovatieproces. De organisatie van het onderwijsonderzoek in Nederland is onvoldoende afgestemd op het uitvoeren van innovatie-onderzoek. Een heldere structuur voor programmering, uitvoering, beheer en toezicht ontbreekt. Datzelfde geldt voor een bestand van gegevens over de feitelijke situatie en knelpunten in het Nederlandse onderwijs. De SVO gaat vooral uit van vragen die ten dienste staan van uitbreiding van de theoretische kennis, maar tegelijkertijd belemmert de projectfinanciering de continuïteit en opbouw van theoretisch gericht onderzoek dat pas op langere termijn resultaten afwerpt. Daardoor verdwijnen gekwalificeerde onderzoekers en onderzoeksters naar functies die meer bestaanszekerheid bieden. Bovendien is de SVO evenzeer afgeschermd door de muren rond de pedagogische provincie als de andere verzorgingsinstellingen, zodat interdisciplinair onderzoek (bijv. naar de relatie tussen onderwijs en maatschappelijke participatie) niet tot haar competenties behoort. Deze situatie valt overigens de SVO niet te verwijten maar is veeleer juist een gevolg van de ingewikkelde wijze waarop onderzoek in Nederland wordt gefinancierd: via drie afzonderlijke geldstromen waartussen de samenhang zich aan de waarneming onttrekt.

De centrale leerplanontwikkelingsinstantie SLO kan slechts functioneren bij de gratie van een consensus over toekomstige ontwikkelingen. Gevolg is dat allerlei activiteiten – zoals leerplanontwikkeling ten behoeve van de middenschool – noodgedwongen op een laag pitje gezet moeten worden en dat zij zich in haar activiteiten beperkt tot verbetering van het bestaande (bijv. rond de bestaande vakkenstructuur). De leerplanontwikkeling in het kader van de innovatie van het onderwijs voor 16- tot 18-/19-jarigen is gespreid over een groot aantal

groepen en instanties, waarvan de logica wat betreft de keuze van groepen en instanties en hun onderscheiden taken niet duidelijk is. Bovendien geldt ten aanzien van de gehele functie leerplanontwikkeling in het kader van de onderwijsinnovatie dat de menskracht volstrekt ontoereikend is wanneer men de taken in ogenschouw neemt.

De werkzaamheden van het CITO staan tamelijk los van het innovatieproces binnen de scholen, terwijl deze instelling in het geheel niet betrokken is bij bijvoorbeeld het evaluatieproces van het activeringsplan basisonderwijs.

Voor de begeleidingsdiensten levert de onderwijsinnovatie een heel evident spanningsveld op, namelijk tussen hun functie als dienstverlenende instantie aan het onderwijs (de afzonderlijke scholen) en die als doorgeefluik van van bovenaf bedachte vernieuwingen. Het gevaar bestaat dat de OBD'en door deze dualistische functie (mede) gaan dienen om structurele tekorten van het bestaande onderwijssysteem te verdoezelen. Door het systeem van projectfinanciering wordt de eigen beleidsruimte van de onderwijsbegeleidingsdiensten ingeperkt omdat men – vaak voor meer dan de helft – afhankelijk wordt van tijdelijke geldstromen. De ICB heeft voorgesteld om een vast percentage voor innovatie-activiteiten van OBD'en te financieren waardoor een betere meerjarenplanning mogelijk wordt.

De LPC's bevinden zich in een overeenkomstig spanningsveld, zij het dat hun financieringsbasis iets zekerder is. Enerzijds richten zij zich op ondersteuning van het vernieuwingsproces van de scholen zelf, anderzijds participeren zij ook in de adviesstructuren van de overheid.

6.4.2.3 Tendenties in het overheidsbeleid

Kenmerkend voor de beleidskaders van het innovatiebeleid is dat ze een tijdelijk karakter hebben en steeds een van de 'normale' situatie afwijkende organisatiestructuur vertonen. Onderwijsvernieuwing krijgt in het overheidsbeleid geen gestalte als continu proces maar wordt als tijdelijk en incidenteel gezien. De instellingen binnen de verzorgingsstructuur worden in het algemeen additioneel gefinancierd voor hun werkzaamheden ten behoeve van de onderwijsinnovatie. Die geschiedt meestal door tijdelijke uitbreiding van het aantal formatieplaatsen of door middel van projectfinanciering. Dit maakt planning op langere termijn moeilijk, zo niet onmogelijk. Bovendien maakt het de – ook in de ogen van de overheid – vrij autonoom opererende instellingen afhankelijk van het toevallige overheidsbeleid ter zake. Het voorgenomen beleid in dit opzicht duidt er niet op dat in deze situatie verandering zal komen. Integendeel, in de conceptregeling met betrekking tot de schoolbegeleiding worden bijvoorbeeld de contractsubsidies gekoppeld aan het aantal leerlingen.¹⁸⁹ Dit aantal leerlingen zal in de toekomst waarschijnlijk verder teruglopen en daarmee ook het budget voor reguliere dienstverlening. Deze ontwikkeling houdt in dat de verzorgende instellingen afhankelijker van het innovatiebeleid van de overheid zullen worden. Dit is een tendens die tegengesteld is aan de inhoudelijke trend waarin juist de behoeften aan de basis meer accent krijgen.

6.4.3 Eenheid of verscheidenheid

Onder dit kopje vatten wij de conclusies samen met betrekking tot de vraag hoe 'verscheiden' het Nederlandse onderwijs is.

Daarbij komen aan de orde:

- de vrijheid van onderwijs: leidt dit funderend beginsel tot 'culturele verscheidenheid'?
- en, in contrast daarmee:
- de kwestie van de 'gelijke kansen': hoe 'rechtvaardig' is ons onderwijs ten opzichte van verschillende groepen?

6.4.3.1 Inhoudelijke kenmerken en ontwikkelingen

Artikel 208 van de Grondwet garandeert de vrijheid van richting. De overheid

¹⁸⁹ *Concept Rijksregeling.*

stelt daarbij eisen van deugdelijkheid maar houdt zich in principe afzijdig van de vormgeving van dat onderwijs in de individuele school. Deze 'pedagogische vrijheid' zou door een niet met de Nederlandse situatie op de hoogte zijnde buitenstaander — voor de hand liggend — geïnterpreteerd kunnen worden als een fraaie vormgeving van het gegeven dat binnen iedere bevolking nu eenmaal een culturele verscheidenheid bestaat. Wie echter het Nederlandse onderwijs beschouwt komt tot een geheel andere conclusie. Algemeen wordt geconstateerd dat via het onderwijs slechts een zeer beperkt cultuurpatroon wordt doorgegeven. De cultuur van de middenklasse is dé norm die voor het vrije onderwijs bepalend is. Dat geldt zowel voor de inhoud van dat onderwijs als voor de 'schoolcultuur'.

In andere hoofdstukken is hierop gewezen.

De vrijheid van onderwijs heeft in Nederland vooral gestalte gekregen in de levensbeschouwelijke verzuiling hetgeen historisch gezien niet zo verwonderlijk is. Deze levensbeschouwelijke verzuiling lijkt weinig (meer) van doen te hebben met culturele verscheidenheid. Er zijn bijvoorbeeld katholieke, protestants-christelijke, gereformeerde en buitenkerkelijke arbeiderskinderen. Het gemeenschappelijk van hun cultuur lijkt tegenwoordig meer bepaald te zijn door de sociaal-economische positie van hun ouders (en hun daarmee samenhangende woon-, werk- en leefomstandigheden) dan door het levensbeschouwelijke milieu waarin zij opgevoed worden.

Mede als gevolg van de toenemende deconfessionalisering lijkt de bewuste schoolkeuze van de ouders af te nemen. Veel ouders sturen hun kind naar de dichtstbijzijnde school, onafhankelijk van de vraag of die nu roomskatholiek, protestants-christelijk, neutraal of openbaar is.

De levensbeschouwelijke verzuiling van het onderwijs is een belangrijke kostenfactor: zelfs in kleine dorpen vindt men behalve de openbare meestal ook wel een of twee bijzondere scholen die zich, als gevolg van het teruglopende aantal leerlingen, ten opzichte van elkaar niet zelden in een concurrentiepositie bevinden. Ook de grenzen van de eigen zuil worden daarbij wel overschreden: één leerling meer kan immers betekenen dat een leerkracht niet ontslagen hoeft te worden — en wat doet het er dan toe of die leerling per ongeluk de 'verkeerde' levensbeschouwing heeft?

Het Nederlandse onderwijs pretendeert gelijke kansen te bieden aan alle kinderen. Ideologisch bestaat hierover evenzeer een consensus als over de in paragraaf 6.4.1 genoemde verbreding van onderwijsdoelstellingen. In de jaren zestig kwam men tot de ontdekking dat het onderwijs dat niet wist te realiseren. Grote groepen vielen uit de boot. De belangrijkste factor daarbij was het sociaal milieu van herkomst. In de jaren zeventig kwamen daar nog enkele ontdekkingen bij: het onderwijs bleek ook meisjes niet dezelfde kansen te bieden als jongens en voor de grote groep kinderen van gastarbeiders bleek het Nederlandse onderwijssysteem hun achterstand alleen maar te vergroten. Voor kinderen uit lagere sociaal-economische milieus werden activerings- en compensatieprogramma's opgezet, gevolgd door stimuleringsbeleid. Voor de beide andere achterstandsgroepen werden beleidsnota's geschreven. Bij deze activiteiten werd één ding onderkend: de pretentie van rechtvaardigheid kon alleen waargemaakt worden wanneer de maatregelen zich niet beperkten tot de school alleen. De sociale omgeving moest er noodzakelijk bij betrokken worden, omdat juist die sociale omgeving een bepalende factor in de achterstand was.

6.4.3.2 Structurele kenmerken

Ook in de onderwijsverzorgingsstructuur is de levensbeschouwelijke verzuiling terug te vinden, rechtstreeks bijvoorbeeld in de drie LPC's. De OBD'en zijn weliswaar in meerderheid onverzuild maar hebben wel te maken met een fenomeen als 'identiteitsgebonden begeleiding'. De overige instellingen in de verzorgingsstructuur lijken op het eerste gezicht vooral professioneel verzuild, maar in de besturen van bijvoorbeeld SVO en SLO nemen de vertegenwoordigers van de koepels een belangrijke plaats in. Een rechtstreeks op artikel 208 terug te voeren beperking vinden we in de statuten van de SLO: deze

instelling zal slechts *modellen* voor onderwijsleerplannen maken die door de scholen zelf nader moeten worden ingevuld.

Evenals het onderwijsinnovatiebeleid heeft het beleid van de overheid met betrekking tot achterstandsgroepen een tijdelijk karakter en heeft het een afwijkende organisatiestructuur. Het stimuleringsbeleid is vooral faciliteitenbeleid; dat wil zeggen dat extra middelen en mensen ter beschikking worden gesteld aan scholen en verzorgingsinstellingen. Wij wezen er al op dat hierdoor afhankelijkheid wordt geschapen: als de extra middelen wegvallen verdwijnt ook de extra aandacht. Voorts is het stimuleringsbeleid als gevolg hiervan een vorm van 'meer van hetzelfde'; door het incidentele karakter wordt aan structureel noodzakelijke veranderingen van het onderwijs zelf voorbijgegaan. In het kader van het stimuleringsbeleid worden de grenzen van de pedagogische provincie bijvoorbeeld wél doorbroken en wordt met welzijnsinstellingen samengewerkt wat betreft de relatie school-gezin-buurt. Een van de problemen hierbij is dat het welzijnswerk níet en de onderwijsinstellingen wél levensbeschouwelijk verzuild zijn.

Ook de instellingen voor de volwasseneneducatie zijn niet verzuild naar levensbeschouwing. Hier is veel meer sprake van verkokering. De stelling dat deze pluriformiteit duidt op een meer adequate aansluiting bij de culturele verscheidenheid mag evenwel van een vraagteken worden voorzien.

6.4.3.3 Tendenties in het overheidsbeleid

Een van de meest in het oog springende tendenties in recent voorgesteld overheidsbeleid¹⁹⁰ is het voorstel de thans onverzuiilde OBD'en alsnog op levensbeschouwelijke grondslag te verzuilen. Een pleidooi voor pluriformiteit op pedagogische basis is wat betreft de overheid kennelijk verspilde moeite want er wordt in de voorstellen niet over gerept.

Hiervoor werd gesignaleerd dat door de projectfinanciering in het kader van zowel het innovatie- als het stimuleringsbeleid de eigen beleidsruimte van begeleidingsinstanties (en scholen) wordt ingeperkt. Dit kan gemakkelijk leiden tot spanningen tussen scholen en OBD'en. De strategie die hier van overheidswege als antwoord op wordt geformuleerd, kan kort worden samengevat in de term: overeenstemming. Scholen en begeleidingsinstanties moeten via overleg maar zien het eens te worden.

Toont de overheid zich in het voorgenomen beleid enerzijds hoedster van de levensbeschouwelijke verzuiling, er is nog een andere sector die van overheidswege beschermd wordt. Weliswaar wordt er met betrekking tot volwasseneneducatie niet gepleit voor confessionele verzuiling en wordt de inhoudelijke ontwikkeling in de richting van meer invloed van betrokkenen op het aanbod niet afgewezen, er wordt een duidelijke restrictie gesteld: de speciale positie van het particulier initiatief mag niet worden aangetast.¹⁹¹

Wat betreft het beleid ten aanzien van 'achterstandsgroepen' werd hiervoor gesteld dat het van groot belang is hierin de grenzen van de pedagogische provincie te overschrijden. Een dat geldt niet alleen voor 'achterstandsgroepen', ook een begrip als 'culturele verscheidenheid' zou hierdoor meer inhoud kunnen krijgen. In de nota *Schoolbegeleiding* werd deze relatie tussen school en sociale omgeving nog als belangrijk onderstreept en werd de mogelijkheid nog opengelaten dat de taak van de OBD'en in dit opzicht uit drie poten zou bestaan. In de recente Concept Rijksregeling wordt deze mogelijkheid expliciet uitgesloten.

Kortom: het overheidsbeleid is er niet op gericht de eenzijdige culturele bepaaldheid van het onderwijs te doorbreken. Het lijkt vooral gericht op restauratie van de levensbeschouwelijke verzuiling en bescherming van de eigen identiteit van het particulier initiatief. Het feit dat er hierdoor kansenongelijkheid in stand wordt gehouden, wordt goeddeels als incidenteel randverschijnsel beschouwd. In ieder geval leidt de consensus met betrekking tot de gelijke kanseniologie niet tot structurele veranderingen in het systeem zelf. Pas in het

¹⁹⁰ *Concept Rijksregeling.*

¹⁹¹ *Beginselennota.*

kader van de symptoombestrijding worden de grenzen van de pedagogische provincie — met weinig overtuiging, zo lijkt het — doorbroken. Dit is een beleidsontwikkeling die op gespannen voet lijkt te staan met de inhoudelijke ontwikkelingen.

6.4.4 Vermaatschappelijking van de besluitvorming

6.4.4.1 Inhoudelijke kenmerken en ontwikkelingen

Vermaatschappelijking van het onderwijs — ook wel genoemd 'democratisering' — heeft twee aspecten. Het eerste betreft vooral de *inhouden* van het onderwijs; daarover is in de vorige paragrafen al het nodige gezegd. Het tweede heeft betrekking op de bij de besluitvorming betrokkenen. Wie nemen de beslissingen over (de verzorgingsstructuur van) het onderwijs? In hoeverre wordt onder 'betrokkenen' méér verstaan dan de directe inwoners van de pedagogische provincie? Op welke wijze komt de maatschappelijke betekenis van het onderwijs tot uitdrukking in de besluitvorming?

De ontwikkelingen in de schoolbegeleiding gaan in de richting van intensievere hulp, dicht bij huis, afgestemd op de behoeften van de individuele school. Door het onderwijs te programmeren in combinatie met activiteiten in de buurt en de wijk kan de wederzijdse relatie tussen school en maatschappij verbeterd worden. Ook ten aanzien van de andere functies wordt door de innovatiecommissies gepleit voor regionalisering en decentralisatie. Een ander punt dat zij gemeen hebben, betreft het pleidooi voor herintegratie van functies. Onderzoek bijvoorbeeld moet ook op projectniveau een rol vervullen in het innovatieproces, niet los van maar geïntegreerd in het gehele innovatiegebeuren. De behoeften in een bepaalde (regionale) situatie moeten bepalend zijn voor de vraag of en hoe ondersteuning moet worden geboden. Het meest evident is dit in de voorstellen van de CBPEN met betrekking tot volwasseneneducatie.

Ging het hiervoor om *waar* de besluitvorming moet plaatsvinden, het tweede punt is *wie* bij de besluitvorming betrokken moeten worden. Vanuit de overweging dat onderwijs een van overheidswege bekostigde werksoort is en een primair maatschappelijke functie heeft, ligt het voor de hand dat men aan deze besluitvorming de eis van openheid, controleerbaarheid en democratie moet stellen. Betrokkenen zijn méér dan onderwijsmensen alleen. De maatschappelijke functie van het onderwijs vraagt om invloed van maatschappelijke groeperingen en direct betrokkenen (consumenten). Ook in dit opzicht is de CBPEN het meest uitgesproken in haar voorstellen. Een van de consequenties van de door haar gehanteerde uitgangspunten wordt benoemd met democratisering: middels democratische planning op gemeentelijk niveau kan aan de hiervoor genoemde eisen worden voldaan.

6.4.4.2 Structurele kenmerken

De besturen van de onderscheiden centrale instituten in de verzorgingsstructuur zijn samengesteld uit deskundigen, vertegenwoordigers van de koepels en vertegenwoordigers van het ministerie. Alleen in de verzorgingsstructuur voor het onderwijs voor 16- tot 18-/19-jarigen bestaan hierop uitzonderingen: in het bestuur van de PCBB zijn ook werkgevers en werknemers vertegenwoordigd terwijl het bestuur van de SUS is samengesteld uit vertegenwoordigers van het veld. In de besluitvormende colleges is de invloed van de levensbeschouwelijke zuilen groot en de invloed van maatschappelijke groeperingen en gebruikers gering of afwezig. De LPC's opereren geheel op verzuilde grondslag en ten aanzien van de OBD'en geldt dat zij een grote verscheidenheid aan rechts- en bestuursvormen laten zien. Het geheel wekt sterk de indruk van een onderwijs-ondersje hetgeen ook in de advies- en overlegstructuur (CCOO) het geval is.

Hier en daar valt een zwakke poging te bespeuren die op vermaatschappelijking gericht is, zoals bijvoorbeeld in de discussies rond de nieuwe statuten van de SVO. Ideeën over prioriteitskeuzen na raadpleging van een 'maatschappelijk forum' en het voornemen om onderzoeksactiviteiten uit te zetten na bereikte overeenstemming met praktijkmensen en onderzoekers zijn daarvan uitingen.

Maar het zijn nog maar voornemens en de statuten behoeven de goedkeuring van de centrale overheid.

De besluitvorming is daarnaast wat betreft onderwijs sterk gecentraliseerd. Op papier hebben lagere overheden, vooral de gemeenten, wel enige ruimte voor eigen beleid maar deze wordt sterk beperkt door de centrale regelgeving en de grenzen worden vooral bepaald door de koorden van de geldbuidel in Den Haag. Ook planmatige contacten met ouders en buitenschoolse instituties worden belemmerd door de wet- en regelgeving en de financieringswijze.

6.4.4.3 Tendenties in het overheidsbeleid

Ook met betrekking tot dit onderwerp moeten we vaststellen dat de beleidsvoornemens van de overheid haaks staan op de inhoudelijke ontwikkelingen. Ten aanzien van de onderwijsbegeleidingsdiensten die door hun pluriformiteit van rechtsvormen en door hun onverzuldheid nog enige ruimte bieden voor invloed van derden wordt in het *Concept Rijksregeling* gesteld dat de voorkeur van de rijksoverheid uitgaat naar de privaatrechtelijke bestuursvorm waarbij de scholen de dienst besturen. Het lokaal bestuur dient geen invloed uit te oefenen anders dan in haar functie van bevoegd gezag van het openbaar onderwijs. De voorziene adviesraden zouden moeten bestaan uit deskundigen.

De samenwerking tussen onderwijsverzorgingsinstellingen en bijvoorbeeld welzijnsinstellingen waardoor de school in haar sociale context beter gestalte zou kunnen krijgen, wordt in de beleidsvoornemens van de hand gewezen; de functiescheiding wordt zelfs extra geaccentueerd.

Met betrekking tot de verzorgingsinstellingen van het onderwijs voor 16- tot 18-/19-jarigen (waarin nu in ieder geval de invloed van 'anderen' nog enigszins is te bespeuren) wordt aangekondigd dat deze moeten worden ingesluit in de reguliere verzorgingsstructuur.

In de *Beginselennota Volwasseneneducatie* wordt vooral onderlijnd dat de rol van het particulier initiatief onaangetast moet blijven. Overigens is dit de enige educatieve werksoort waarin enige teneur naar decentralisatie valt te bespeuren, zij het dat deze zich voorlopig strikt dient te beperken tot de inventarisatie van de behoeften. Ook de overlegstructuur betreffende de volwasseneneducatie moet in de visie van de rijksoverheid voorlopig maar blijven zoals hij is: wat betreft O&W in het CCOO, wat betreft CRM in het Gestructureerd Overleg (GO) en wat betreft Sociale Zaken in de organisaties van werkgevers en werknemers.

6.4.5 Slot

Dit totaal aan samenvattende conclusies leidt tot de stelling dat het overheidsbeleid met betrekking tot de verzorgingsstructuur van het onderwijs weinig of geen verband houdt met inhoudelijke ontwikkelingen binnen – en buiten – dat onderwijs. Er is een krachtige tendens om de grenzen van de pedagogische provincie verder te verstevigen. Het is in dat verband de vraag of de overheid onderwijs überhaupt als een 'welzijnsvoorziening' wenst te beschouwen. Het beleid lijkt veel meer ingegeven te worden door belangen van gegroeide instituties (veelal op levensbeschouwelijke grondslag) dan door de belangen van jongeren en ouderen die gebruik maken van de educatieve voorzieningen.

Lijst van afkortingen

ABOP	Algemene bond van onderwijzend personeel
ACLO	Adviescommissie voor de leerplanontwikkeling
ACP	Adviescommissie voor de programmering
AKU	Adviesgroep verzorgingsstructuur kunstzinnige vorming
AKV	Adviesgroep keuzevrijheden voor meisjes en jongens in het primair en secundair onderwijs
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
APS	Algemeen pedagogisch studiecentrum
AVO	Algemeen voortgezet onderwijs
BEV	Commissie betaald educatief verlof
BEVO	Stichting begeleiding educatieve voorzieningen voor werkende jongeren
BNVU	Bond van Nederlandse volksuniversiteiten
BOVO	Basisonderwijs – voortgezet onderwijs
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CBOO	Contactorgaan bevordering openbaar onderwijs
CBPEN	Commissie bevordering plaatselijke educatieve netwerken
CBS	Centraal bureau voor de statistiek
CCOO	Centrale commissie voor onderwijsoverleg
CEDEO	Centrum voor documentatie en voorlichting bedrijfsexterne opleidingen
CIO	Contactorgaan voor de innovatie van het onderwijs
CITO	Centraal instituut voor toetsontwikkeling
CML	Commissie voor de modernisering van het leerplan
COBO	Stichting centraal overleg beroepsbegeleidend onderwijs
COLO	Centraal orgaan van de landelijke opleidingsorganen van het bedrijfsleven
COS	Commissie open school
CPB	Centraal planbureau
CPS	Christelijk pedagogisch studiecentrum
CRM	Ministerie van cultuur, recreatie en maatschappelijk werk
CVO	Commissie vaststelling opgaven
CVOU	Commissie voorbereiding open universiteit
CVOV	Commissie vormings- en ontwikkelingswerk voor volwassenen
CVV	Centrum voor vakopleiding voor volwassenen
EK	Emancipatie-commissie
ELM	Experimenteel leerplan middenschool
GBIO	Gemeenschappelijk begeleidingsinstituut ondernemingsraden
GEON	Gedifferentieerd onderwijs
GLO	Gewoon lager onderwijs
GO	Gestructureerd overleg
GVO	Gezondheidsvoorlichting en -opvoeding
HAVO	Hoger algemeen voortgezet onderwijs
HBO	Hoger beroepsonderwijs
HBS	Hogere burgerschool
HEAO	Hoger economisch en administratief onderwijs
HRWB	Harmonisatieraad welzijnsbeleid
HTO	Hoger technisch onderwijs
HTS	Hogere technische school
ICB	Innovatiecommissie basisschool
ICM	Innovatiecommissie middenschool
ICP	Innovatiecommissie participatie-onderwijs
ICUAE	International congress of university adult education
ILO	International labour organization
IPA	Innovatieproject Amsterdam
IPAC-B	Interim programma-adviescommissie basisonderwijs

IPAC-P	Interim programma-adviescommissie participatie-onderwijs
IPEP	Inspectorale projectgroep examenprogramma's LBO
ISCED	International standard classification of education
ISK	Internationale schakelklas
ISVE	Interdepartementale stuurgroep volwasseneneducatie
ITS	Instituut voor toegepaste sociologie
ITSWO	Instituut voor toegepast sociaal-wetenschappelijk onderzoek
IVB	Integratie-voorbereidende bijscholingscursus
KPC	Katholiek pedagogisch centrum
LAVO	Lager algemeen voortgezet onderwijs
LBO	Lager beroepsonderwijs
LCVOA	Landelijk centrum voor onderwijs aan anderstaligen
LEAO	Lager economisch en administratief onderwijs
LHNO	Lager huishoud- en nijverheidsonderwijs
LOCV	Landelijke organisatie voor christelijk vormingswerk
LOG	Landelijke ontwikkelingsgroep
LOGSOS	Landelijk overleg spontane groepen open school
LOVE	Landelijk ontwikkelingsinstituut voor volwasseneneducatie
LOVWJ	Landelijke organisatie vormingswerk werkende jongeren
LPC	Landelijk pedagogisch centrum
LTO	Lager technisch onderwijs
LTS	Lagere technische school
LW	Regeling langdurig werklozen
MAVO	Middelbaar algemeen voortgezet onderwijs
MBO	Middelbaar beroepsonderwijs
MEAO	Middelbaar economisch en administratief onderwijs
MHNO	Middelbaar huishoud- en nijverheidsonderwijs
MMO	Middelbaar middenstandsonderwijs
MMS	Middelbare meisjesschool
MSPO	Middelbaar sociaal en pedagogisch onderwijs
MTO	Middelbaar technisch onderwijs
MULO	Meer uitgebreid lager onderwijs
NABS	Nederlandse algemeen-bijzondere schoolraad
NBLC	Nederlands bibliotheek- en leatuurcentrum
NBV	Nederlandse bond voor sociaal-cultureel vormingswerk
NCDB	Nederlands centrum voor democratische burgerschapskunde
NCO	Nationale commissie voorlichting en bewustwording ontwikkelings-samenwerking
NCVO	Nederlands centrum voor volksontwikkeling
NCW	Nederlands christelijk werkgeversverbond
NFO	Nederlandse federatie van onderwijsorganisaties
NGL	Nederlands genootschap van leraren
NIPG	Nederlands instituut voor praeventieve gezondheidszorg
NIVON	Nederlands instituut voor volksontwikkeling en natuurvrienden-werk
NKSR	Nederlandse katholieke schoolraad
NOGC	Nationaal overleg gewestelijke cultuur
NPS	Nederlands protestants-christelijke schoolraad
NRMW	Nationale raad voor maatschappelijk welzijn
NSKV	Nederlandse stichting voor kunstzinnige vorming
OB	Onderwijsbegeleidingsdienst
OECD	Organization for economic co-operation and development
OESO	Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling
OK&W	Ministerie van onderwijs, kunsten en wetenschappen
OMO	Vereniging ons middelbaar onderwijs
OPO	Ontwikkeling participatie-onderwijs
OSM	Onderwijs en sociaal milieu
OVWJ	Onderwijs en vorming werkende jongeren
O&W	Ministerie van onderwijs en wetenschappen
PABO	Pedagogische academie voor het basisonderwijs

PCBB	Pedagogisch centrum beroepsonderwijs bedrijfsleven
PCPTO	Programmacommissie part-time onderwijs
PDI	Pedagogisch didactisch instituut
pgCN	Projectgroep communicatienetwerk
pgLOB	Projectgroep leerplanontwikkeling basisonderwijs
pgOLM	Projectgroep onderwijsleerplan middenschool
PIZ	Pensioen in zicht
PMB	Persoonlijke en maatschappelijke begeleiding
RBR	Rijksbijdrageregeling
RION	Research instituut voor het onderwijs in het Noorden
SALCO	Stichting samenwerkende landelijke centrale organen voor wijk-, buurt- en clubhuiswerk
SBD	Schoolbegeleidingsdienst
SBK	Stichting burgerschapskunde
SER	Sociaal-economische raad
SCP	Sociaal en cultureel planbureau
SIB	Stuurgroep innovatie basisonderwijs
SKR	Studiekostenregeling
SLO	Stichting voor de leerplanontwikkeling
SOB	Scholing in samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven
SOG-B	Sector onderzoeksgroep basisschool
SOG-P	Sector onderzoeksgroep participatie-onderwijs
SPOS	Stichting proefprojecten open school
STOOS	Stichting ontwikkeling open school
SUS	Stichting uitvoeringsgroep streekcentra
SVO	Stichting voor onderzoek van onderwijs
TAP	Tijdelijke arbeidsplaatsen
TVS	Traditionele vernieuwingsscholen
ULO	Uitgebreid lager onderwijs
VAN	Vereniging van avondscholen in Nederland
VBE0	Voorlopige begeleidingsgroep emancipatie-onderzoek
VBS	Vorming buiten schoolverband
VGLO	Voortgezet lager onderwijs
VHMO	Voortgezet hoger en middelbaar onderwijs
VIDO	Vrouwen in de overgang
VISO	Vereniging van instellingen voor schriftelijk onderwijs
VJV	Vormingswerk jong-volwassenen
VLAM	Vrouwen leren actief meedoen
VLO	Vrouwen leren over ontwikkelingssamenwerking
VLOG	Voorlopige landelijke overleggroep proefprojecten voor 16- tot 18-jarigen
VMTS	Vereniging van middelbare technische scholen
VNG	Vereniging van Nederlandse gemeenten
VOS	Vrouwen oriënteren zich op de samenleving
VOWJ	Voorlopig overlegorgaan werkende jongeren
VREDA	Vereniging van rectoren en docenten aan avondlycea
VSLPC	Vereniging de samenwerkende landelijke pedagogische centra
VWJ	Vormingswerk werkende jongeren
VVO	Vorbereidend wetenschappelijk onderwijs
WOP	Werkgroep ondersteuning proefprojecten
WOVO	Werkplanontwikkeling van onderop
WPRO	Werkverband van plaatselijke en regionale onderwijsadviescentra
WVM	Werkgelegenheidsverruimende maatregel
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs
ZWO	Nederlandse organisatie voor zuiver wetenschappelijk onderzoek

In de reeks 'Voorstudies en achtergronden' zijn tot nu toe verschenen:

In de eerste Raadsperiode:

- V 1. W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op Onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V 2. I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: de emancipatie van de vrouw (1976)*
- V 3. G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over de ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)
- V 4. IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van de arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)
- V 5. 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)
- V 6. Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977

In de tweede Raadsperiode:

- V 7. J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie — Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)
- V 8. W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie — Verslag van een reeks van interviews (1978)
- V 9. R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming — Een vooronderzoek (1979)
- V10. Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)
- V11. R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in het rapport nr. 17 (1979)
- V12. De quartaire sector — Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid — Verslag van een werkconferentie (1979)
- V13. W. Driehuis en P.J. van den Noord: Produktie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985
Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V14. S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog
Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V15. F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken
F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse economie 1950-1990.
Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)

- V16. A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken
Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V17. A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalff, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid
Preadviezen bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V18. J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. Verloren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen
Preadviezen bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V19. C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland
Studie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V20. M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V21. J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)
- V22. P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning (1981)
- V23. Beleid en toekomst, verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1

De Raad heeft tot nu toe de volgende Rapporten aan de Regering uitgebracht:

In de eerste Raadsperiode:

1. Europese Unie
2. Structuur van de Nederlandse economie
3. Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (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 (1976)
10. Commentaar op de nota van een toekomstig onderwijsbestel (1976)
11. Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
12. Externe adviesorganen van de centrale overheid (1977)
13. 'Maken wij er werk van?'
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven
14. Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
15. De komende vijftwintig jaar — Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
16. Over sociale ongelijkheid — Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)

In de tweede Raadsperiode:

17. Etnische minderheden (1979)
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
18. Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
19. Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)
20. Democratie en geweld
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980

- Uitverkocht

Alle publikaties van de Raad zijn verkrijgbaar via de Staatsuitgeverij, Christoffel Plantijnstraat 1, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-789911 of in de boekhandel.

127 305F-2761
ISBN 90 12 03763 8