

Zitting 1974-1975

13 459

Discussienota contouren van een toekomstig onderwijsbestel

Nr. 2

Nota

Inhoudsopgave 1

Woord vooraf 2

Inleiding 3

Deel I Uitgangspunten 7

Hoofdstuk 1 Ontwikkeling en vernieuwing
van het onderwijs 7

Hoofdstuk 2 Schets van problemen en uit-
gangspunten 9

Hoofdstuk 3 Grote lijnen van de nieuwe on-
derwijsstructuur 22

Hoofdstuk 4 Strategieën voor de realisering
van het beleid 28

Deel II Funderend onderwijs 33

Hoofdstuk 1 De basisschool 33

Hoofdstuk 2 Speciaal onderwijs 41

Hoofdstuk 3 De middenschool 45

Deel III Vervolgonderwijs 55

Hoofdstuk 1 De bovenschool 55

Hoofdstuk 2 Het hoger onderwijs 66

Hoofdstuk 3 De open school 76

Deel IV Onderwijsvoorzieningen 83

Hoofdstuk 1 De schoolorganisatie 83

Hoofdstuk 2 Leren onderwijzen 92

Hoofdstuk 3 De verzorgingsstructuur 100

Deel V Beheer en bekostiging van het onder- wijs 109

Hoofdstuk 1 Regionalisering van het onder-
wijsbeleid 109

Hoofdstuk 2 Financiering en doelmatig-
heid 116

In deze discussienota wordt getracht een toekomstbeeld te schetsen van ons onderwijs in zijn geheel. Een toekomstbeeld dat bedoeld is als een lange termijnvisie. Zoals de nota zelf ook vermeldt, gaat het om een perspectief voor de komende 20 à 25 jaren.

In de onlangs aan de Staten-Generaal aangeboden nota 'Naar een structuur voor de ontwikkeling en vernieuwing van het primair en secundair onderwijs' is met nadruk gesteld dat die ontwikkeling en vernieuwing slechts zinvol en effectief geschieden kan als de betrokkenen zelf een bepaald, liefst zo duidelijk mogelijk, toekomstperspectief voor ogen hebben. Natuurlijk geldt dit evenzeer voor het tertiair onderwijs. Dit perspectief wordt hier nu in de vorm van een discussienota gestalte gegeven.

Het is onze wens dat door deze bijdrage de zo noodzakelijke discussie over de vraag hoe ons onderwijs zich in de toekomst zal kunnen ontwikkelen en welke keuzen daarbij gemaakt moeten worden in zo breed mogelijke kring op gang kan komen.

In het bijzonder denken wij daarbij aan de onderwijsgegenden in alle sectoren van ons onderwijs. Zij zijn het immers die dagelijks vorm en inhoud geven aan dat onderwijs. Zij kunnen daarom met name aan de hier bedoelde discussie, op grond van hun ervaring en deskundigheid, een belangrijke bijdrage leveren.

Daarbij is het goed erop te wijzen – en de nota vermeldt dit ook – dat de geschetste ideeën nog volstrekt open zijn. Eerst met behulp van de bijdragen van alle betrokkenen zal het mogelijk zijn de contouren van ons toekomstig onderwijsbestel verantwoord te omlijnen.

Er is daarom in een langdurige, in twee fasen verlopende, discussieperiode voorzien. In de inleiding van deze nota wordt hierover gesproken. De eerste fase zal een jaar in beslag nemen. Met behulp van de dan binnengekomen reacties, adviezen en commentaren zal een tweede versie worden geschreven, die opnieuw ter discussie zal worden gesteld.

Het is in deze zin, dat wij deze nota aan allen, die zich bij ons onderwijs betrokken weten, als discussiestuk aanbieden. Wij zouden het op prijs stellen als wij de genoemde adviezen en commentaren, als sluitstuk van de eerste discussieronde, vóór 1 augustus 1976 zouden mogen ontvangen.

juni 1975

De Minister van Onderwijs en Wetenschappen,
J.A. van Kemenade

De Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen,
G. Klein

De Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen,
A. Veerman

Inleiding

Opening van de discussie over het totale onderwijsbeleid in de komende jaren noodzakelijk

1. Deze discussienota probeert een toekomstbeeld te schetsen van het onderwijs in zijn geheel: primair, secundair en tertiair onderwijs. De noodzaak van zo'n totaalvisie is duidelijk. Steeds meer wordt men zich in onderwijskringen ervan bewust dat de onderwijskundige ontwikkelingen en vernieuwingen binnen een bepaald schooltype of een bepaalde onderwijssector, onvermijdelijk gevolgen hebben voor vele andere types en sectoren.

Bovendien maakt de gedachte van levenslang leren het steeds noodzakelijker dat er samenhangend onderwijsbeleid wordt gevoerd, dat weer past in een breder educatief beleid.

Ook zijn de beschikbare mankracht en middelen beperkt.

In de nabije toekomst zullen prioriteiten moeten worden gesteld. Daartoe is nodig dat onderwijsveld, overheid en parlement inzicht hebben in:

- de uitgangspunten van het onderwijsbeleid;
- de richting waarin dat onderwijsbeleid zal gaan;
- de criteria die het mogelijk maken tot bepaalde keuzen te komen binnen de algemene kaders;
- de gevolgen die het onderwijsbeleid en de gemaakte keuzen hebben voor het onderwijs.

Verantwoordelijkheid van het onderwijsveld en van de overheid voor dit onderwijsbeleid

2. Ontwikkeling en vernieuwing, zo is in de onlangs verschenen structuurnota met nadruk gesteld, kunnen slechts op systematische en effectieve wijze geschieden als de betrokkenen een bepaald, zo duidelijk mogelijk, toekomstperspectief voor ogen hebben. Het onderwijs moet zich immers niet alleen slagvaardig kunnen aanpassen aan de veranderingen in de samenleving. Het moet daarop ook kunnen anticiperen.

Onderwijsveld en overheid hebben bij de bepaling van dat toekomstbeeld ieder een eigen verantwoordelijkheid.

De overheid zal – vanuit haar verantwoordelijkheid voor het onderwijs in zijn geheel – voorstellen moeten doen aangaande de toekomstige onderwijssituatie. Daarbij zal zij ter dege rekening moeten houden met het totale welzijnsbeleid en de internationale ontwikkelingen.

Het onderwijsveld zal deze voorstellen moeten beoordelen op hun wenselijkheid en praktische uitvoerbaarheid. Ook zal het zelf eigen voorstellen moeten kunnen indienen.

Een meer definitieve schets van de hoofdlijnen van de toekomstige structuur en voorzieningen kan op die manier in overleg tot stand komen. De uiteindelijke beslissing over de verwezenlijking van de plannen ligt uiteraard bij de wetgever.

Commentaren op deze discussienota

3. Op grond van deze overwegingen dient deze nota uitvoerig ter discussie te worden gesteld. Een zo ingrijpend stuk moet door het onderwijsveld en andere belanghebbenden kunnen worden bestudeerd en becommentarieerd. Daarvoor is tijd nodig.

Daarom is ervan uitgegaan dat er een eerste discussieronde van 1 jaar plaatsvindt. Voor 1 augustus 1976 kunnen reacties op deze nota aan de Minister van Onderwijs en Wetenschappen worden aangeboden.

Vervolgens zal de nota worden gewijzigd en opnieuw ter discussie worden gesteld. Naar aanleiding van de reacties in tweede termijn en het verder te voeren overleg zal dan een meer definitief voorstel worden geformuleerd en aan de Staten-Generaal worden aangeboden.

Deze nota biedt een perspectief op lange termijn

4. Om alle misverstanden te voorkomen: deze discussienota geeft een perspectief voor de komende 20 à 25 jaren. Er is sprake van een lange termijnvisie, die vanzelfsprekend de ontwikkelingen op korte en middellange termijn niet mag frustreren.

In de nota is daarom gepoogd zoveel mogelijk aan te sluiten bij de reeds aan de gang zijnde ontwikkelingen en vernieuwingen in het onderwijs.

Het is overigens zeker niet zo, dat elke beleidsmaatregel voor de korte termijn geënt moet zijn op deze (voorlopige) voorstellen die nog volop ter discussie staan.

Wel zal, waar dat reeds mogelijk is, met de gedachten die in de nota worden ontwikkeld, zoveel mogelijk rekening worden gehouden.

De invoering van de voorgestelde ontwikkelingen en vernieuwingen

Noodzakelijke beleidskeuzen

Inpassing in het totale kabinetsbeleid

5. Het spreekt vanzelf, zoals hierboven reeds werd aangeduid, dat de realisering van de in deze nota vervatte ideeën nog volstrekt open is. De nota beoogt niet meer te zijn dan een discussiebijdrage met betrekking tot wijzigingen in het onderwijsbestel in de komende 20 à 25 jaar.

Deze gedachten kunnen nog aanzienlijk worden gewijzigd na de inbreng van vele betrokkenen en zullen voorts in experimenten moeten worden beproefd, waarbij ook de financiële consequenties in de experimenten moeten worden betrokken.

In de nota worden belangrijke knelpunten van het huidig onderwijsbestel signaleerd. De in deze nota neergelegde visie beoogt vooral een meer rechtvaardige verdeling van altijd beperkte middelen, een verdeling waarvan de budgettaire en nationaal-economische consequenties nog zorgvuldig zullen moeten worden gezien en in ieder geval deel zullen uitmaken van de toekomstige afweging van mogelijkheden en prioriteiten.

Immers, het scheppen van mogelijkheden tot vorming en opleiding voor velen, die daarvan thans verstoken blijven, zal grote offers vergen, en reeds thans nemen de onderwijsuitgaven pl.m. 28 % van de Rijksbegroting in beslag.

Daarom zijn in deze nota uitdrukkelijk ook verschillende ingrijpende kostenverlagende maatregelen ter discussie gesteld. Verwezen mag hier met name worden naar deel V, hoofdstuk 2.

Beter onderwijs voor meerderen kan en hoeft niet per se duurder onderwijs te zijn. Wel moeten wij ons ervan bewust zijn dat wellicht veel van wat hier wordt voorgesteld alleen maar mogelijk is als tegelijkertijd bezuinigingen worden aangebracht; niet in de laatste plaats binnen het onderwijs zelf. Ook tot die bewustwording wil deze nota bijdragen door te stimuleren tot een open discussie daarover.

Maar er is meer. De hier ontwikkelde voorstellen betekenen een diepe ingreep in het gehele maatschappelijke bestel en zullen belangrijke implicaties kunnen hebben voor vele beleidsterreinen. Zo zullen bij voorbeeld degenen die deelnemen aan vorming en opleiding niet of slechts in beperkte mate een bijdrage kunnen leveren aan het economische productieproces.

Realisering van de voorstellen is dan ook afhankelijk van beleidskeuzen, die niet alleen op het onderwijs betrekking hebben en dus niet alleen liggen op het beleidsterrein van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen.

Met het oog op een optimale inpassing in het totale toekomstige kabinetsbeleid zullen dan ook over deze nota de adviezen worden gevraagd van de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Sociaal-Economische Raad, de Onderwijsraad, de Raad voor de Jeugdvorming, het Centraal Planbureau, het Sociaal-Cultureel Planbureau en het Onderwijs Planbureau (i.o.). Bovendien zal inmiddels breed interdepartementaal overleg voortgang vinden.

De resultaten van deze adviesaanvragen en dit overleg zullen in de volgende nota worden verwerkt en samen met de reacties van anderen als zodanig openbaar worden gemaakt.

6. Er is gesproken over experimenten. De veranderingen in het onderwijs dienen niet direct bij wet te worden ingevoerd. Door middel van experimenten moet worden nagegaan hoe de voorstellen in de praktijk het beste kunnen worden uitgevoerd. De uitkomsten van de experimenten zullen bepalend zijn voor het al dan niet introduceren van nieuwe structuren en voorzieningen en het nemen van wettelijke maatregelen.

Zodoende kan men fasegewijs van de huidige tot de gewenste situatie geraken. Daarbij zal de schets van een toekomstig onderwijsbestel, onder invloed van hierboven genoemde factoren, telkens moeten worden bijgesteld.

7. Bij de samenstelling van de tekst van deze nota heeft de leesbaarheid veel aandacht gekregen. In verband daarmee zijn ook de literatuurverwijzingen achterwege gebleven. Ondanks alle pogingen tot eenvoudig en helder taalgebruik zullen enkele hoofdstukken toch 'zware leeskost' opleveren. Helaas is dit door de ingewikkeldheid van de vraagstukken onvermijdelijk.

Deel I. Uitgangspunten

HOOFDSTUK 1. Ontwikkeling en vernieuwing van het onderwijs

Kennis, inzichten, behoeften en concepties van een samenleving veranderen en het onderwijs verandert mee

1. Onderwijs is in verandering. Dat is nu niet voor het eerst het geval, maar al zolang als het onderwijs bestaat. Soms gaan die veranderingen langzaam, soms sneller; soms zijn ze vrij ingrijpend, soms ook gaat het om geringe wijzigingen. Maar hoe dan ook, het onderwijs verandert voortdurend.

Dat spreekt eigenlijk vanzelf, immers:

- inzichten, kennis en vaardigheden veranderen doorlopend en daarmee wijzigt zich ook wat er doorgegeven en aangedragen moet worden;
- bovendien is er een ontwikkeling in de kennis van het onderwijsleerproces, waardoor de wijze waarop onderwijs wordt gegeven, beïnvloed wordt;
- tevens verschuiven, onder invloed van velerlei sociale en economische omstandigheden, de behoeften van de samenleving en van haar leden aan vorming en opleiding, naar omvang, aard en niveau;
- terwijl ten slotte ook de opvattingen over het recht op onderwijs, over een rechtvaardige verdeling van kansen op onderwijs en over de noodzaak van voldoende vorming en opleiding voor alle burgers in de samenleving, voortdurend in beweging zijn.

Drie tendenties in de veranderingen in het onderwijs

2. In de afgelopen decennia hebben er – over de hele wereld – zeer vele veranderingen in het onderwijs plaatsgevonden. Voorbeelden daarvan zijn in ons land: de ontwikkeling van het beroepsonderwijs, het ontstaan en de groei van het buitengewoon onderwijs, de invoering van de Mammoetwet en de daarmee gepaard gaande verandering van het voortgezet onderwijs, de enorme uitbreiding van het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs.

In het algemeen kan men zeggen dat in al die veranderingen door de jaren heen, met name drie tendenties tot uitdrukking komen:

- a. een ontwikkeling van onderwijs voor weinigen naar onderwijs voor velen;
- b. een ontwikkeling van onderwijs dat met name voorbereidt op de beroepsuitoefening naar onderwijs dat tevens gericht is op de voorbereiding tot deelname aan andere maatschappelijke activiteiten dan alleen het beroepsleven;
- c. een ontwikkeling van onderwijs dat zich vooral ten doel stelt om bestaande verworvenheden over te dragen aan nieuwe generaties, naar onderwijs dat zich meer richt op de individuele mogelijkheden van de leerlingen om met behulp van die verworvenheden zichzelf verder te ontwikkelen.

De doelstellingen van het onderwijs zijn verbreed

Er heeft zich in de loop der jaren een verschuiving voorgedaan in de doelstellingen en de functie van het onderwijs, zoals heel duidelijk blijkt uit de overwegingen die sinds 1806 ten grondslag hebben gelegen aan de achtereenlopende verlengingen van de leerplicht of pogingen daartoe.

Daarbij stond in het begin de bescherming van de allerzwaksten tegen uitbuiting op de voorgrond, werd later de behoefte aan goed geschoolde mankracht benadrukt, terwijl vooral de laatste 10 jaren het recht op individuele ontplooiing en de noodzaak van een maatschappelijke voorbereiding, in brede zin, meer doorslaggevend zijn.

Die verschuiving in de doelstellingen, en daarmee in de opzet en de inhoud van het onderwijs, komt uiteraard niet uit de lucht vallen. Zij wordt in sterke mate bepaald door de mogelijkheden, behoeften en opvattingen die er in een samenleving of in bepaalde delen van die samenleving bestaan.

Daarom zal het onderwijs voortdurend in beweging zijn, omdat de samenleving, overigens mede onder invloed van het onderwijs, bij voortduring verandert. Dat proces is niet vandaag begonnen. Het zal vandaag ook niet afgelopen kunnen zijn.

Wederzijdse invloed die onderwijs en samenleving op elkaar uitoefenen

3. Onderwijs is niet boven tijd en plaats verheven. Het is onderdeel van een samenleving die op dat onderwijs haar stempel zet. De maatschappelijke

verhoudingen en waarderingen die er in de samenleving bestaan, weerspiegelen zich in de opzet, de inhoud en de methodes van het onderwijs en in de belangstelling van ouders en leerlingen voor het onderwijs. Zij beperken ook de mogelijkheden van het onderwijs om in de samenleving veranderingen aan te brengen. Zo worden de kansen op deelname van allen aan onderwijsvoorzieningen niet alleen bepaald door de opzet en aard van het onderwijs zelf, maar ook door het inkomen van de ouders, de woning en de voorzieningen in de buurt.

En zo is de mate waarin het onderwijs aandacht kan en wil schenken aan de ontplooiing van verschillende menselijke eigenschappen, afhankelijk van de maatschappelijke waardering voor die eigenschappen. Deze waardering drukt zich uit in inkomen en macht en bepaalt daardoor de belangstelling van ouders en leerlingen voor bepaalde schoolprestaties in hoge mate. Het onderwijs is echter niet alleen afhankelijk van de maatschappelijke omgeving. Het kan de ontwikkeling van de samenleving ook beïnvloeden en heeft dat in feite ook gedaan. Door het onderwijs is het ontwikkelingsniveau van brede lagen van de bevolking sterk gestegen. Mede door onderwijs zijn kennis en cultuur niet meer het monopolie van weinigen, is de welvaart toegenomen en is het vroegere scherpe onderscheid tussen maatschappelijke standen vervaagd. Door onderwijs is ook de behoefte aan en de mogelijkheid tot deelname aan de besluitvorming op het werk, in de wijk, in de gemeente, of op landelijk niveau vergroot.

Onderwijs kan weliswaar niet op eigen kracht nieuwe maatschappelijke verhoudingen en meer gelijkwaardigheid in de samenleving bewerkstelligen, maar het kan er wel een belangrijke bijdrage toe leveren. En het is stellig een wezenlijke voorwaarde voor het welslagen van een beleid dat daarop is gericht.

4. Daarom is het van belang zich te bezinnen op de mate waarin en de wijze waarop het onderwijs zou kunnen bijdragen tot de verdere ontwikkeling van meer gelijkwaardigheid in de samenleving en op de veranderingen die daartoe in het onderwijs noodzakelijk zijn. Dat geldt nu wellicht zelfs nog in sterkere mate dan vroeger, omdat de betekenis van het onderwijs voor personen en samenleving steeds groter is geworden en de maatschappelijke veranderingen in omvang en tempo toenemen.

Zonder vrij langdurige vorming en opleiding is een zicht op de steeds meer ingewikkelde vraagstukken in de samenleving nauwelijks mogelijk. De voor een democratische samenleving noodzakelijke mondigheid en weerbaarheid voor haar burgers vereisen een voortdurend langere en bredere vorming.

De positie die men in de maatschappij inneemt en de macht die men op grond daarvan heeft, worden in toenemende mate bepaald door kennis en opleiding. Verdeling van macht en behoud van de mogelijkheden tot democratische controle vereisen dan ook meer dan ooit een rechtvaardige verdeling van opleiding en opleidingskansen. Kennis, maar ook normen en waarden veranderen momenteel zeer snel, evenals de eisen die het beroepsleven stelt.

Mensen worden steeds meer en steeds sneller voor nieuwe keuzen en nieuwe opgaven gesteld. Zij worden geconfronteerd met problemen en veranderende omstandigheden die ze kort tevoren nog niet hadden vermoed.

Zonder voldoende vorming en opleiding, zonder onderwijs dat hen tot zelfstandigheid 'geschoold' heeft en zonder mogelijkheden om ook in latere levensfasen nog van vorming- en opleidingsvoorzieningen gebruik te maken, zullen velen daar weerloos tegenover staan en het zicht en de greep op hun situatie verliezen.

Onderwijs ten slotte is een essentiële factor geworden voor de handhaving en ontwikkeling van het welvaarts- en welzijnsniveau van de samenleving. Tegelijkertijd is het echter zo kostbaar geworden, dat een ongeremde groei die welvaart en het welzijn in gevaar zou kunnen brengen.

Door al deze ontwikkelingen zal ook in de toekomst van het onderwijs steeds meer worden gevraagd en zullen vele veranderingen in het onderwijs noodzakelijk zijn.

Belang van het onderwijs voor individu en samenleving

5. Al dergelijke veranderingen in het onderwijs mogen en kunnen niet aan het toeval overgelaten worden. Ontwikkeling en vernieuwing van het onderwijs vereisen allereerst een toekomstperspectief. In deze discussienota wordt daartoe een bijdrage geleverd.

Verder is een goed opgezette planning nodig. Onder planning wordt verstaan: het proces van voorbereiden, programmeren, uitvoeren en evalueren van beleidsbeslissingen. De overheid heeft hierbij een belangrijke taak. Een regering die passief zou blijven ten aanzien van de gewenste en noodzakelijke veranderingen in het onderwijs, zou haar overheidstaak niet juist uitoefenen. Zij moet integendeel actief optreden en voorstellen doen over de toekomstige onderwijssituatie. Het onderwijsveld zal deze voorstellen op hun wenselijkheid en praktische uitvoerbaarheid dienen te beoordelen en zelf een eigen bijdrage tot de toekomstige ontwikkelingen leveren. De hoofdlijnen van de toekomstige structuren en voorzieningen moeten in onderling overleg tot stand komen. Uiteraard ligt de uiteindelijke beslissing over de verwezenlijking van de plannen bij de wetgever.

Welke veranderingen in dit licht ons inziens noodzakelijk zijn zullen wij in het volgende hoofdstuk trachten te schetsen aan de hand van een beschrijving van de naar onze mening belangrijkste problemen waarmee het onderwijs nu en in de komende decennia wordt geconfronteerd.

HOOFDSTUK 2. Schets van problemen en uitgangspunten

Knelpunten in het huidige onderwijsbestel

1. Op de weg naar onderwijs dat aan alle leden van de samenleving mogelijkheden biedt hun uiteenlopende talenten te ontplooien, dat mensen meer mondig en weerbaar maakt, hun daardoor meer toegang geeft tot de kennis, de cultuur, de besluitvorming en de welvaart en hen in staat stelt om aan de ontwikkeling en toepassing daarvan een eigen bijdrage te leveren, doen zich knelpunten voor die tot ingrijpende veranderingen van ons onderwijsbestel noopen. Die problemen en de uitgangspunten voor oplossingen daarvan zullen we in dit hoofdstuk in grote lijnen trachten aan te geven.

Het spreekt vanzelf dat de keuze van die problemen en zeker de keuze voor de oplossing van die problemen voortvloeit uit onze opvattingen over de taak van het onderwijs nu en in de toekomst, namelijk bij te dragen tot de ontwikkeling van een samenleving met meer gelijkwaardige mogelijkheden voor al haar leden tot deelname aan de kennis, de cultuur, het leefmilieu, de welvaart, de arbeid en vooral aan de besluitvorming daarover.

Ongelijke deelname aan het onderwijs

2. Onderwijs heeft zich, zoals gezegd, steeds meer ontwikkeld van een voorziening voor weinigen tot een voorziening voor velen. Praktisch alle jongeren volgen momenteel twaalf jaar volledig dagonderwijs en steeds grotere groepen nemen ook daarna nog enkele jaren aan het onderwijs deel. Toch doen zich ook nu nog zeer aanzienlijke verschillen voor in de deelname aan onderwijsvoorzieningen en in de mate waarin de beschikbare talenten door het onderwijs tot ontplooiing worden gebracht.

Verschillen die niet alleen te verklaren zijn door verschillen in begaafdheid van de leerlingen, maar in sterke mate ook veroorzaakt worden door sociale en economische omstandigheden en door de wijze waarop de school daarop inspeelt. Lang niet iedereen heeft gelijke kansen op onderwijs of gelijke mogelijkheden in het onderwijs.

Kinderen uit een arbeidersmilieu hebben veel minder kansen op een lange onderwijsweg naar een diploma met veel status en meer rooskleurige financiële vooruitzichten dan kinderen uit middelbare en hogere milieus. Meisjes hebben veel minder kansen dan jongens. En kinderen van buitenlandse werknemers weer minder dan die van Nederlanders.

Een enkele illustratie. De groep van de 'werkende jongeren' bestaat voor het grootste deel uit arbeiderskinderen; hun leeftijdgenoten uit meer welgestelde milieus volgen dan nog bijna allemaal volledig dagonderwijs. Ruim zestig procent van de jongens uit het zogenaamde hoger milieu gaat naar

Verschillen in deelname tussen de milieus

het v.w.o. (vroeger v.h.m.o.), maar slechts twaalf procent van de jongens van geschoolde arbeiders en zeven procent van de jongens van ongeschoolde arbeiders. Van de laatste categorieën gaat ruim vijftig procent direct naar de l.t.s.; dat doet slechts twee tot drie procent van de jongens uit het 'hoger milieu'. Slechts rond tien procent van de studenten aan een universiteit of hogeschool komt uit het 'lager milieu', terwijl ongeveer veertig procent uit het 'hoger milieu' komt. Voor alle duidelijkheid zij hieraan toegevoegd dat deze milieus respectievelijk ruim vijftig procent en ongeveer vijf procent van de totale Nederlandse beroepsbevolking uitmaken. Anders gezegd: een kind uit een welgesteld milieu heeft ruwweg dertig tot veertig keer meer kans om in het v.w.o. of w.o. terecht te komen dan een arbeiderskind.

Dat arbeiderskind kan er al bij voorbaat praktisch zeker van zijn dat het op een l.t.s., huishoudschool of op een m.a.v.o. terecht zal komen.

Verschillen in deelname tussen jongens en meisjes

Nog een enkele illustratie. Op vijftienjarige leeftijd volgt nog bijna negentig procent van de jongens volledig dagonderwijs. Bij de meisjes is dat iets minder dan tachtig procent. Die verschillen worden de daarop volgende jaren verhoudingsgewijs nog groter:

leeftijd	jongens	meisjes
16	76%	61%
17	55%	39%
18	42%	23%
19	31%	15%
20	24%	10%
21	18%	6%
22	14%	4%
23	11%	3%
24	9%	2%
25	7%	2%

Deze verschillen in percentages worden nog schrijnender als we er naar kijken hoeveel procent van de zestien- tot achttienjarige jongens en meisjes helemaal geen onderwijs meer volgt. Dus ook geen part-time.

leeftijd	jongens	meisjes
16	7%	18%
17	21%	51%
18	37%	72%

Oorzaken van de bestaande verschillen in deelname

Verschil in deelnamepercentages aan onderwijs is blijkbaar in sterke mate het gevolg van een traditioneel cultuurpatroon en een daarbij aansluitende inrichting van onze samenleving en ons onderwijs, waardoor bepaalde groepen worden achtergesteld. Zo wordt ook in het onderwijs een langere schoolloopbaan voor meisjes nog steeds minder belangrijk gevonden dan voor jongens.

Het lijkt overigens geen twijfel dat verschillen in schoolloopbaan en schoolsucces althans ten dele een gevolg zijn van verschillen in erfelijke aanleg. Het is echter anderzijds evenzeer duidelijk dat er vanaf de eerste dag van iemands leven grote verschillen bestaan in de omgeving waarin kinderen opgroeien. Veranderingen in deze omgeving kunnen tot duidelijke verbeteringen van de schoolgeschiktheid leiden.

Bovendien houdt de school veelal te weinig rekening met die verschillen in de opvoeding en de sociale achtergrond van de leerlingen. Kinderen uit de lagere sociale bevolkingsgroepen worden vanaf de allereerste dag op school met een cultuurpatroon geconfronteerd dat hun niet of maar voor een deel vertrouwd is. Dat komt niet alleen tot uitdrukking in het verschil in taalgebruik, maar ook in het verschil in gedragsnormen en in de waardering van wat belangrijk is en wat niet. Deze kinderen krijgen met andere woorden met een volslagen of grotendeels ander levenspatroon te maken. En het is dan ook niet zo verwonderlijk dat het voor deze kinderen veel moeilijker is om op die school tot ontwikkeling te komen, dan voor andere kinderen die

van huis uit al meer met de taal en de gebruiken van de school vertrouwd zijn.

Daardoor wordt al op de kleuterschool en de lagere school de ontwikkeling van de schoolgeschiktheid van veel kinderen, met name uit arbeidersgezinnen, afgeremd en krijgen ze daardoor minder kansen om in het vervolg van het onderwijs verder te komen.

Een tweede drempel voor meer gelijke kansen op ontwikkeling in en door het onderwijs blijkt te liggen bij de overgang van het lager onderwijs naar het voortgezet onderwijs.

Het feit dat in ons onderwijsstelsel al op twaalf- à dertienjarige leeftijd een keuze moet worden gemaakt tussen zeer verschillende en gescheiden typen onderwijs blijkt tot gevolg te hebben dat veelal niet alleen de geschiktheid doorslaggevend is voor de schoolkeuze, maar ook sociale factoren als onbekendheid met de mogelijkheden, opvattingen over het werk, de rol van de vrouw, e.d. Veel meisjes en veel leerlingen uit arbeidersgezinnen kiezen daardoor niet voor die schooltypen waarvoor ze geschikt zouden zijn en dat heeft eveneens grote invloed op hun ontwikkelingsmogelijkheden en hun maatschappelijke kansen.

Er is al een zekere mate van ontwikkeling naar gelijkheid van kansen

Pas in de laatste tien tot vijftien jaren lijkt er enige verbetering in de resultaten van het streven naar meer gelijkheid van kansen in het onderwijs op te treden. In de jaren zestig verdriedubbelde bijvoorbeeld het aantal meisjes dat een diploma a.v.o. of m.b.o. haalde. In die jaren verdubbelde het percentage meisjes dat een diploma h.b.o. of w.o. haalde. Maar het blijft al met al nog ver achter bij dat van de jongens. Ook de deelnamepercentages van kinderen uit het zogeheten lagere milieu zijn enigszins verbeterd, zij het niet fundamenteel.

Ondanks veranderingen in het onderwijs, zoals bijvoorbeeld het brugjaar en de scholengemeenschappen, blijkt de ongelijkheid in onderwijskansen nog steeds onaanvaardbaar groot.

Maar verdergaande maatregelen zijn noodzakelijk

Daarom zullen verdergaande maatregelen genomen moeten worden. Op de korte termijn dient er grotere aandacht aan leerlingen in achterstandssituaties te worden geschonken. Hierover is een nota 'Beleidsplan voor onderwijs aan groepen in achterstandssituaties' uitgebracht. Kortheidshalve wordt hiernaar verwezen. Op de korte termijn moet tevens gestreefd worden naar het doorbreken van de traditionele rollen die aan jongens en meisjes worden toebedacht. Hieraan zal vooral bij de leerplanontwikkeling aandacht moeten worden besteed. Op de langere termijn moet het onderwijs structureel worden vernieuwd, wil er een meer 'objectieve' verdeling van maatschappelijke kansen tot stand komen. In de eerste plaats dienen daartoe school en buurt, school en ouders, kortom schoolmilieu en gezinsmilieu, dichter bijeen gebracht te worden. Onderwijs, vorming en opvoeding behoren elkaar zoveel mogelijk te versterken. In de tweede plaats moet een vroege 'voorsortering' vermeden worden. Dit houdt in dat het onderwijs zo moet worden opgezet dat kinderen niet al op hun twaalfde of dertiende jaar een schoolkeuze moeten maken, die door de scheiding van schooltypen in hoge mate definitief is en die hun latere maatschappelijke positie grotendeels bepaalt. De onderwijsopzet dient zo te zijn dat dergelijke, veelal beslissende keuzen worden opgeschoven naar het vijftiende of zestiende jaar, wanneer de individuele mogelijkheden meer zijn uitgekristalliseerd. Tot aan die periode dient er een grote ruimte te zijn voor vorming en opleiding die aan de individuele verschillen in tempo, belangstelling en begaafdheid is aangepast en waarin soepel aangesloten kan worden op de vele veranderingen die er in die opzichten juist in deze leeftijdsfase kunnen optreden.

In de derde plaats moet met name ook het kleuteronderwijs en lager onderwijs zo worden ingericht dat beter kan worden aangesloten bij de verschillen in ontwikkelingsfase en in sociale en culturele achtergrond van de leerlingen.

Opheffing van het onderscheid tussen kleuterschool en lagere school, doorbreking van het leerstofjaarklassensysteem en ontwikkeling van meer op de individuele mogelijkheden en ervaringen gerichte onderwijsmethoden zijn daartoe onder meer vereist.

En in de vierde plaats moeten er ook zo gemakkelijk mogelijk toegankelijke voorzieningen van tweede-kansonderwijs komen. Ook diegenen die een eerste kans op een bepaalde onderwijsvorm gemist hebben en zich daarvan pas later in hun leven bewust worden, behoren mogelijkheden tot 'herkansing' te krijgen.

Op al deze maatregelen die in de toekomst getroffen dienen te worden, komen we in het vervolg van deze nota terug.

Gelijke kansen op onderwijs mag niet leiden tot het ontstaan van nieuwe sociale ongelijkheid

Bij dit alles dienen we er ons echter scherp van bewust te zijn, dat het streven naar verbetering van gelijke kansen op onderwijs, hoe belangrijk op zich ook, tevens een groot maatschappelijk gevaar in zich bergt. Het gevaar van een toenemende sociale ongelijkheid tussen mensen met een verschillende begaafdheid op opleidingsniveau; het gevaar van de 'brave new world'. Onderwijsverandering die alleen maar leidt tot meer gelijke kansen op een nieuwe sociale ongelijkheid, lost wel de huidige ongelijkheid in maatschappelijke verhoudingen op, maar loopt het risico een nieuwe en wellicht nog scherpere sociale tegenstelling op te roepen. Daarom mag onderwijsbeleid dat streeft naar meer gelijkwaardigheid zich niet beperken tot het scheppen van gelijke kansen op deelname aan onderwijsvoorzieningen voor verschillende individuen of groeperingen. Het moet zich daarenboven ook richten op het verbeteren van de ontplooiingsmogelijkheden voor verschillende begaafdheden en vooral op het verbeteren van de mondigheid en de maatschappelijke weerbaarheid van allen, ongeacht hun begaafdheid.

Hierbij moet worden opgemerkt, dat het ontstaan van nieuwe sociale ongelijkheid niet alleen door het onderwijsbeleid kan worden voorkomen. Dit is namelijk mede afhankelijk van de mate waarin de samenleving inkomen, macht en prestige aan bepaalde onderwijsprestaties toekent.

Verbreding van de onderwijsdoelstellingen

3. Het onderwijsbestel, zoals wij dat nu kennen, is in belangrijke mate ontstaan als antwoord op de maatschappelijke behoefte aan geschoolde mankracht en in een tijd dat de wetenschap en de daarvan afgeleide kennis vooral als een doel op zich werden beschouwd, ver verheven boven de sociale werkelijkheid. Om deze redenen is ons onderwijssysteem in sterke mate gericht op het aanleren van vaardigheden en inzichten die voor het uitoefenen van beroepen noodzakelijk zijn, of op het inwiden van de leerling in afzonderlijke, betrekkelijk abstracte, kennisgebieden.

Het lijkt geen twijfel dat dit voor het onderwijs belangrijke taken zijn en blijven, maar door een te eenzijdige gerichtheid op deze leeractiviteiten krijgen in het onderwijs bepaalde vormingstaken minder aandacht dan met het oog op een volwaardige persoonlijke ontplooiing en een goede maatschappelijke voorbereiding noodzakelijk is.

Bevorderen van maatschappelijke weerbaarheid

Dat geldt ons inziens allereerst voor de ontwikkeling van wat men maatschappelijke weerbaarheid of sociale bewustwording zou kunnen noemen. Ons onderwijs geeft de leerlingen te weinig inzicht in de maatschappelijke verhoudingen waarin ze leven en in de achtergronden daarvan en stelt ze onvoldoende in staat om daarover opvattingen te ontwikkelen en die in hun gedrag tot uitdrukking te brengen.

De school bereidt de leerlingen te weinig voor op de samenleving waarmee ze te maken krijgen en waarin van hen in toenemende mate een eigen bijdrage, betrokkenheid en medezeggenschap worden verwacht.

In het onderwijs komen maatschappelijke verschijnselen en sociale problemen, als welvaart, werkgelegenheid, sociale zekerheid, veranderende rolpatronen voor mannen en vrouwen, milieuvraagstukken, de derde wereld, criminaliteit, stadsvernieuwing, openbaar vervoer, weinig of te weinig systematisch aan bod. De kennisverwerving, het beheersen van de leerstof, wordt

nog vaak te veel als een doel op zichzelf beschouwd en te weinig als een middel om daarmee de werkelijkheid te begrijpen en te kunnen hanteren. De verschillende vakken zijn vaak zo sterk van elkaar onderscheiden, dat het voor de leerling uiterst moeilijk is om die verschillende invalshoeken met elkaar in verband te brengen, hetgeen juist nodig is om de sociale werkelijkheid te kunnen begrijpen.

En ten slotte stimuleert ook de onderwijssituatie en de vaak in hoofdzaak 'opnemende' rol van de leerling, te weinig tot zelfwerkzaamheid, eigen inbreng en eigen stellingname.

Daardoor blijven vele leerlingen ook later onmondig en maatschappelijk kwetsbaar. Niet omdat ze op school niets geleerd hebben, maar omdat ze naar verhouding weinig over de sociale werkelijkheid hebben geleerd en omdat ze vaak niet geleerd hebben hun kennis op die werkelijkheid toe te passen.

Bij een aantal leerlingen en bij sommige docenten en scholen heeft dit ertoe geleid dat men kennisverwerving als minder belangrijk is gaan beschouwen en zich toelegt op vaak vrijblijvende discussies over of analyses van actualiteiten.

Het is echter een ernstig misverstand te menen dat de ontwikkeling tot mondigheid en maatschappelijke weerbaarheid wordt gediend door een gebrek aan diepgang. Het tegendeel is waar. Werkelijke sociale bewustwording vereist veel en grondige kennis op velerlei terrein; echter niet als een doel op zichzelf, maar als een middel om zicht en greep te krijgen op de wereld rondom.

Bevorderen van creatieve, expressieve en sociale vaardigheden

Een ander gevolg van de ontstaansgeschiedenis en de oorspronkelijke maatschappelijke taak van het onderwijs is, dat in ons onderwijs de ontwikkeling van de intellectuele en technische kwaliteiten een sterk overheersende plaats innemen.

Met name in het voortgezet en het hoger onderwijs, maar toch ook in belangrijke mate in het lager onderwijs, wordt slechts een zeer beperkt gedeelte van de tijd besteed aan lichamelijke vorming, aan uitdrucksvaardigheid, aan kunstzinnige vorming of aan de ontwikkeling van het gevoelsleven. In Nederland zelfs nog minder dan in vele andere landen het geval is.

Dit blijkt zowel uit de bescheiden plaats van de lichamelijke opvoeding en expressievakken in het onderwijsprogramma, als ook en met name uit de wijze waarop andere vakken, zoals taal, veelal worden gedoceerd. In heel het onderwijs komen vooral het hoofd en de handen aan bod, waarbij dan nog moet worden opgemerkt dat in het algemeen vormend onderwijs ook de technische vorming niet of nauwelijks aandacht krijgt.

De geringe aandacht in het onderwijs voor de ontwikkeling van deze kwaliteiten leidt niet alleen tot een vershraling van de persoonlijke ontplooiing, maar beperkt daardoor ook de mogelijkheid van velen tot contact, verstandhouding en samenwerking in het maatschappelijk verkeer. Mede doordat we niet of onvoldoende hebben geleerd gebruik te maken van onze uitdrucks mogelijkheden, met mensen om te gaan en onze gedachten en gevoelens in taal en gebaar te kunnen uiten.

Bovendien zullen door de toenemende vrije tijd dergelijke menselijke eigenschappen toch meer aan betekenis winnen. Een meer leefbare wereld vraagt om mensen die in staat zijn haar leefbaar te maken en te houden.

Met het oog op het welzijn van individu en samenleving behoort er daarom ook in het onderwijs meer aandacht aan de ontwikkeling van deze kwaliteiten geschonken te worden.

Dat vereist grotere aandacht voor de expressievakken, individualisering in het onderwijs en onderlinge samenwerking tussen leerlingen. Mede daarom zal de fase van funderend onderwijs voor allen verlengd moeten worden.

Al maar langer ononderbroken volledig dagonderwijs voldoet niet meer

4. In deze tijd verouderen kennis, inzichten, vaardigheden en waarden uiterst snel, zo is al in het eerste hoofdstuk opgemerkt. Niemand is ooit uitgeleerd of uitgestudeerd – zelfs al is hij of zij 'afgestudeerd'.

De traditionele onderwijsstrategie was: verleng de fase van ononderbroken volledig dagonderwijs voor zoveel mogelijk jongeren en jonge volwassenen. Maar mocht die strategie tot voor kort misschien nog juist zijn, nu is ze dat niet langer. Al gauw na het afsluiten van de fase van volledig dagonderwijs blijkt er weer verder geleerd te moeten worden. En daarop is de traditionele onderwijsstrategie niet berekend. Zij ging er immers – stilzwijgend – al te zeer van uit dat die beginfase van volledig dagonderwijs wel voldoende of nagenoeg voldoende is voor het hele (beroeps-)leven. De faciliteiten voor nascholing en omscholing zijn dan ook ontoereikend. Dat zelfde geldt voor de faciliteiten voor andere vorming. De traditionele onderwijsstrategie was goed voor een relatief statische samenleving. Onze samenleving is evenwel niet statisch, maar dynamisch.

De traditionele onderwijsstrategie voldoet om meer redenen niet langer. Min of meer automatische verlenging van de initiële fase van volledig dagonderwijs leidt tot vervreemding van de jongere volwassenen van de rest van de samenleving, omdat zij zo lang aan dat onderwijs 'moeten' deelnemen. Het leidt bovendien tot tekorten aan motivatie bij die jonge volwassenen op het vlak van leren en studeren. Het leidt voorts tot vergroting van de 'generatie-kloof' tussen jongeren die voor een flink deel wel van deze onderwijsvoorzieningen gebruik kunnen maken en anderen die dat vroeger vaak niet konden en nu meestal nog niet kunnen.

En ten slotte leidt de traditionele strategie van het aldoor verlengen van de beginfase van volledig dagonderwijs tot wat prof. Posthumus 'de tweede schoolstrijd' noemde: de strijd om deel te nemen aan schaars wordende onderwijsvoorzieningen. Er moet een nieuwe onderwijsstrategie komen die meer aan de behoeften van deze samenleving voldoet. Daarbij gelden de volgende drie uitgangspunten:

Uitgangspunten van een nieuwe onderwijsstrategie

- a. aan het begin van zijn of haar leven behoort iedereen een reële en dus met zoveel mogelijk waarborgen omklede kans te krijgen zich op een volwaardige startpositie in het leven voor te bereiden. Gezien alle opmerkingen die eerder in dit hoofdstuk zijn gemaakt, zal dit tot rond het achttiende jaar duren: funderend onderwijs tot ongeveer vijftien- à zestienjarige leeftijd, gevolgd door beroepsopleiding of voorbereiding op het hoger onderwijs. Dit is de periode van de leerplicht.
- b. alles zal in het werk gesteld moeten worden om de motivatie van de leerlingen, vooral tijdens de laatste jaren van de periode van de leerplicht, positief te beïnvloeden. Een van de belangrijkste voorwaarden daartoe is dat er een sterke band bestaat met de maatschappelijke werkelijkheid. 'Participerend leren' behoort dan ook centraal te staan. In de volgende paragraaf gaan wij nader op deze problematiek in.
- c. op deze periode van verplicht en veelal onderbroken en volledig dagonderwijs volgt een periode van levenslang verder leren. In principe wordt de fase van ononderbroken dagonderwijs in het begin van deze periode zo kort mogelijk gehouden. Essentieel voor deze gehele periode is dat werken en leren systematisch afgewisseld worden en dat de zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van de deelnemers aan het part-time-onderwijs centraal staan. Tijdens deze periode geldt het leerrecht.

Wederkerend onderwijs en vorming

In deze nieuwe onderwijsstrategie wordt dus getracht de leerlingen een brede voorbereiding op het leven te geven. Hieronder wordt ook een beroepsopleiding verstaan. Zo mogelijk dient deze eveneens breed te zijn en niet hoog-gespecialiseerd. Deze specialistische kennis, vaardigheden en houdingen kunnen over het algemeen gesproken in de beroepspraktijk geleerd worden. Dan is duidelijker wat men op dat moment voor verder onderwijs en vorming nodig heeft. Dan is men er ook meer toe gemotiveerd.

Een bestaand voorbeeld van een dergelijke vorm van wederkerend onderwijs is de voortgezette opleiding na de sociale academie.

Maar het gaat bij zulk wederkerend onderwijs niet alleen om het verweven van specialistische kennis, vaardigheden en houdingen die voortbouwen op

de initiële – brede – basisopleiding. In de beroepspraktijk kan men ook tot de beslissing komen naar een ander beroep te willen overstappen. Of men kan tot de slotsom komen dat men vroeger bepaalde kansen op het vlak van onderwijs en vorming heeft laten liggen. In een stelsel van wederkerend onderwijs geldt ook voor deze gevallen dat faciliteiten voor de daartoe benodigde scholing en vorming geboden worden.

Maatregelen en voorwaarden die hiertoe nodig zijn.

Om een dergelijke strategie van wederkerend onderwijs en vorming gedurende het hele leven, waaronder ook de beroepspraktijk is begrepen, te realiseren zijn er ingrijpende maatregelen nodig. In de eerste plaats zal er een regeling getroffen moeten worden voor het onderwijs- en vormingsverlof in een dienstbetrekking. Dit recht zal uiteindelijk statutair, bij voorbeeld in C.A.O.'s dienen te worden vastgelegd. In de tweede plaats mogen de financiële bijdragen die van de deelnemers zelf gevraagd worden, niet als een te hoge drempel worden ervaren. In de derde plaats zal er de benodigde motivatie voor die verdere scholing en vorming moeten bestaan of gewekt worden. Hierbij moet er vooral op gelet worden dat die mensen die er in de fase van volledig dagonderwijs aan het begin van het leven maar karig van zijn afgekomen ook later niet of nauwelijks van de voorzieningen van verdere scholing en vorming gebruik zullen maken.

Onderwijs en samenleving zijn hier wel zeer nauw verbonden. Aan te nemen is dat de maatschappelijke behoefte aan wederkerende scholing in een aantal sectoren van de samenleving zal toenemen. Dit geldt zeker voor na- en omscholing, maar ook voor andere minder beroepsgerichte leer- en vormingsactiviteiten. Om aan die behoeften tegemoet te komen zullen niet alleen onderwijs- en vormingsvoorzieningen moeten worden getroffen, maar zullen de mensen ook in staat moeten worden gesteld van die voorzieningen gebruik te maken, bij voorbeeld door regelingen ten aanzien van het educatief verlof.

Individualisering van het onderwijs-leerproces

5. Reeds enkele malen is in het voorgaande gewezen op de noodzaak het onderwijs meer te doen aansluiten bij de individuele verschillen in belangstelling, begaafdheid, sociale ervaring en ontwikkelingsfase.

Dat is bij de huidige inrichting van ons onderwijs, waarbij veelal gewerkt wordt met het leerstof-jaarklassensysteem niet goed mogelijk. In een dergelijke opzet wordt aan, naar leeftijd ingedeelde, groepen van leerlingen, leerstof aangeboden, die naar aard en niveau uniform is. Alle leerlingen van zo'n groep moeten dan die leerstof tot een bepaald standaardniveau hebben verwerkt, om na een jaar wederom aan een voor allen gelijk leerstofpakket te kunnen beginnen.

Weliswaar bestaan er momenteel in enkele schoolsoorten keuzemogelijkheden, maar als regel geldt dat de gehele groep in een bepaalde tijdspanne voor alle leerstofonderdelen aan dezelfde standardeisen moet voldoen.

In zo'n opzet kan met individuele verschillen weinig rekening worden gehouden. Daardoor worden sommigen in hun ontwikkeling op bepaalde onderdelen afgeremd en vallen anderen uit (blijven zitten), omdat ze op bepaalde gebieden in die tijd het standaardniveau niet hebben kunnen bereiken. Uitvalpercentages van 40 à 50 zijn in deze opzet niet ongewoon. Wie blijft zitten moet alles weer overdoen, ook die onderdelen waarin hij of zij wel voldoende vorderingen had gemaakt.

Het is duidelijk dat dit systeem ondoelmatig is en onrecht doet aan de individuele verscheidenheid die er bij leerlingen bestaat. Een verscheidenheid die soms en op bepaalde onderdelen een snellere ontwikkeling mogelijk maakt, of soms en op bepaalde onderdelen minder ver reikt of om meer gerichte begeleiding vraagt.

Zoals al door velen is bepleit en door sommigen in de praktijk gebracht, zou dit leerstof-jaarklassensysteem, in het belang van de leerlingen moeten worden vervangen door een onderwijsopzet waarbij:

– niet meer aan een hele groep leerlingen op een zelfde moment standardeisen worden gesteld voor alle leerstofonderdelen te zamen, maar waarbij de

leerlingen afzonderlijk leerstofgebieden in eigen tempo en naar eigen begaafdheid, tot op uiteenlopende niveaus kunnen doorlopen;

- leerlingen vanuit een naar leeftijd en begaafdheid heterogene 'stamgroep' kunnen deelnemen aan niveaugroepen per leerstofonderdeel, waarbij men in de stamgroep (die dient als identificatiepunt) elkaar kan helpen en gezamenlijk velerlei activiteiten en taken kan verrichten;
- er meer mogelijkheden bestaan voor het kiezen van verschillende vakken, afhankelijk van ieders begaafdheid, belangstelling en beroepsvoorkeur;
- en het eindexamen wordt vervangen door een ontwikkelingsprofiel, een dossioma, dat aangeeft welke leerstofonderdelen de leerling tot op welk niveau beheerst.

Grenzen die aan de individualisering van het onderwijs moeten worden gesteld.

Het spreekt vanzelf dat ook aan een dergelijke opzet grenzen zijn gesteld en dat het niet mogelijk en wenselijk zal zijn om het onderwijs zo in te richten dat iedere leerling daaruit naar eigen voor- of willekeur zijn menu kan samenstellen.

Allereerst niet omdat de zorg voor een verantwoorde maatschappelijke voorbereiding vereist dat de gemeenschap minimum-eisen stelt aan het basisoniveau dat door ieder op aantal kennis- en vaardigheidsgebieden dient te worden bereikt.

Vervolgens niet omdat de samenleving voor haar voortbestaan en ontwikkeling behoefte heeft aan deskundigen en deskundigheid op verschillend niveau en op grond daarvan eisen moet stellen aan de opleidingen daartoe.

En ten slotte zijn de mogelijkheden tot een meer geïndividualiseerde opzet van het onderwijs beperkt door de beschikbare mankracht, geld en tijd. De individuele keuzemogelijkheden vinden daar hun grenzen waar ze tot de onmogelijkheid voor anderen zouden leiden om een verantwoorde opleiding en vorming te kunnen krijgen.

Beoordeling, selectie en regulering

6. Ook in een meer geïndividualiseerde onderwijsopzet zullen derhalve beoordeling, selectie en regulering een rol moeten spelen. Van belang is vooral op welke momenten in het onderwijsstelsel beoordeling, selectie en regulering optreden en op welke doelstellingen zij zijn gericht.

Bij de beoordeling gaat het erom, dat de geleverde prestaties van de leerling of student zo objectief mogelijk worden gemeten. Daartoe zullen doelstellingen moeten worden vastgesteld en criteria moeten worden omschreven. Dit vraagt om een verantwoorde leerplanontwikkeling, gepaard gaande met een 'diagnostische toetsing': niet alleen de docent, ook de leerling zelf zal zodoende geregeld de prestaties gedurende het onderwijsleerproces kunnen meten.

Beoordeling speelt dus bij al het leren en studeren een rol. Gezien de doelstellingen van het funderend onderwijs tot het vijftiende à zestiende jaar zal in dit onderwijs de beoordeling zoveel mogelijk moeten worden afgestemd op de individuele mogelijkheden van de leerling. Te denken valt bij de leerplanontwikkeling aan de opbouw van de leerstof in kleinere eenheden, die worden afgesloten met diagnostische toetsen. Op die manier krijgen zowel de leerling als de docent inzicht in de vorderingen en het succes van de onderwijskundige aanpak.

In het funderend onderwijs kan in hoofdzaak worden volstaan met beoordeling. Aan het eind daarvan dient dan een ontwikkelingsprofiel van de leerling te worden vastgesteld. In dit profiel wordt uitgedrukt op welk niveau van kennis, inzicht en vaardigheden de leerling in bepaalde vakken is gekomen.

Van selectie is sprake als de leerling overgaat van het ene onderwijsprogramma naar het andere, of binnen een leerstofpakket van het ene onderdeel naar het andere, of van een opleiding naar een beroep. Daarbij moet hij kunnen aantonen dat hij aan bepaalde voorwaarden voldoet, die op het vlak van kennis, inzicht en vaardigheden worden gesteld.

Beoordeling gaat over in selectie, als het oordeel over prestaties leidt tot afwijzing of verwijzing van de leerling. In elk onderwijsstelsel komen derge-

lijke momenten voor. Vaste momenten van selectie bepalen de geldende structuren soms rechtstreeks.

Een van de kernproblemen van het huidige onderwijs is, dat er te vroeg al een ingrijpende selectie plaatsvindt. De voorsortering, waarvan in paragraaf 2 sprake is, geschiedt immers reeds bij de overgang van de lagere school naar het voortgezet onderwijs. Ook in de toekomst dienen er, zij het later, selectiedrempels te bestaan, na het funderend onderwijs. Het daarop volgend onderwijs is zeer verscheiden, met talrijke onderwijsprogramma's die uiteenlopen naar doelstellingen en zwaarte.

In zeer veel programma's zal binnen een vastgestelde tijdsruimte aan vaste eisen van bekwaamheid voor beroepsuitoefening of verdere studie moeten worden voldaan. Het stellen van toelatingseisen voor de deelname aan deze programma's is daarom onvermijdelijk. Ook tijdens de programma's zal selectie worden toegepast, waarbij studenten worden afgewezen of verwezen naar andere programma's. Aan het eind van de programma's zullen eindtoetsingen plaatsvinden, vergelijkbaar met de huidige eindexamens, die recht geven op diploma's.

Naast beoordeling en selectie speelt in het onderwijs na het funderend onderwijs een derde element een belangrijke rol. Dat is de regulering. De beschikbare onderwijsvoorzieningen zijn beperkt. De mankracht en middelen zijn schaars. En bovendien kan de maatschappelijke behoefte aanleiding geven om het aantal plaatsen binnen een opleiding te beperken. Dit heeft tot gevolg dat in sommige gevallen een schifting binnen de groep gegadigden moet worden gemaakt.

Bij regulering gaat het dus – anders dan bij beoordeling en selectie – niet om een onderwijskundig vraagstuk, maar om een vraagstuk van distributie van onderwijskansen op grond van schaarste van middelen. Welke methoden daarbij dienen te worden gehanteerd, zoals loting, numerieke selectie, toetsing op motivatie, en dergelijke, dient voorwerp te zijn van uitvoerige maatschappelijke discussie. Deze problematiek komt in de nota Hoger Onderwijs nader aan de orde.

Samenvattend kan worden vastgesteld dat in het funderend onderwijs vooral beoordeling een rol zal spelen en dat in het daarop volgend onderwijs selectie en regulering nodig blijken. Van groot belang is dat beoordeling, selectie en regulering geschieden op grond van duidelijk geformuleerde doelstellingen en criteria. Een longitudinale leerplanontwikkeling en een daarmee gepaard gaande toetsontwikkeling kunnen in dat verband een belangrijke bijdrage leveren.

Invloed van alle betrokkenen op de aard en inhoud van het onderwijs

7. Onderwijs dat gericht is op persoonlijke ontplooiing, op de ontwikkeling van zelfstandigheid en mondigheid, veronderstelt vervolgens uiteraard een grote invloed van de betrokkenen zelf op de aard en inhoud van dat onderwijs. Juist in Nederland is dat geen nieuw geluid. De strijd om de onderwijsvrijheid was immers in wezen een strijd om de eigen invloed van de betrokkenen op de bepaling van de inhoud van het onderwijs. Een recht dat in het Nederlandse onderwijsstelsel, zowel formeel als materieel, zeer vergaand is gerealiseerd. Ook vandaag is dat beginsel nog steeds en terecht uitgangspunt van ons onderwijsstelsel en van de verdeling van verantwoordelijkheden tussen burgers en overheid ten aanzien van het onderwijs.

Dat is juist nu bijzonder van belang en opnieuw actueel, omdat wij de laatste jaren steeds meer zijn gaan inzien dat het bij onderwijs niet alleen gaat om overdracht van objectieve kennis en technische vaardigheden, maar ook en vooral om vorming, die leerlingen in staat moet stellen die kennis en vaardigheden te gebruiken voor de vormgeving van een door hen gewenste samenleving, voor de realisering van idealen en waarden.

Opnieuw actueel ook omdat wij hebben geleerd dat de verworven juridische en financiële garanties voor het oprichten en inrichten van eigen scholen lang niet altijd een waarborg zijn voor een reële invloed van de betrokkenen op het onderwijs in die scholen.

De autonomie van individuele scholen om door middel van de besteding van beschikbare gelden een eigen accent te geven aan het onderwijsprogramma is door velerlei minutieuze landelijke regelingen zeer sterk beperkt en de bestuursvorm van vele scholen, zowel in het openbaar als het bijzonder onderwijs, maakt een werkelijke invloed van leerlingen, ouders en personeel nauwelijks mogelijk. Nodig is een verruiming van de bestedingsvrijheid van individuele scholen binnen de grenzen van een genormeerd budget en binnen de eisen die op grond van kwaliteit, rechtszekerheid en algemeen maatschappelijk belang aan het onderwijs moeten worden gesteld.

Nodig is ook dat de beleidsbepaling van het onderwijs, bij voorbeeld ten aanzien van de onderwijsplanning, meer wordt overgelaten aan lokale of regionale bestuurslagen, die dat beleid beter kunnen afstemmen op de specifieke behoeften en problemen in stad of regio.

Nodig is bovendien democratisering van de bestuursvormen in openbaar en bijzonder onderwijs. Daarbij moeten zowel de leerlingen als de ouders en het personeel betrokken worden.

Leerlingen

In het onderwijsleerproces nemen de leerlingen een centrale plaats in. Het gaat om hun vorming en ontwikkeling tot zelfstandigheid. Zo'n vorming is tot mislukken gedoemd, wanneer niet, waar mogelijk, hun mondigheid en eigen verantwoordelijkheid ook in het onderwijs zelf wordt erkend. Dit klemmt voor jongens en voor meisjes. Lange tijd zijn mondigheid en eigen verantwoordelijkheid van de leerlingen echter niet vanzelfsprekend gevonden. En ook nu schort er daarom nog veel aan de invloed van hen op het onderwijsleerproces en de medezeggenschap bij de inrichting van het onderwijs. Duidelijke uitzondering op deze regel vormt de universiteit. Daar heeft de Wet Universitaire Bestuurshervorming voor waarborgen op dit vlak gezorgd.

Uiteraard hangt de gewenste mate van invloed en medezeggenschap in de eerste plaats van de leeftijd van de leerlingen af. De invloed van de leerlingen in het basisonderwijs en de eerste jaren daarna, tot het vijftiende of zestiende jaar, zal beperkt blijven tot een zekere graad van keuzevrijheid inzake leeronderwerpen en onderwijsmethodiek, tot aspecten van de materiële inrichting van de eigen klas en tot de keuze van opzet van creatieve en recreatieve activiteiten. Gezien de zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid voor hun ontwikkeling zal de invloed en medezeggenschap van de oudere leerlingen veel verder kunnen gaan.

Ze zullen veel meer mogelijkheden dienen te krijgen tot eigen keuze met betrekking tot inhoud en methodiek van het onderwijs.

Bij de inrichting van de schoolorganisatie en de benoeming van het onderwijzend personeel zullen ze inspraak in bepaalde vormen van medezeggenschap behoren te krijgen. En uiteraard moet de eigen verantwoordelijkheid voor de opzet van vele leerling-gerichte activiteiten in schoolverband gehonoreerd worden. Het spreekt daarbij vanzelf dat de vrijheid van keuze wordt begrensd door de eisen die de eindtermen aan een onderwijsprogramma stelt.

In het kader van de schoolwerkplannen, waarin per school geformuleerd wordt wat de specifieke doelstellingen van de school in kwestie zijn en hoe die doelstellingen in de praktijk worden nagestreefd, moet dus telkens expliciet aangegeven worden wat de rol en invloed van de leerlingen moet en kan zijn.

De ouders

In principe is de invloed van de ouders op de school in ons land traditioneel veel groter dan die van de leerlingen. De school was immers 'van de ouders' of 'aan de ouders'. De praktijk is echter veelal anders. Ook de reële invloed van de ouders in het huidige onderwijsbestel is in feite zeer beperkt. Nu is het duidelijk dat de school niet alleen van de ouders kan en mag zijn. Er zijn meer belanghebbenden en betrokkenen, zoals leerlingen, onderwijsgevers, doelgroepen en nationale samenleving. Maar toch is zeker ook duidelijk dat de ouders op grond van hun verantwoordelijkheid voor de vorming van hun kinderen op zeer directe wijze bij de besluitvorming en uitvoering

van de schoolwerkplannen in het basisonderwijs en nog enige jaren daarna betrokken dienen te worden. Dat geldt zowel voor het opstellen van de specifieke doelstellingen van de school in kwestie, als voor de inrichting van het onderwijsleerproces. Ook hun rol in de onderwijswerkplannen voor de scholen van funderend onderwijs moet expliciet worden vastgelegd. Die rol zal van niet geringe betekenis mogen en kunnen zijn.

De onderwijsgeevenden

Ook andere direct betrokkenen hebben nog te weinig invloed in het totale schoolgebeuren. Zo is versterking van de collectieve invloed van onderwijsgeevenden en ander personeel in een school nodig. Ook hun rol moet welomschreven in het schoolwerkplan aan de orde komen.

Het schoolbestuur

Formeel zou de medezeggenschap van de ouders, onderwijsgeevenden, niet-onderwijzend personeel en oudere leerlingen onder meer het best tot uitdrukking kunnen worden gebracht door hen naast vertegenwoordigers van de gemeenschap, casu quo de gemeenschappen ten behoeve waarvan het onderwijs functioneert, een plaats in de schoolgebeuren te geven.

Later in deze nota zullen we op de hier gesignaleerde problemen rond de vrijheid van onderwijs nader ingaan.

Onderwijs en arbeidsmarkt

8. De ontwikkeling van onderwijs voor weinigen naar onderwijs voor velen, – een ontwikkeling die in deze nota positief wordt gewaardeerd en die door de hier ontvouwde plannen ongetwijfeld nog zal worden versterkt – maakt ten slotte twee problemen steeds klemmender: de frictie tussen aanbod vanuit het onderwijs en vraag op de arbeidsmarkt, en de financiering van het onderwijs.

Aan beide problemen zullen wij ten slotte aandacht schenken, omdat het evident is dat ook dit centrale vraagstukken zijn waarmee het onderwijs ten dele reeds nu, maar steeds sterker in de toekomst te maken krijgt.

Frictie tussen aanbod vanuit het onderwijs en vraag op de arbeidsmarkt

Velerlei gegevens maken duidelijk dat het scholingsniveau van het aanbod van leerlingen die het onderwijs verlaten, in een aantal opzichten en naar het schijnt in toenemende mate, de behoefte aan geschoolden op de arbeidsmarkt overtreft. Wij bevinden ons in de paradoxale situatie dat de aanvanke-lijk door de arbeidsmarkt, casu quo de economische produktie, opgeroepen en gestimuleerde vraag naar meer en hogere scholing zichzelf voorbij schijnt te streven en, om in deze termen te spreken, tot 'overproduktie' gaat leiden.

Allereerst dient echter te worden opgemerkt dat er tal van aspecten zijn die tot voorzichtigheid manen, alvorens men op grond van dergelijke aan tijd gebonden constatering, stringente conclusies zou willen trekken. De relatie tussen aanbod van en vraag naar geschoolden van een bepaalde aard en niveau is immers niet statisch en wordt door velerlei, vaak nauwelijks voorspelbare, processen en factoren beïnvloed. Zo moet worden gewezen op het feit:

- dat het aanbod in een aantal gevallen een vraag blijkt te kunnen oproepen of te creëren, bij voorbeeld bij de sociale wetenschappen, de kunstnijverheid en de letteren;
- dat technologische en/of organisatorische ontwikkelingen, mede onder invloed van het scholingsniveau, regelmatig tot hogere scholingseisen of tot verhoging van het niveau van de vraag leiden;
- dat maatschappelijke ontwikkelingen en beleidsbeslissingen de behoefte aan geschoolden naar aard en niveau aanzienlijk kunnen beïnvloeden, bij voorbeeld met betrekking tot het niveau van de gezondheidszorg, de instandhouding en verbetering van het natuurlijk milieu, de omvang en de kwaliteit van de publieke dienstverlening en de verbetering van werkomstandigheden en menselijke verhoudingen in organisaties;
- dat de vraag juist bij een ruim aanbod kan toenemen, in zoverre de 'prijs' voor de dan niet meer schaarse geschoolden kan dalen en meer aanstellingen toelaat;

- dat het aanbod zich in sommige gevallen ook aan de vraag aanpast in die zin dat afgestudeerden andere, breder gespreide, functies gaan vervullen, zoals al vele jaren bij juristen en de laatste jaren bij sociologen het geval schijnt;
- en dat er ten slotte sprake is van een zekere zelfregulering van het aanbod in die zin dat de omvang van de toestroom naar bepaalde opleidingen duidelijk beïnvloed wordt door de toekomstverwachtingen van de leerlingen, zoals de laatste jaren meer dan eens is gebleken bij de opleidingen voor het kleuteronderwijs en lager onderwijs.

Met andere woorden, zelfs als men deze problematiek uitsluitend in termen van vraag en aanbod, van marktverhoudingen wil benaderen, zijn er tal van verschijnselen die die markt minder doorzichtig maken, dan op het eerste gezicht wellicht schijnt en die tot behoedzaamheid nopen bij de interpretatie van discrepantie op een bepaald moment.

Onderwijs is meer dan een toeleveringsbedrijf: het is een welzijnsvoorziening

Maar bovenal geldt dat men deze problematiek niet alleen kan en mag benaderen in termen van marktverhoudingen. Onderwijs is immers meer dan een toeleveringsbedrijf van geschoolde mankracht voor de arbeidsmarkt.

Het is primair een welzijnsvoorziening, gericht op persoonlijke ontplooiing van mensen en op maatschappelijke voorbereiding van zijn leerlingen in veel ruimere zin dan de beroepsuitoefening alleen. Het dient bovendien zelfs bij de beroepsvoorbereiding de leerlingen zo op te leiden dat ze een eigen bijdrage kunnen leveren tot de ontwikkeling en verandering van dat beroep en die beroepsuitoefening.

Toch mag deze primaire en overheersende doelstelling van het onderwijs niet leiden tot een laissez-faire-beleid met betrekking tot het vraagstuk van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Allereerst niet omdat de opzet van ons onderwijsstelsel met zijn, historisch verklaarbare, sterke oriëntatie op de arbeidsmarkt en zijn vaak vroegtijdige en gespecialiseerde voorbereiding op de beroepswereld, zelf ten dele het probleem veroorzaakt en zijn primaire doelstelling te weinig tot uitdrukking brengt. De toestroom van velen tot het onderwijs moest immers worden opgevangen in een onderwijsstelsel dat nog te sterk als toeleveringsbedrijf en als beroepsvoorbereiding voor weinigen was opgezet. Vervolgens kan deze problematiek ons niet onberoerd laten omdat een sterk groeiende discrepantie tussen onderwijs en arbeidsmarkt persoonlijke verwachtingen frustreert, de weerbaarheid van de afgestudeerden op de arbeidsmarkt verzwakt en tot een zeer ondoelmatige en onrechtvaardige verdeling van schaarse middelen en onderwijskansen kan leiden.

Het onderwijsbeleid nu en in de toekomst zal, op grond van zijn primaire doelstelling, daarom dan ook met deze problematiek rekening moeten houden.

Maatregelen die de fricties tussen onderwijs- en arbeidsmarkt kunnen verminderen.

Daarbij ware met name te denken aan maatregelen waarvoor ten dele nu reeds, bij voorbeeld in het l.b.o. en het w.o., een eerste aanzet is gegeven, zoals:

- verbreding van de beroepsgerichte opleiding, waardoor de leerlingen voor een groter functiegebied worden voorbereid en een grotere wendbaarheid en dus weerbaarheid op de arbeidsmarkt verkrijgen;
- vergroting van het aantal differentiatiemogelijkheden in de onderwijsstructuur en binnen de opleidingen zelf, waardoor het onderwijsstelsel beter kan aansluiten op de toenemende verscheidenheid in belangstelling en begaafdheid van de leerlingen en in de functies op de arbeidsmarkt;
- verkorting van de initiële fase van de, vooral hogere beroepsopleidingen, gekoppeld aan een stelsel van na- en omscholing, waardoor te vroegtijdige en te enge specialisatie wordt voorkomen en veranderingen op grond van ervaren behoeften meer mogelijk zijn;
- de ontwikkeling van een uitgebreid stelsel van herscholings- en herkansingsmogelijkheden na en naast het volledig dagonderwijs;

- en zo nodig een regulering van de toelating tot hooggespecialiseerde, relatief zeer kostbare opleidingen met geringe substitutiemogelijkheden op de arbeidsmarkt.

Regulering zal in de toekomst onontkoombaar zijn, maar in het licht van het voorgaande, slechts met terughoudendheid moeten worden toegepast.

Bovendien zal een dergelijke regulering slechts verantwoord en aanvaardbaar zijn indien:

- de behoefteprognose zo verantwoord mogelijk bepaald is, rekening houdend met hiervoor genoemde verschijnselen;
- de arbeidsvraag en de daaruit resulterende toelatingsbeperking door de overheid worden bepaald en niet door belanghebbende beroepsgroepen;
- er redelijke opleidingsalternatieven in dag- of part-time onderwijs aanwezig zijn;
- er een billijke en aanvaardbare methode van distributie van toelatingmogelijkheden bestaat;
- en ten slotte de inkomensverdeling niet dermate ongelijk is dat de toelatingsbeperking tot een sterke bevoordeling van enkelen leidt.

Daarnaast zal aan deze problematiek van de discrepantie tussen onderwijs en arbeidsmarkt ook aandacht moeten worden geschonken buiten de sfeer van het onderwijs en het onderwijsbeleid.

In de eerste plaats kan getracht worden de kwaliteit van de arbeid in die sectoren van de arbeidsmarkt te verhogen die traditioneel abiturienten met weinig scholing of vorming vroegen en veelal nog steeds vragen.

In de tweede plaats zal het begrip 'passende arbeid' verruimd dienen te worden. Een aankomend academicus zal bij voorbeeld ook in functies geplaatst moeten kunnen worden waarvoor tot nu toe een lager scholingsniveau gold.

In de derde plaats zal bij aanstelling minder dan vroeger naar de vooropleiding gekeken behoren te worden. De schoolloopbaan is slechts een van de graadmeters van mogelijke geschiktheid – en vaak niet eens de belangrijkste.

In de vierde plaats zal getracht moeten worden de huidige beloningsstructuur te wijzigen. De zeldzaamheidswaarde van abiturienten van w.o. en h.b.o. is snel aan het verdwijnen. De daaraan verbonden extra beloning zal moeten volgen. Als dat zou gebeuren, is een deel van de extra-druk om lang te blijven studeren verdwenen. De beloning voor minder prettig werk zal daarentegen moeten stijgen. Of de samenleving inderdaad dergelijke maatregelen zal en kan nemen, is niet zeker. Wel is zeker dat het onderwijs deze problematiek niet alleen aan kan. Een herverdeling van inkomens zal daarbij een zeer belangrijke rol spelen.

En tot slot zij nogmaals, wellicht ten overvloede, herhaald, dat de aansluitingsproblematiek te scherper zal blijven bestaan, wanneer leerlingen, ouders, onderwijs en samenleving het onderwijs vooral of in hoofdzaak zullen blijven beschouwen als een ladder tot meer prestige en inkomen.

Financiering van het onderwijs

9. Tot slot moet aandacht worden gevraagd voor het vraagstuk van de financiering van het onderwijs en de daarmee samenhangende vraagstukken van doelmatigheid in het onderwijs en de rechtvaardige verdeling van beperkte middelen. Het toekomstig onderwijsbeleid staat onontkoombaar voor de opgave een oplossing te vinden voor de door Posthumus voorspelde tweede schoolstrijd, de strijd om schaarse onderwijsvoorzieningen.

De kosten voor het onderwijs stijgen snel. In de afgelopen vijftien jaar namen de overheidsuitgaven op dit vlak nominaal van f 2 mld. tot f 14,2 mld. toe. Voor 1978 worden ze rond de f 18 mld. geraamd. In 1960 werd door de overheid per gezin f 715 aan onderwijs besteed. In 1975 zal dit rond f 4825 zijn. Per hoofd van de bevolking was het in 1960 f 175 en in 1975 zal het op rond f 1325 neerkomen. In de totale rijksbegroting is het aandeel van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen de laatste vijftien jaar gestegen van 14 % tot bijna 24 %. Deze sterke stijging van de uitgaven voor het onderwijs heeft verscheidene oorzaken. In de eerste plaats nam de bevolking toe.

In de tweede plaats volgden meer jongeren langer onderwijs. In de derde plaats stegen de gemiddelde uitgaven per leerling, met name ten gevolge van de stijging van de personeelskosten.

Tot voor enkele jaren was dat nauwelijks voorwerp van aanhoudende zorg. Men leefde vanuit de overtuiging dat uitgaven voor het onderwijs, en zeker die voor het hoger onderwijs, zichzelf terugbetaalden in de vorm van welvaartsstijging.

Dat is waarschijnlijk ook ten dele het geval. Maar het 'rendement' daalt als het aanbod van opgeleiden groter is dan de opnamecapaciteit en wanneer bovendien de directe 'produktiviteitswaarde' van dat aanbod geringer wordt in verband met – in de gangbare economische opvattingen – moeilijk waardeerbare vormingselementen.

Onderwijsbelangen dienen te worden afgewogen tegen belangen van andere sectoren in de samenleving

Ook dat behoeft geen zorgen te baren. Integendeel, omdat met name op deze wijze het welzijn van de burgers en de leefbaarheid van de samenleving in belangrijke mate kan worden bevorderd.

Zorgelijk wordt het pas als de uitgavenstijging, binnen een gegeven kader voor collectieve voorzieningen, de uitvoering van andere, evenzeer op het welzijn en de leefbaarheid gerichte, overheidstaken ernstig in gevaar zou brengen.

Geconstateerd moet worden dat in de toekomst een dergelijke situatie zal kunnen ontstaan indien de uitgaven voor het onderwijs in de komende 10 à 15 jaar eenzelfde stijging zouden vertonen als in de afgelopen 15 jaar het geval is geweest.

Bovendien zou, zoals later in deze nota zal blijken, een exponentiële groei van het hoger onderwijs, zonder beleidswijzigingen ter zake, tot zulke gigantische uitgavenstijgingen leiden, dat daardoor een zeer groot deel van het onderwijsbudget zou worden opgeslokt.

Deze verwachtingen maken het, juist om de hiervoor geschetste doelstellingen te kunnen realiseren, volstrekt noodzakelijk om in het toekomstig onderwijsbeleid grote aandacht te schenken aan een rechtvaardige verdeling van de beschikbare middelen over alle onderwijsvragenden, met voorrang voor die groepen die een achterstand hebben, aan verbetering van de doelmatigheid in het onderwijs en aan een beperking van de gemiddelde kosten per leerling, vooral bij die leerlingen die relatief het meest en het langst profiteren van de onderwijsvoorzieningen.

Primair uitgangspunt bij die herverdeling van de voor onderwijs beschikbare middelen zal voor ons zijn dat in ieder geval voor allen het recht op een gelijkwaardige ontplooiing en een volwaardige voorbereiding op deelname aan de samenleving door middel van funderend onderwijs en ten minste een korte beroepsopleiding moet worden gegarandeerd.

In het laatste hoofdstuk van deze nota zullen wij nader op deze vraagstukken ingaan.

HOOFDSTUK 3. Grote lijnen van de nieuwe onderwijsstructuur

Belangrijkste uitgangspunten voor een nieuwe onderwijsstructuur

1. De voornaamste problemen zijn nu geschetst. Waar mogelijk zijn oplossingen aangegeven. Daarmee is een aantal uitgangspunten voor een nieuwe onderwijsstructuur aangeduid. Voor alle duidelijkheid zij nogmaals toegevoegd: Voor een nieuwe onderwijsstructuur die – fasegewijs – over een jaar of 20 à 25 bereikt zal kunnen worden en die als gevolg van de discussie nog op allerlei punten veranderd kan worden.

De belangrijkste uitgangspunten zijn – samengevat – de volgende: In de eerste plaats behoort iedereen aan het begin van het leven een reële kans te krijgen zich op het volwaardig functioneren in de samenleving voor te bereiden. Dus als mondig staatsburger die mee kan praten en mee kan beslissen. Als deelnemer aan culturele activiteiten. En als individu met eigen talenten die niet alleen op het cognitieve of technische vlak liggen, maar ook het

gevoelsleven, de creativiteit, uitdrukkingsvaardigheid en sociale vaardigheden betreffen. De basis voor deze ontwikkeling dient te worden gelegd in het funderend onderwijs. Uiteraard hoort hiertoe ook de oriëntatie op een later beroep en/of een verdere studie. Het funderend onderwijs dient:

- voor iedereen gelijkmatig toegankelijk te zijn;
- ruimte te bieden voor individuele verschillen in begaafdheid, belangstelling en tempo, afhankelijk van sociaal milieu en van sekse;
- niet in afzonderlijke schooltypen te zijn onderscheiden, om vroegtijdige voorsortering te voorkomen.

Het funderend onderwijs zal, gezien deze doelstellingen, langer moeten duren dan één (brug)jaar in het voortgezet onderwijs. In de tweede plaats dient het onderwijs beroepsopleidingen te bieden. Deze opleidingen vormen ook een noodzakelijke voorwaarde tot het volwaardig functioneren in de samenleving. De korte beroepsopleidingen, die in dit opzicht voor een minimum-garantie zorgen, dienen eveneens als een basisvoorwaarde voor een goede maatschappelijke voorbereiding te worden beschouwd en dus binnen de leerplichtige periode te kunnen worden gevolgd. Deze tweede onderwijsfase wordt gekenmerkt door een duidelijk onderscheid in onderwijsstromen, gericht op eindtermen die qua niveau en aard verschillend zijn. Wel dient ook hier gestreefd te worden naar het inbouwen van tussentijdse overstapmogelijkheden.

In de derde plaats moet het onderwijs ook mogelijkheden scheppen voor verdere studie. Al deze programma's dienen in principe relatief kort te worden gehouden.

In de vierde plaats behoren alle vormen van onderwijs onmiddellijk volgend op het funderend onderwijs om wille van de bevordering van de gewenste motivatie van de leerlingen op de maatschappelijke werkelijkheid toegespitst te zijn.

In de vijfde plaats moet er gelegenheid zijn om gedurende heel het leven wederom aan onderwijs- en vormingsactiviteiten deel te nemen. In dit beleid dient een rechtvaardige verdeling van onderwijskansen op de voorgrond te staan.

Grote lijnen van de structuur

2. Deze uitgangspunten dienen in een onderwijsopzet te worden vertaald. Naar onze opvatting zou deze opzet in hoofdlijnen als volgt kunnen worden weergegeven.

Alle leerlingen volgen het funderend onderwijs. Dat bestaat uit het basisonderwijs voor 4- tot 12-jarigen en het middenonderwijs van 12- tot 15- of 16-jarigen. Vooralsnog is hier de keuze gedaan voor 12- tot 16-jarigen.

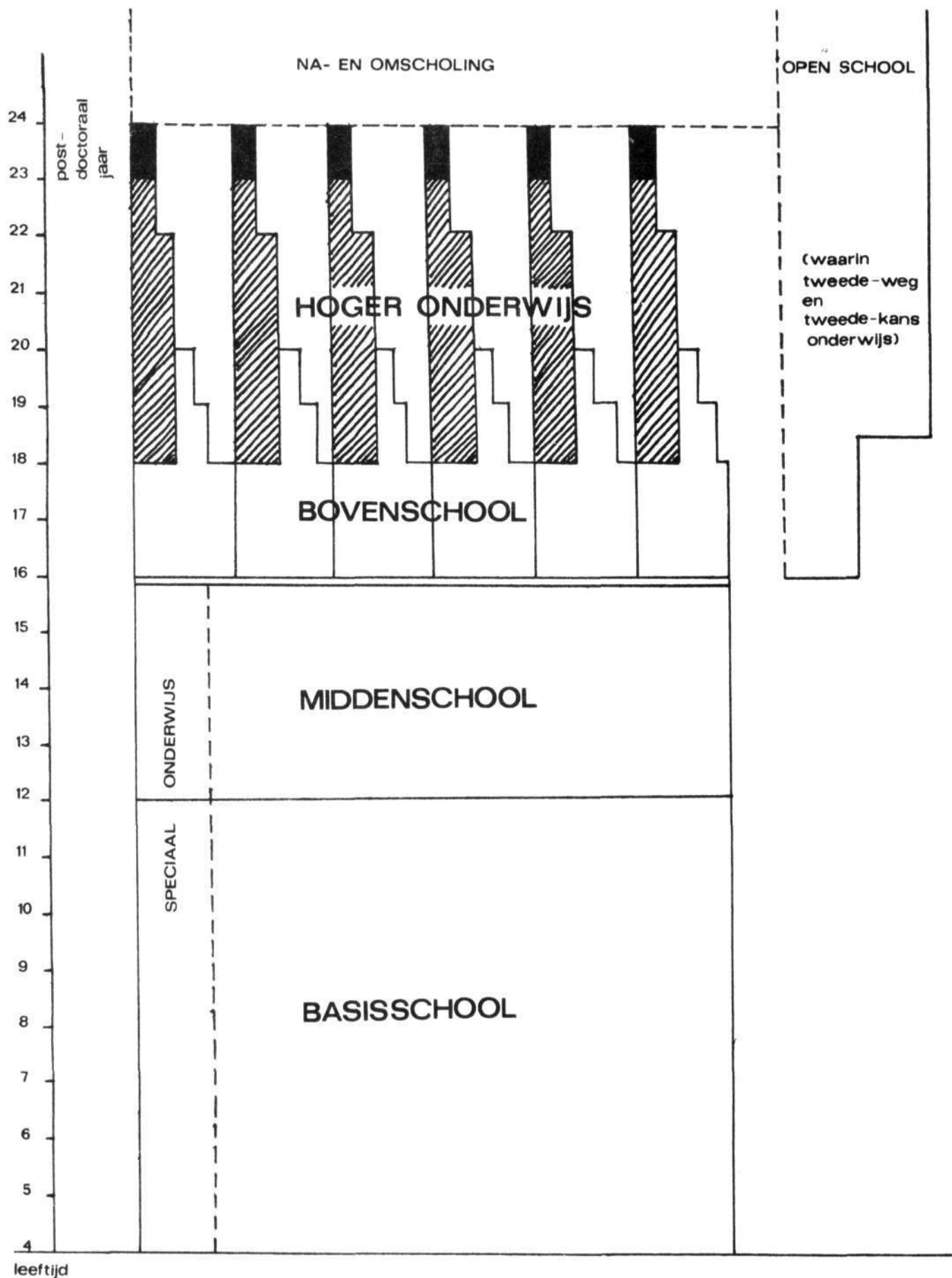
Daarna komt de 'bovenschool'. Die is onderverdeeld naar – brede – sectoren van maatschappelijke bezigheden en daaraan verbonden leergebieden, bij voorbeeld een bovenschool voor maatschappelijke dienstverlening, een ander voor natuurwetenschappen en techniek, enz. Elke bovenschool is bovendien weer in drie stromen of afdelingen onderverdeeld: een theoretische stroom, een middellange beroepsgerichte stroom en een korte beroepsgerichte stroom. De laatstgenoemde stroom duurt twee jaar. De leerplicht strekt zich daarmee tot het achttiende jaar uit.

Na de bovenschool volgt – voor degenen die daartoe geschikt zijn – het hoger onderwijs. Na en naast bovenschool en hoger onderwijs is er een scala van faciliteiten voor verdere scholing en vorming waarvan gedurende het hele leven gebruik kan worden gemaakt. Hieronder zijn ook faciliteiten begrepen om onderwijskansen die men vroeger heeft laten liggen, alsnog te benutten (het tweede-kans onderwijs).

Naast gewoon funderend onderwijs is er ook een speciaal onderwijs.

Dat is voor die kinderen die door een zware handicap van geestelijke, lichamelijke of maatschappelijke aard aan hen aangepaste voorzieningen behoeven.

Na afloop van de leerplicht bestaat er de mogelijkheid om het onderwijs met een volledige of gedeeltelijke baan te combineren (het tweede-weg onderwijs).



Voordat uitvoerig op de onderdelen van deze structuur wordt ingegaan, volgen in dit hoofdstuk nog enige verduidelijkende opmerkingen. Doel daarvan is de lezer eerst zoveel inzicht in de totale structuur te geven, dat hij in het vervolg van deze nota de samenhang kan blijven zien.

Funderend onderwijs: basisschool en middenschool

3. Alle leerlingen volgen als leerplichtigen het funderend onderwijs. Dit is volledig dagonderwijs. Het kent geen categoriale opbouw en geen scheiding tussen algemeen vormend onderwijs en beroepsonderwijs. Wel zal naast algemene vorming voor alle leerlingen ook beroepsoriëntering een rol spelen. Het leerstofjaarklassensysteem wordt zoveel mogelijk doorbroken.

Uitgangspunt is heterogene groepsvorming van leeftijdsgenoten: dergelijke groepen zijn niet naar cognitieve intelligentieniveaus ingedeeld. Sommige vakken of leergebieden zijn voor allen verplicht. Hieronder bevinden zich, naast bij voorbeeld taal en rekenen/wiskunde, ook maatschappelijke oriëntatie (waaronder kennis van het milieu begrepen is) en expressievakken. Daarnaast zal een grote keuze worden geboden in vakken en groepen van vakken. In de middenschool zullen de leerlingen daartoe vanuit de heterogene leergroepen deelnemen aan niveaugroepen per vakgebied.

De toetsing kan per vak of groep van vakken op verschillende niveaus plaatsvinden.

Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat de leerlingen aan het eind van het funderend onderwijs een zeker minimum-eindniveau in een aantal voor allen verplichte vakken en leergebieden gehaald hebben. De leerling krijgt dan een diploma of certificaat met een omschrijving van de door hem gevolgde vakken en de daarin bereikte niveaus. Op grond daarvan krijgt hij adviezen over het verder te volgen onderwijs (het 'eindprofiel').

Bovenschool en hoger onderwijs

4. Op de middenschool volgt 'de bovenschool'. Met name om de band met de sociale werkelijkheid in het onderwijs tot uitdrukking te kunnen laten komen, wordt deze 'bovenschool' onderverdeeld naar hoofdgroepen van maatschappelijke activiteiten en daaraan gekoppelde leergebieden. Te denken valt aan de volgende sectoren: Maatschappelijke dienstverlening; natuurwetenschappen en techniek; commercie, economie en bestuur; landbouw; communicatie; kunst. Bij deze classificatie naar sectoren kunnen de kansen op differentiatie in het onderwijs sterk vergroot worden. Bovendien zal de mogelijkheid van maatschappelijke oriëntatie van de leerlingen verbeterd kunnen worden.

In de sectorsgerichte bovenscholen zullen drie stromen of afdelingen voorkomen:

- een stroom van twee cursusjaren van meer theoretische aard die onder meer voorbereidt op deelname aan het hoger onderwijs;
- een middellange stroom van drie à vier cursusjaren die op functies van middelbaar niveau gericht is;
- een korte stroom van twee à drie jaar die op functies van lager niveau gericht is.

Zoals gezegd, wordt op basis van het 'eindprofiel' dat aan het eind van de middenschool uitgereikt wordt, een advies gegeven over het verder te volgen onderwijs. Dat advies is slechts in één geval bindend: als aangeraden wordt om naar de korte beroepsgerichte stroom van de bovenschool te gaan, kan niet voor de theoretische stroom gekozen worden; de heterogeniteit in niveau zou dan te groot worden. De leerlingen hebben dus grote keuzevrijheid. Dit brengt echter wel met zich dat aan het eind van het eerste cursusjaar van de stromen in de bovenschool aan entreevoorwaarden voor de verdere studie in de stroom in kwestie voldaan moet worden.

Onder bepaalde voorwaarden kan ook aan het eind van de korte beroepsgerichte stroom, zonder veel tijdverlies, naar de middellange beroepsgerichte stroom overgestapt worden. Dat zelfde geldt ook voor het eind van de middellange stroom: onder bepaalde voorwaarden kan in een verwant programma binnen het hoger onderwijs overgestapt worden. Uiteraard is deze 'horizontale' doorstroming wederzijds. Er kan dus bij voorbeeld ook van de

theoretische stroom naar de middellange beroepsgerichte stroom omge-
zwaaid worden. Het hoger onderwijs zal niet alleen het huidige w.o. en h.b.o.
omvatten. Het scala van studiemogelijkheden zal diverser worden dan nu
het geval is. Naast de maatschappelijke oriëntatie wordt in het hoger onder-
wijs ook aandacht geschonken aan wetenschappelijke oriëntatie, zij het in uit-
eenlopende mate en gericht op verschillende doelen, zoals wetenschaps-
toepassing en grensverleggend onderzoek.

Aan het eind van het eerste jaar komt het propedeutisch examen. Daarbij
moet aan zekere minimum-eisen voor deelname aan de rest van het curricu-
lum voldaan worden.

In het hoger onderwijs is de noodzaak tot verandering werkelijk acuut.
Concrete voorstellen zullen in een binnenkort over deze materie uit te bren-
gen beleidsnota gedaan worden.

Mogelijkheden na bovenschool en
hoger onderwijs

5. Als men eenmaal een opleiding van de bovenschool en eventueel van het
hoger onderwijs heeft afgerond, dan staan er gedurende de rest van het le-
ven verscheidene mogelijkheden open om van onderwijsfaciliteiten gebruik
te maken.

In de eerste plaats wordt de gelegenheid geboden tot aanvullend beroeps-
onderwijs. Dat verschaft iedereen die daaraan behoefte heeft tijdens het he-
le arbeidsleven mogelijkheden voor na- en omscholing. Met nascholing is
niet alleen bedoeld verouderde kennis en vaardigheden op te halen of op te
frissen, maar ook om op grond van ervaringen in de beroepspraktijk ontsta-
ne behoeften aan nadere specialisatie en verdere verdieping te honoreren.

In de tweede plaats wordt iedereen de gelegenheid geboden vormings- en
ontwikkelingsprogramma's te volgen. Dat is onderwijs dat niet op het beha-
len van diploma's gericht is, maar vooral de persoonlijke ontplooiing van het
individu ten doel heeft.

In de derde plaats bestaat er dan de mogelijkheid het zogeheten tweede-
kansonderwijs te volgen. Dat levert faciliteiten aan (jonge) volwassenen
voor reden dan ook niet gegrepen heeft. Dit tweede-kans onderwijs wordt
derwijs, waarvoor men vroeger geen kans heeft gehad of die kans om wat
voor reden dan ook niet begrepen heeft. Dit tweede-kans onderwijs wordt
naast een gehele of gedeeltelijke dagtaak gevolgd.

Bovengenoemde activiteiten zullen als regel in het kader van de Open
School aangeboden worden.

Tweede-wegonderwijs als alterna-
tief

6. Naast de bovenschool en het hoger onderwijs in volledige dagtaak – de
'eerste onderwijsweg' –, komt er nog een andere keuzemogelijkheid. Dat is
het aanbod van alternatieve mogelijkheden tot het behalen van diploma's
op dit vlak voor jongeren die een gedeeltelijke of volledige baan hebben: het
'tweede-wegonderwijs'. Dit alternatief kan aantrekkelijk zijn voor jongeren
die theorie en praktijk zoveel mogelijk willen laten samengaan en mogelij-
kerwijs zelfs met elkaar willen integreren. De tweede onderwijsweg kan on-
middellijk na de leerplicht ingeslagen worden. Ook deze onderwijsfacilitei-
ten zullen grotendeels via de Open School ter beschikking worden gesteld.

De betreffende nieuwe termen van tweede-kansonderwijs en tweede-weg-
onderwijs kunnen verwarring stichten. Vandaar nog een korte toelichting.
Tweede-kansonderwijs en tweede-wegonderwijs leveren beide faciliteiten
om theorie en praktijk, leren en werken, met elkaar samen te laten gaan. Het
verschil tussen beide vormen van onderwijs is gelegen in de leeftijdscatego-
rieën waarvoor ze bestemd zijn.

Tweede-wegonderwijs is voor jongeren van dezelfde leeftijdscategorie als
die in het overeenkomstige eerste-wegonderwijs. Tweede-kansonderwijs is
voor (jonge) volwassenen die enige tijd na het beëindigen van hun route in
het eerste-wegonderwijs alsnog diploma's willen behalen.

In vele gevallen zullen tweede-kansonderwijs en tweede-wegonderwijs
overigens gezamenlijk gegeven kunnen worden.

Open School

7. Al enige malen is de Open School genoemd. Dat is een zelfstandige orga-
nisatie die opgericht wordt om, in samenwerking met andere organisaties,

De school moet niet worden opgeheven, maar wel aangepast aan de maatschappelijke omstandigheden en behoeften

na afloop van de leerplicht, faciliteiten te bieden van aanvullend (beroeps-) onderwijs, vormings- en ontwikkelingsprogramma's, tweede-wegonderwijs en tweede-kansonderwijs. De nadruk komt daarbij te liggen op integratie van zelfstudie, groepsgewijze begeleiding en informatie via massa-communicatiemediën.

8. Zoals uit het voorgaande blijkt, kiezen wij, ook voor de toekomst, duidelijk voor een onderwijsstelsel als middel om de genoemde doelstelling te vervullen. In tegenstelling tot veel wat daarover de laatste 5 à 10 jaar is geschreven, menen wij niet dat de school dood is; wel dat de school aangepast moet worden aan de nieuwe maatschappelijke omstandigheden en behoeften.

Ontscholing van de maatschappij in extreme vorm, zoals wel bepleit, achten wij irreëel in een samenleving die zo complex is als de onze. Zij leidt naar onze overtuiging tot onmondigheid van velen en tot een grote ongelijkheid in kennis en macht.

Wel zijn wij van mening dat er, juist ten behoeve van een verantwoorde, maatschappelijke voorbereiding van allen, een vermaatschappelijking van de school dient plaats te vinden in drieërlei opzicht, namelijk:

- a. door het onderwijs meer toegankelijk te maken voor alle sociale groeperingen, ongeacht hun sociale en culturele ervaringen;
- b. door het onderwijs meer te richten op de sociale werkelijkheid waarop de leerlingen moeten worden voorbereid;
- c. door de mogelijkheden te scheppen dat een ieder ook in latere levensfasen van onderwijsvoorzieningen gebruik kan maken op grond van dan blijvende behoeften en ervaringen.

De school is met andere woorden niet dood, zij is niet in voldoende mate afgestemd op de maatschappij waarin zij staat en op de opdracht die ze daarbinnen te vervullen heeft.

Leerplicht en leerrecht

9. In dat kader van de noodzakelijke vermaatschappelijking van het onderwijs dient ons inziens het zeer wezenlijke vraagstuk van de leerplicht en het leerrecht te worden geplaatst.

Hoezeer ook, theoretisch wellicht terecht, gesteld kan worden, dat een **leerplicht** wezensvreemd is aan onderwijs dat tot doel heeft in vrijheid mensen tot persoonlijke ontplooiing te brengen, in de maatschappelijke realiteit zou afschaffing of beperking van de leerplicht tot grote sociale ongelijkheid leiden tussen de kinderen van diegenen die meer en diegenen die minder de eisen die een samenleving stelt kunnen overzien.

Pleidooien voor afschaffing of beperking van de leerplicht miskennen te zeer de vele sociale en economische factoren die een vrije keuze bij vele groeperingen belemmeren en veronachtzamen de plicht van een samenleving om te garanderen dat al haar burgers ten minste in de gelegenheid worden gesteld om de basisvoorwaarden te verwerven die noodzakelijk zijn om weerbaar aan die samenleving te kunnen deelnemen.

Daarom is ons inziens leerplicht vereist tot het moment waarop men geacht kan worden die basisvoorwaarden te hebben verworven. In de hiervoor, in hoofdlijnen geschetste, onderwijsstructuur ligt dat moment naar onze mening op het einde van het zeventiende jaar; een tijdstip waarop men niet alleen het funderend onderwijs maar ook ten minste een korte beroepsopleiding kan hebben afgesloten. Wij realiseren ons dat daardoor de motivatie-problemen, die zich nu reeds bij vele jongeren in de leeftijdsfase van 16 tot 19 jaar manifesteren, des te zwaarder zullen gaan wegen. Wij menen echter dat het zowel in het belang van de leerlingen als in het belang van de samenleving onjuist is, op grond daarvan velen onvoldoende voorbereid de maatschappij te doen ingaan. Binnen het onderwijs zelf zullen die motivatie-problemen dienen te worden opgelost, waarbij ons inziens met name het participeren leren, het afwisselen en op elkaar afstemmen van leer- en praktijkervaringen een belangrijke rol zal kunnen spelen.

Om de mensen reëel in de gelegenheid te stellen ook later nog aan onderwijs deel te nemen en met het oog op een meer rechtvaardige verdeling van het gebruik van schaarse onderwijsvoorzieningen, dient na de periode van leerplicht aan het leerrecht vorm te worden gegeven.

Onder leerrecht is tot nu toe veelal verstaan het recht als individu om ook na de leerplichtige periode aan het volledige dagonderwijs deel te nemen.

Reeds eerder hebben wij betoogd dat dit niet kan betekenen dat iedereen die daarvoor geschikt is, moet kunnen studeren wat hij wil. Een dergelijke interpretatie van het recht zou zeker in het hoger onderwijs tot consequentie kunnen hebben dat velen bij gebrek aan middelen helemaal niet meer zouden kunnen studeren en dat anderen hun verworven kennis niet meer in een beroep tot uitdrukking zouden kunnen brengen.

Onder leerrecht wordt daarom hier verstaan het recht op verdergaande vorming en opleiding voor allen binnen de grenzen die een rechtvaardige verdeling van onderwijskansen daaraan stelt.

Dat recht dient ook betekenis te hebben voor diegenen die niet onmiddellijk na de leerplichtige periode in volledig dagonderwijs verder gaan studeren.

Mede met het oog op een rechtvaardige verdeling van onderwijskansen dient er daarom een leerrechtstelsel te worden ontwikkeld dat een ieder het reële recht verschaft op een nader te bepalen aantal onderwijsjaren, dat al dan niet in aansluiting op de leerplichtige periode kan worden verbruikt. Een persoonsgebonden onderwijskredietstelsel, dat dit recht in tijd- of geld-eenheden uitdrukt en waarvan het educatief verloop onderdeel uitmaakt, zou daartoe dienstig kunnen zijn.

HOOFDSTUK 4. Strategieën voor de realisering van het beleid

Een eigen strategie voor de verandering van het onderwijs nodig

1. Op dit punt gekomen moet eerst gesproken worden over de strategie voor de verandering van het onderwijs.

Ontwikkeling en vernieuwing van onderwijs zijn moeilijke en moeizame processen. In vele landen hebben wetenschap en praktijk zeer uiteenlopende strategieën voor de veranderingsprocessen in het onderwijs ontworpen. Aanvankelijk werden modellen ontleend aan management-theorieën en -praktijken voor het bedrijfsleven en de industrie. Nu bestaan er op die terreinen duidelijke en harde produktiedoelstellingen en processen van verwezenlijking. Bij vorming en begeleiding van jonge mensen naar individuele en maatschappelijke volwassenheid zijn de doelstellingen en processen echter veel gecompliceerder. Normen en waarden spelen daarbij bijvoorbeeld een essentiële rol. Er kan geen leentje-buur bij bedrijfsleven en industrie gespeeld worden. Het onderwijs dient een geheel eigen strategie te ontwikkelen.

Daarmee hoeft zeker niet van de grond af aan begonnen te worden. De ontwikkeling van de gedragswetenschappen en de toepassingen ervan op de praktijk van het onderwijs hebben al in toenemende mate veranderingsstrategieën met een onderwijskundig karakter voortgebracht. Kennis van de pedagogie, psychologie, sociologie, en agogie, dienstbaar aan de onderwijspraktijk heeft reeds vele nieuwe inzichten en vaardigheden opgeleverd. In de nog jonge ontwikkeling van de onderwijskunde is op dit vlak ook al het nodige bijgedragen. Dit is van grote invloed op de ontwikkeling en vernieuwing van het onderwijs.

Aspecten van veranderingsstrategieën – aard van de veranderingen

2. Analyses hebben geleerd dat in alle veranderingsstrategieën een aantal belangrijke aspecten onderscheiden kunnen worden. In de eerste plaats is er de aard van de veranderingen. Ontwikkelingen en vernieuwingen kunnen een deel of het geheel van het onderwijssysteem betreffen. Ze kunnen betrekking hebben op doelstellingen en functies. Met verandering kan leerplanontwikkeling beoogd worden. Ook kan het beheer en de organisatie het

doelwit van verandering zijn. Interesse voor en effecten van de ontwikkelingen en vernieuwingen worden door de aard ervan bepaald.

– niveaus van besluitvorming

In de tweede plaats zijn er de onderscheiden niveaus waarop de besluitvorming en de beslissingen tot stand komen. Bij de opzet van een veranderingsstrategie zal participatie van alle betrokkenen verzekerd, maar ook geregeld moeten worden. Alle betrokkenen dienen geïnformeerd en gehoord te worden; zij behoren gelegenheid te krijgen tot het uitbrengen van adviezen. Na deze besluitvoorbereidende fase moeten de beslissingen op elk niveau door de daarvoor verantwoordelijke organen genomen worden. Beslissingen ten aanzien van algemeen onderwijsbeleid zullen op landelijk niveau genomen worden door de regering en parlement. (Voor het daaraan voorafgaande overleg is een regeling voorgesteld in de nota 'Naar een structuur voor de ontwikkeling en de vernieuwing van het primair en secundair onderwijs'). Op het niveau van de individuele school worden de beslissingen door de eigen bestuurlijke organisaties genomen. Daarvoor dient de nodige ruimte te bestaan. De landelijke overheid zal dan ook meer bevoegdheden aan het bevoegd gezag van de individuele school moeten overdragen. Blijvende vernieuwingsactiviteiten vragen nu eenmaal om ruimte voor eigen initiatieven. Centralistisch uitgevoerde veranderingen met gedetailleerde regelingen die aan de scholen zeer weinig speelruimte overlaten, lopen gewoonweg stuk, zo is hier en elders al meermalen gebleken.

– het procesverloop

In de derde plaats is er het verloop van het proces. Vaak is gezegd en ook gebleken dat veranderingsprocessen in het onderwijs langzaam verlopen. Soms kan het inderdaad sneller. Maar in andere gevallen zou grotere voortvarendheid tot brokken leiden. Bij de ontwikkeling van een strategie dienen de verschillende stadia van een proces expliciet vermeld te worden. Dat zal ook bij het bepalen van de gepaste snelheid behulpzaam blijken. In de volgende paragraaf wordt nader op de onderscheiden stadia ingegaan.

– het karakter van de strategie in haar totaliteit

Ten slotte is er het karakter van de strategie in haar geheel genomen. In de internationale literatuur over veranderingsstrategieën in het onderwijs worden een drietal hoofdmodellen beschreven die elk een typisch eigen karakter hebben. Deze modellen worden in paragraaf 4 beschreven, waarop dan in paragraaf 5 enige algemene conclusies getrokken worden.

De stadia van het veranderingsproces

– probleemstelling en het ontwerpen van oplossingen

3. Wat zijn de stadia van een –verantwoord – veranderingsproces? Allereerst begint elk proces met de onderkenning van een probleem of reeks problemen waarvoor men een oplossing wil vinden. Een heldere probleemstelling is een eerste vereiste. Vragen die daarbij een rol spelen zijn: Waarom voldoet de bestaande situatie niet en hoe kan men de gewenste situatie het best beschrijven? Is er voor het probleem maar één oplossing of kan men uit een reeks alternatieven kiezen? Welke criteria kan en moet men omwille van de haalbaarheid voor de realisering aanleggen? En wat en wie bepalen de uiteindelijke keuze?

– overleg met het veld, eventuele verandering van de plannen en de (principe)beslissing van het parlement

Vervolgens komt de fase van de aanvaarding (of verwerping) van een oplossing. De misverstanden en andere barrières die hierbij uit de weg geruimd moeten worden, zijn vaak niet gering. Daarom moet de uiterste zorg aan voorlichting en overleg besteed worden. Als uit de adviezen zou blijken dat een groot deel van het veld tegen de voorgestelde oplossing is, moet wederom bezien worden of toch niet voor een andere oplossing gekozen kan worden die grotere instemming in het veld zal verwerven en daarmee ook de noodzakelijke medewerking van de direct betrokkenen garandeert.

Ook met adviezen van minderheden behoort zoveel mogelijk rekening gehouden te worden. Wel dient hierbij in het oog gehouden te worden dat direct betrokkenen, zoals onderwijsgevers en leerlingen of studenten, niet namens de hele gemeenschap van het Nederlandse volk spreken. Onderwijs is een zaak die de hele gemeenschap aangaat. Die zal dan ook bij monde van

het parlement de definitieve beslissingen nemen. Duidelijk is evenwel dat een beslissing die tegen de wil van de direct betrokkenen genomen wordt, niet dan met grote moeilijkheden uitgevoerd zal worden. De invoering van de gekozen oplossing zal zoveel mogelijk de instemming van grote groepen onderwijsgeevenden en onderwijsvragenden moeten hebben.

— zo mogelijk dienen de plannen nog uitgetest te worden in experimenten

Maar voordat tot definitieve algehele invoering van het plan overgegaan wordt, dient vaak nog veel ontwikkelingswerk te worden verricht. Zo mogelijk moet dit in experimenten worden uitgetest. Als het plan in enkele proefscholen of -instellingen in de praktijk is getoetst en in positieve zin is beoordeeld, kan tot verspreiding op grotere schaal worden overgegaan. Ook hierbij moet voortdurend naar de aanvaarding door de directbetrokkenen gestreefd worden.

— twee beslissingsmomenten in het parlement

Bij een dergelijke toetsing van het plan in de vorm van experimenten zullen er twee momenten van beslissing in het parlement zijn. Het eerste is de principe-beslissing dat het plan in experimenten beproefd zal gaan worden; het parlement gaat dan dus in beginsel en in grote lijnen met het plan akkoord. Het tweede is dat het plan, al dan niet licht of zwaar gewijzigd, over het hele front doorgevoerd zal worden.

Niet in alle gevallen zal een plan overigens in experimenten kunnen worden beproefd en getoetst. Als dat niet goed mogelijk is, moet echter wel aan het principe van twee toetsingsmomenten in het parlement vastgehouden worden. Het eerste is dan de beslissing dat het plan algemeen ingevoerd zal worden. Na enige jaren dient in zulke gevallen vervolgens een evaluatie van de uitkomsten plaats te vinden. Naar aanleiding daarvan neemt het parlement nogmaals een beslissing. Dat kan een bevestiging van de eerdere beslissing zijn. Of dat kan erop neerkomen dat die eerdere beslissing deels, of meer dan dat, teruggedraaid wordt. De stellingname van de directbetrokkenen zal hierbij uiteraard zwaar wegen.

Drie hoofdmodellen van veranderingsstrategieën

4. In de internationale literatuur worden, zoals gezegd, een drietal hoofdmodellen van veranderingsstrategieën in het onderwijs beschreven. Elk heeft een typisch eigen karakter met bijbehorende eigen kenmerken. In deze paragraaf gaan we ze in het kort na.

— politiek-administratieve model

Het eerste strategiemodel wordt wel aangeduid als het politiek-administratieve model. In het verleden is dit model over de gehele wereld bij de invoering van ingrijpende onderwijsvernieuwingen het meest toegepast. Het model gaat niet uit van ontwikkeling en vernieuwing van de basis, de onderwijspraktijk, maar van een van bovenaf geregelde herziening van het onderwijssysteem. Het parlement regelt dit bij wet. En vervolgens voert de overheid, dat wil zeggen het ministerie, de vernieuwing in het onderwijs in. Voorbeelden van een dergelijke aanpak zijn de negenjarige Grundskola in Zweden en de Mammoetwet in Nederland. In Engeland zijn de vernieuwingen meer gedecentraliseerd, en wel door de plaatselijke onderwijsbesturen, ingevoerd. Maar in beginsel is ook hier hetzelfde strategiemodel gebruikt, zij het op kleinere schaal en in meer gedifferentieerde vorm.

De scholen ervaren een dergelijke invoering als door externe instanties bepaald. Ze komt immers van bovenaf naar de scholen toe. De aanvaarding door het onderwijsveld heeft bij deze strategie tot nu toe weinig aandacht gekregen. Dat leidde dan ook tot moeilijkheden bij de direct betrokkenen. Een belangrijke oorzaak daarvan was dat regelingen nogal uitgewerkt en strict waren en bijgevolg weinig ruimte voor eigen invulling open lieten.

Meer en meer gaat men nu inzien dat voor belangrijke besluiten inzake vernieuwing van het onderwijs zeker wel politieke beslissingen op landelijk niveau noodzakelijk zijn, maar dat de overheid zich bij de invoering tot het aangeven van een algemeen kader moet beperken. Bovendien breekt het inzicht door dat het overleg met het onderwijsveld over dat algemene kader ook onmisbaar is. Daarbij wordt ook de wenselijkheid van experimenten vóór de algemene invoering van een plan gevoeld.

– rationeel-empirische model

Het tweede model wordt wel het rationeel-empirische model genoemd. Zoals eerder in dit hoofdstuk is gezegd, werden vele strategiemodellen in het onderwijs aanvankelijk ontleend aan het management van industrie en bedrijfsleven. Hieraan werd dan het PRDD-model ontleend: eerst planning, dan research, vervolgens development en ten slotte dissemination (respectievelijk: het ontwerpen van plannen, het doen van onderzoek, het ontwikkelen van onderwijsleerplannen en de verspreiding en invoering). Dit is een strategiemodel met een sterk systematisch, rationeel-empirisch karakter. Net zoals het vorige model is ook dit vooral toegepast bij een centralistisch geplande vernieuwing van het onderwijs.

Dit model kan vooral voor de leerplanontwikkeling nut hebben. Wetenschappelijk onderzoeks- en ontwikkelingswerk moeten de vernieuwing ondersteunen. Goede planning vooraf en invoering op grond van een tevoren opgesteld verspreidings- en invoeringsplan zijn noodzakelijk. Maar het model heeft ook zijn gevaren en beperkingen. Het is mede afkomstig uit de laboratorium-situatie van de natuurwetenschappen. En daarmee gaat het uit van de optimistische verwachting omtrent de directe toepasbaarheid van kennis-theoretische systemen en processen voor probleemoplossingen, zonder dat veelal de sociale en psychologische context aan de orde gesteld wordt. Men kan mensen niet zomaar opnieuw selecteren, rangschikken en een nieuwe plaats geven in de verwachting dat ze zonder meer verandingsbereid en creatief in een ander verband gaan functioneren. Ze zullen ook zelf mee moeten spreken; hun adviezen moeten zwaar worden gewogen bij de uiteindelijk te nemen beslissingen.

Nu heeft men bij de toepassing van deze strategie de nadelen van de verplichte trits onderzoek ontwikkeling-verspreiding en invoering de onderwijspraktijk onderkend. Als gevolg daarvan heeft men geprobeerd het centralistisch karakter ervan te doorbreken. Men heeft gesteld dat initiatieven voor verandering in elk van de drie fasen kunnen genomen worden. Hierbij kan ook in een andere volgorde gewerkt worden dan zoëven is aangegeven. Op zo'n manier zal ook dit strategiemodel meer aan de werkelijke behoeften van het onderwijsveld voldoen en toch controleerbaar blijven. Als veranderings-strategisch model wordt het daardoor in de praktijk doeltreffender.

– normatief-reëducatief model

Het derde model wordt met de term normatief-reëducatief aangeduid. Dit model gaat uit van de normen en waarden van de direct betrokkenen en wel met name van de onderwijsgegenden. Vanuit die normen en waarden van hen zelf werken de directbetrokkenen onder begeleiding aan zichzelf om beter in staat te zijn een nieuwe situatie aan te kunnen. Het is een interactiemodel. Samen met de betrokkenen wordt met andere woorden aan een veranderingsproces gewerkt, waarbij het doel is de in de loop van de tijd noodzakelijk geworden wijzigingen in een functie als onderwijsgevende, ouder of onderwijsvragende in hun eigen leefwereld concreet te maken.

Deze strategie is er daarmee op gericht de groei van een persoon naar een nieuwe, maar in elk geval ook eigen houding ten opzichte van de verandering te bevorderen. Ze beoogt een wezenlijke participatie van de betrokkenen in het proces van ontwikkeling en vernieuwing van het onderwijs. Er wordt niets vreemds opgelegd of voorgeschreven, maar er wordt geprobeerd om noodzakelijke veranderingen zo in te voeren dat ze zo goed mogelijk aansluiten bij de houdingen en inzichten van de betrokkenen.

De moeilijkheid is dat met dit model nog maar weinig ervaring is opgedaan. Daarom kan slechts met voorzichtigheid over de effecten en uitkomsten ervan gesproken worden. Het voordeel lijkt de sterke rekening die met de direct betrokkenen gehouden wordt.

Pas als zij vanuit hun eigen overtuiging en aangepast aan hun eigen houding aan verandering meewerken, zal het werkelijk kunnen slagen. Maar daar tegenover lijkt te staan dat de gemeenschap in haar geheel beslissingen over de grote lijnen van het onderwijsbeleid neemt, waar die direct betrokkenen het dan per definitie mee eens moeten zijn om dan voor eigen vertaling te zorgen. Als zij het niet met deze grote lijnen eens zijn, wat dan? Ver-

moedelijk zullen ze zich dan toch uiteindelijk moeten schikken. Maar in dat geval zal de oplossing wel wat minder harmonisch op eigen normen en waarden, houdingen en inzichten aansluiten dan het normatief-reëducatief model doet voorkomen.

Algemene conclusies op grond van de analyse-modellen

5. Het zal duidelijk zijn dat eenzijdige keuze voor en toepassing van een van de drie beschreven analyse-modellen niet mogelijk is. Steeds zal er sprake zijn van combinaties van aspecten uit de verschillende modellen.

Wel kunnen een aantal – bescheiden – conclusies getrokken worden. In de eerste plaats zal sterk rekening moeten worden gehouden met de menselijke factoren. Onderwijsgeevenden, onderwijsvragenden en ouders zullen bij alle veranderingen mee moeten spreken. Er behoort de nodige vrije ruimte voor eigen toepassing en invulling van algemene beleidsbeslissingen te worden geboden.

In de tweede plaats is mede daartoe een goede overlegstructuur nodig. Het onderwijsveld moet alle mogelijkheid krijgen om over nieuwe voorstellen van de kant van de overheid te adviseren. De overheid behoort daarnaar nauwlettend te luisteren. Ze dient daarbij te beseffen dat het onderwijsveld een eigen verantwoordelijkheid heeft in het overleg met de overheid.

In de derde plaats moet duidelijk zijn dat onderwijs een onderwerp van algemene politiek is. De direct betrokkenen behoren – het zij herhaald – een belangrijke stem in het kapittel te hebben. Maar het onderwijs is voor iedere Nederlandse staatsburger van belang. De grote beleidslijnen worden dan ook uiteindelijk door het parlement vastgesteld. Dit pas te doen als de groep direct betrokkenen toestemming zou geven is – formeel gesproken – een corporatistisch insluipsel en daarmee in strijd met de principiële uitgangspunten van een parlementaire democratie.

In de vierde plaats moet, waar mogelijk, systematisch te werk gegaan worden. Kwalitatieve en kwantitatieve gegevens dienen nauwgezet te worden bestudeerd. Er behoort een – flexibel – planningssysteem ontwikkeld te worden. Daartoe zal ook de bestaande beheersstructuur van het onderwijs verbeterd moeten worden.

Rekening houdend met al deze factoren, dient dan een beleidsplan opgesteld te worden voor de langere termijn, opdat iedereen daarover mee kan praten en kan adviseren. Met de benodigde schroom zij gezegd dat deze nota hiertoe een aanzet biedt.

Deel II. Funderend onderwijs

HOOFDSTUK 1. De basisschool

De basisschool in het geheel van de onderwijsstructuur

1. Het basisonderwijs is bestemd voor kinderen van 4 tot 12 jaar. Deze eerste funderende onderwijsfase van 8 jaar is gericht op een optimale continue ontplooiing van de leerlingen, waarbij tevens rekening gehouden wordt met de individuele verschillen die de leerlingen vertonen bij het doorlopen van opeenvolgende ontwikkelingsstadia. De pedagogische en maatschappelijke eisen ten aanzien van de continuïteit verdragen zich niet met barrières, zoals de overgang van de kleuterschool naar de lagere school met selectiedrempels, zoals de jaarlijkse bevordering in de lagere school. Een integratie van het huidige kleuteronderwijs en het gewoon lager onderwijs tot één basisonderwijs voor kinderen van 4 tot 12 jaar kan tegemoet komen aan deze pedagogische en maatschappelijke eisen.

De experimenten die thans reeds in een aanvangsfase verkeren, zullen antwoord moeten geven op de vragen hoe de basisschool het best georganiseerd kan worden, langs welke wegen deze organisatievorm te bereiken is en hoe de continuïteit in de ontwikkeling na deze funderende onderwijsfase in de middenschool kan worden voortgezet.

De uitgangssituatie voor de basisschool

2. In de uitgangssituatie voor een nieuwe basisschool voor leerlingen van 4 tot 12 jaar kunnen de volgende knelpunten worden gesignaleerd:

- De overgang van het kleuteronderwijs naar het gewoon lager onderwijs wordt uitsluitend bepaald door de kalenderleeftijd en vormt daardoor een belemmering voor de continue ontwikkeling van de leerlingen.
- Het leerstofjaarklassensysteem met zijn jaarlijkse selectiedrempels komt niet tegemoet aan de individuele verschillen in de ontwikkelingsmogelijkheden van de leerlingen en is daardoor de oorzaak van de discontinuïteit in ontwikkeling van een vrij hoog percentage leerlingen.
- Er wordt in de verschillende ontwikkelingsfasen te weinig aandacht besteed aan de affectieve, expressieve en creatieve vorming en aan het leren beheersen van sociale vaardigheden.
- Mede door het ontbreken van een longitudinale leerstofplanning zijn de onderwijsleerinhouden niet in voldoende mate op elkaar en op de verschillende ontwikkelingsfasen afgestemd. Bovendien is de te sterke afsplitsing in vakken niet in overeenstemming met het wereldbeeld van een kleuter en van het lagere-schoolkind.
- De school die in de regel de waarden, normen, doeleinden en verwachtingen van de sociale midden- en bovenlagen van de bevolking representeert, is vooral in de aanvangsfase in onvoldoende mate afgestemd op het taalgebruik, de gedrags- en waarderingsnormen en op het leefpatroon van de leerlingen. In dit verband ontbreekt ook dikwijls een goede samenwerking tussen bevoegd gezag, schoolleiding, onderwijzend personeel en ouders.
- In het onderwijs wordt te weinig aandacht besteed aan stagnaties in het ontwikkelingsproces. Ook worden in sommige gevallen kinderen te spoedig verwezen naar het speciaal onderwijs.

Kenmerken van de basisschool

3. De nieuwe basisschool zal worden gekenmerkt door:
- a. De ontplooiing van ieders persoonlijkheid in een continu-verlopend vormings-, ontwikkelings- en leerproces.
 - b. Het scheppen van gelijke kansen, ongeacht sociaal milieu of sexe.
 - c. Het besteden van voldoende aandacht aan de eigen identiteit van de kleuter aan die van het kind in de daarop volgende ontwikkelingsfase.
 - d. Het tijdig signaleren en onderzoeken van stagnaties in het ontwikkelings- en leerproces en het bieden van daarop aansluitende hulp aan de individuele leerlingen.
 - e. Het creëren van de aan de aard van de leerlingen aangepaste onderwijsleersituaties.

- Optimale ontplooiing van ieders persoonlijkheid in een continu-verlopend ontwikkelingsproces

4.a. In de ontwikkeling van de leerlingen in het basisonderwijs kunnen twee fasen worden onderscheiden.

Daarmee corresponderen twee fasen in het onderwijs. De eerste fase wordt gekenmerkt door het ingroeien in de primaire culturele vaardigheden, zoals het voorbereidend en aanvankelijk lezen, schrijven en rekenen. In de tweede fase vermeerderen de leerlingen op grond van deze verworvenheden hun kennis, verdiepen ze hun inzicht en ontwikkelen zij hun vaardigheden.

Deze fasen en de overgang van de ene in de andere kunnen wel onderscheiden worden, maar de duur en het verloop is bij de individuele leerlingen sterk verschillend en bovendien niet aan een kalenderleeftijd gebonden. Wel kan geconstateerd worden, dat de overgang van de eerste naar de tweede fase niet samenvalt met de huidige overgang van het kleuteronderwijs naar het lager onderwijs op zes-jarige leeftijd. De eerste fase zal wel voor ieder kind een eigen verloop kunnen hebben, maar zal bij vrijwel alle leerlingen op ongeveer acht-jarige leeftijd voltooid zijn. In de tweede fase zal dan meer ruimte kunnen worden gegeven aan individuele verschillen.

Het onderwijs in de basisschool zal zo georganiseerd moeten worden, dat voor alle individueel verschillende leerlingen het ontwikkelings- en leerproces een continu verloop kan hebben. In de opeenvolgende fasen zullen niet alleen de zintuiglijke en intellectuele functies geoefend moeten worden, maar er zal ook ruime aandacht moeten worden besteed aan de ontplooiing van het gevoels- en wilsleven van de leerlingen. Het basisonderwijs zal een individualiserend karakter moeten hebben en wel zodanig, dat de leerlingen hun creatieve mogelijkheden kunnen ontplooiën en in toenemende mate onder eigen verantwoordelijkheid leren denken, kiezen en handelen.

Daarbij zullen zij tevens gemotiveerd moeten worden tot nauwgezetheid, netheid en doorzettingsvermogen. Het ontwikkelings- en leerproces van elk kind vindt plaats in relatie tot anderen. Het versterken van deze relaties en het leren deze zo goed mogelijk op te bouwen is, evenals het leren samenwerken en zich mede verantwoordelijk weten voor de leefsituatie, een opdracht voor de basisschool.

Daarbij zal de leerlingen een bij hun ontwikkelingsfase passende eigen verantwoordelijkheid gegeven moeten worden.

Bij het vaststellen van de onderwijsleerinhoud en bij het toepassen van verschillende didactische werkvormen zal met deze sociale opvoeding rekening moeten worden gehouden.

- Het scheppen van gelijke kansen

4.b. Zoals reeds eerder werd opgemerkt representeert de school in het algemeen de waarden, normen, doeleinden en verwachtingen van de sociale midden- en bovenlaag. Daardoor komen de kinderen uit gezinnen die voor het huidige onderwijs minder gemotiveerd zijn bij de intrede in de school in een voor hen wezensvreemde leefsituatie. De affectieve benadering van het kind in de school wijkt sterk af van die in het gezin.

Bovendien bestaan er grote verschillen in de taal, zowel wat de woordenschat als wat de taalstructuur betreft. Ook is de waardering van wat meer of minder belangrijk is verschillend en bestaan er sterke afwijkingen in de verwachtingspatronen. Deze verwachtingen zijn tevens bij meisjes betrekkelijk laag gestemd. Het onderwijs in de basisschool zal de 'beginsituatie' van iedere leerling als uitgangspunt moeten nemen. Alleen dan is het mogelijk gedurende de schoolloopbaan het verschil in cultuurpatroon te overbruggen en te voorkomen dat de 'achterstand' al maar groter wordt en de weerstanden tegen alles wat met school en onderwijs verband houdt steeds toeneemt. Het aansluiten bij de 'beginsituatie' is echter niet voldoende. De belangstelling te wekken voor de eigen leefsituatie en door de taal te verreiken zal het kind gemotiveerd moeten worden.

Deze cultuurverrijking kan echter alleen slagen, wanneer er een vertrouwensrelatie tussen school en gezin wordt opgebouwd. Bij de motivering van de gezinnen zal de school een belangrijke taak hebben, maar ook andere instanties in de welzijnssector zullen erbij betrokken moeten worden. Het

scheppen van gelijke kansen voor kinderen uit voor het onderwijs minder gemotiveerde gezinnen kan daarom niet alleen door het onderwijs gerealiseerd worden.

Slechts wanneer er naast de extra voorzieningen voor het onderwijs ook bijzondere aandacht wordt besteed aan onder meer het maatschappelijk werk, de gezondheidszorg en de volkshuisvesting zal de doelstelling van het scheppen van gelijke kansen gerealiseerd kunnen worden. Door het gecoördineerd werken vanuit verschillende welzijnssectoren kan tevens worden bevorderd, dat door extra zorg aan het zeer jonge kind te besteden het zich later in de schoolsituatie weet te redden. Wat de school betreft zal alleen extra zorg voor de individuele leerlingen niet voldoende zijn. Het onderwijzend personeel zal ook de mogelijkheid moeten hebben een beroep te doen op deskundigen van een schoolbegeleidingsdienst om advies en begeleiding te geven aangaande de verbetering van de interne onderwijsorganisaties en het versterken van de relaties met de gezinnen.

– Het besteden van voldoende zorg aan de eigen identiteit van de kleuter en het schoolkind

4.c. Bij de aanvang van de schoolloopbaan verkeert het kind nog geheel in de periode van de vrije exploratie. Dat betekent dat het spelend door middel van zijn zintuiglijke waarneming en door middel van zijn zich ontwikkelende motoriek in staat is ervaringen op te doen en daardoor kennis en vaardigheden te verwerven. In de speelsituatie beleeft het kind zijn eigen wereld en via deze beleving komt begripsvorming en daardoor taalvorming tot stand. Geleidelijk aan maken de speelsituaties plaats voor leersituaties, waarin de verbale benadering een steeds grotere plaats gaat innemen. Met andere woorden, in de aanvangsfase van het basisonderwijs moet het accent vooral liggen op een min of meer gerichte ontplooiing van motorische, intellectuele, sociale en emotionele mogelijkheden, terwijl in een volgende fase een verschuiving plaatsvindt naar een meer gericht leren. Dit laatste aspect krijgt bij het ouder worden van de leerlingen steeds sterker aandacht, maar ook dan moet er ruimte blijven voor het spelelement in het leren, voor het zichzelf ontdekken en voor de geestelijke, emotionele, expressieve, sociale en creatieve vorming.

Onderzoek van en hulp bij stagnatie

4.d. Bij verschillende leerlingen doen zich gedurende de schoolloopbaan door verschillende oorzaken stagnaties in het ontwikkelings- en leerproces voor.

Een van de oorzaken hiervan ligt in de huidige onderwijsstructuur. Het valt te verwachten, dat bij een onderwijsorganisatie zonder selectiedrempels en afgestemd op de individuele verschillen en mogelijkheden van leerlingen zich in dit opzicht aanzienlijk minder problemen zullen voordoen. De huidige onderwijsstructuur is echter slechts een van de oorzaken. Andere, gelegen in de leerling zelf of in het milieu, kunnen ook aanleiding geven tot moeilijkheden. Het is uitermate belangrijk, dat deze 'leerstrubbelingen' tijdig worden onderkend, omdat zij in latere stadia gemakkelijk kunnen overgaan in 'leerblokkades' die niet meer op eenvoudige wijze kunnen worden opgeheven. In die gevallen zal het kind in de regel zijn aangewezen op de specifieke hulp in het speciaal onderwijs.

Tijdige signalering met daarop aansluitend diagnose en de ontwikkeling van een hulpprogramma door medewerkers van een schoolbegeleidingsdienst zal het kind voor een verder afglijden kunnen behoeden. Het hulpprogramma kan òf door de onderwijzer òf door de deskundigen van de dienst in nauwe samenwerking met de onderwijzer worden uitgevoerd.

In de regel zal deze behandeling na een aantal maanden kunnen worden beperkt en ten slotte worden opgeheven, omdat het kind door de werking van het hulpprogramma het onderwijs weer op normale wijze kan volgen. Een regelmatige, deskundige evaluatie tijdens de behandeling is noodzakelijk, opdat tijdig het hulpprogramma kan worden bijgesteld of wanneer de behandeling niet het gewenste resultaat heeft, eveneens tijdig kan worden verwezen naar een gespecialiseerde instantie buiten het onderwijs of na een school voor speciaal onderwijs.

Door deze werkwijze zal de deskundigheid van het onderwijzend personeel met betrekking tot de probleemkinderen aanzienlijk versterkt worden en zal het in toenemende mate in staat zijn zelfstandig tal van problemen binnen het basisonderwijs op te lossen, waardoor tevens het verwijzen naar het speciaal onderwijs aanzienlijk beperkt kan worden.

Het spreekt vanzelf, dat de inschakeling van derden slechts plaats kan vinden in nauw overleg met de ouders en dat verwijzing alleen met hun toestemming mogelijk moet zijn.

Het creëren van aan de aard van de leerlingen aangepaste onderwijsleersituaties

4.e. De leerlingen van de basisschool doorlopen van hun vierde tot hun twaalfde jaar verschillende ontwikkelingsfasen. De onderwijsleersituaties zullen moeten worden aangepast aan de geaardheid van de leerlingen in deze opeenvolgende fasen.

Het jonge kind heeft een sterke behoefte aan geborgenheid. In verband daarmee is het gewenst gedurende de kleuterfase met vaste groepen te werken. Binnen deze groepen dient rekening te worden gehouden met individuele verschillen en mogelijkheden.

Naast gezamenlijke activiteiten als vertellen, muzikale vorming en bewegingsspeken moet er gelegenheid zijn individueel en in kleine groepen te werken. Bij de aanbieder van ontwikkelingsmateriaal en de begeleiding en leiding dient rekening te worden gehouden met individuele verschillen in aanleg, belangstelling, begaafdheid en tempo.

Binnen deze kleuterfase vindt reeds een eerste voorbereiding plaats voor het aanleren van de aanvankelijke culturele vaardigheden. Er kan dan reeds begonnen worden gedurende enkele korte perioden met een eerste differentiatie binnen de groep.

In de daarop volgende fase gedurende het aanleren van de aanvankelijke culturele vaardigheden kan deze differentiatie mede op grond van de eerste diagnostische toetsen duidelijker gestalte krijgen.

Als de aanvankelijke culturele vaardigheden beheerst worden, kunnen voor het aanleren van bepaalde vaardigheden in cursorische vorm groepen leerlingen worden gevormd, die onafhankelijk van de leeftijd ongeveer hetzelfde ontwikkelingspeil hebben.

Daarnaast kan individueel worden gewerkt en bij voorbeeld door kringgesprekken en projecten in groepen die wat de leeftijd en het ontwikkelingspeil van de leerlingen betreft heterogeen zijn samengesteld. Ook gedurende deze periode kunnen diagnostische toetsen de onderwijzer en de leerling aanwijzingen geven voor een continue voortgang in het ontwikkelings- en leerproces.

In verband met de individuele verschillen van de leerlingen zal het basisonderwijs een gedifferentieerd karakter moeten hebben. Deze differentiatie zal echter beperkt moeten blijven tot de voor alle leerlingen geldende kennisgebieden.

Er zal dus nog geen onderscheid worden gemaakt tussen vakken die iedereen moet volgen en vakken die de leerlingen zelf kunnen kiezen.

Een vreemde taal in de basisschool zal dus voor alle leerlingen verplicht dienen te zijn. Uiteraard kan binnen dit leerstofgebied rekening gehouden worden met de individuele verschillen van de leerlingen, wat kan leiden tot onderwijs in deze taal op verschillend niveau.

Ontwikkelingen in het kleuteronderwijs en het gewoon lager onderwijs naar de basisschool

5. Het huidige primaire onderwijs, in het bijzonder het gewoon lager onderwijs, heeft nog overwegend het traditionele karakter. Bovendien worden door de gescheiden schoolsystemen de lagere-schoolkinderen in de regel op een andere wijze benaderd dan de kleuters. Binnen deze traditionele onderwijsvormen zijn echter veranderingen gaande, die duidelijk tenderen naar een nieuwe basisschool. Zonder in details te treden en zonder te trachten volledig te zijn kan op de volgende ontwikkelingen worden gewezen:

- De kleuterleidsters worden in hun opleiding bekend gemaakt met de didactiek van de zogenaamde instrumentele culturele vaardigheden, waardoor zij een aantal van de kleuters in de kleuterschool die daar aan toe zijn,

leiding kunnen geven in het aanvankelijk lezen, het aanvankelijk schrijven en het aanvankelijk rekenen.

- In de scholen voor gewoon lager onderwijs wordt in de aanvangsklassen steeds minder het strakke leerstofjaarklassensysteem gehanteerd. Het spelend leren en een differentiatie binnen de groep gebaseerd op de individuele verschillen en mogelijkheden van de leerlingen wordt reeds in tal van scholen toegepast.
- Tussen veel kleuterscholen en scholen van gewoon lager onderwijs bestaan vormen van samenwerking. In de eerste fase van deze samenwerking worden schriftelijk en mondeling gegevens uitgewisseld. Nadat over en weer kennis is genomen van het werk in de praktijk, komt het steeds vaker voor, dat gecombineerde personeelsvergaderingen worden gehouden en gezamenlijke activiteiten worden ontwikkeld. Ten slotte zijn er nu reeds scholen die het spelwerkplan en het leerplan volledig op elkaar hebben afgestemd. In deze laatste gevallen is er nauwelijks meer sprake van een barrière tussen de kleuterschool en de lagere school.
- De begrippen wereldverkenning en wereldoriëntatie zijn zowel in het kleuter- als in het lager onderwijs bekende klanken. Mede in verband daarmee heeft in de kleuterschool het boekenhoekje en in de lagere school het documentatiecentrum een plaats gekregen en maakt het onderwijs in afzonderlijke vakken steeds meer plaats voor onderwijs in geïntegreerde leerstofgebieden.
- Gedifferentieerde onderwijsleersituaties krijgen hoe langer hoe meer een plaats in het onderwijs. In dit verband kan onder meer worden gewezen op lezen en rekenen op verschillend niveau, kringgesprekken en projectwerk.
- Op bescheiden wijze en met wisselend succes heeft een aantal scholen gewerkt met taalcompensatieprogramma's. In plaats daarvan zien wij thans op verschillende plaatsen een aanpak op bredere basis, door middel van zogenaamde activeringsprogramma's, om kinderen uit gezinnen die voor het huidige onderwijs minder gemotiveerd zijn betere kansen te bieden.
- Het leerstofjaarklassensysteem wordt steeds meer afgezwakt. Door een meer individualiserende werkwijze wordt het zittenblijven sterk beperkt en in sommige gevallen is het reeds geheel afgeschaft.
- Er wordt steeds meer tijd besteed aan de creatieve vorming; de verbale en manuele expressie krijgen hierbij in het bijzonder de aandacht.
- Naast de vormen van klassikaal onderwijs, waarin symptomen van een doorbreking van het klassikale systeem duidelijk waarneembaar zijn, treffen wij al, zij het nog in een betrekkelijk gering aantal, scholen aan die wat hun organisatievorm betreft de onderwijskundige opvattingen van bepaalde onderwijshervormers in de praktijk trachten te brengen: Montessori-scholen, Jena-planscholen, Daltonscholen, Vrije Scholen.

Problemen die bij de experimenten voor de basisschool moeten worden opgelost

6. Ten aanzien van de kenmerken van het basisonderwijs, zoals de continue ontwikkeling met de erkenning van de individuele verschillen en het scheppen van gelijke kansen, kan worden geconstateerd, dat deze zowel wetenschappelijk als politiek algemeen aanvaard worden. Ook de meest betrokkenen, de gemeente- en schoolbesturen, het onderwijzend personeel en de ouders stellen zich in overwegende mate positief op. De problemen die door de experimenten moeten worden opgelost zijn dan ook meer van praktische dan van principiële aard. Dit betekent echter niet, dat ze eenvoudig op te lossen zijn. Ze zijn bijzonder gecompliceerd en hebben onder meer betrekking op de volgende aspecten:

- Het kleuteronderwijs en het gewoon lager onderwijs behoren thans nog tot twee verschillende onderwijssystemen. Beide scholen hebben duidelijke eigen kenmerken en eigen onderwijskundige doelstellingen. Vanuit deze situatie zal gewerkt moeten worden naar een onderwijsvorm waarin de onderwijskundige doelstellingen van beide geïntegreerd zijn. Hierbij zullen de specifieke deskundigheden van het personeel met betrekking tot bepaalde leeftijdsgroepen en bepaalde leerstofgebieden volledig tot hun recht moeten komen. Het welslagen van deze interne organisatie zal in hoge mate af-

hangen van de kwaliteiten van de schoolleiding en van de bereidheid tot samenwerking van het personeel.

– De leerplanontwikkeling verkeert nog in een aanvangsstadium en is bovendien in het bijzonder gericht geweest op het voortgezet onderwijs. Het wiskunde- en rekenonderwijs vormt hierop een uitzondering. Toch zal het nog wel enkele jaren duren voor de scholen kunnen beschikken over voldoende gegevens voor het samenstellen van dit onderdeel van het schoolwerkplan. Ten aanzien van de overige vakken verkeert de studie nog in een aanvangsfase of is zij helemaal nog niet begonnen.

Voor goed basisonderwijs is echter een uitgewerkt schoolwerkplan met de daarbij behorende middelen als onderwijsleerpakketten een eerste vereiste. In verband daarmee zal de Stichting voor de Leerplanontwikkeling hoge prioriteit moeten toekennen aan het basisonderwijs.

– Voor de opleiding, de her- en bijscholing en de begeleiding van het onderwijzend personeel kan worden verwezen naar deel IV van deze nota.

– Het hoofd van de school, de hoofdleidster, de onderwijzer en de kleuterleidster hebben thans ieder hun eigen salarisregeling. In de gescheiden schoolsystemen hebben de vrij grote verschillen in deze regeling reeds aanleiding tot kritiek gegeven. De spanningen zullen zeker groter worden, als binnen één organisatorisch geheel gewerkt wordt. Daarom zal, mede aan de hand van de experimenten en onderzoeken betreffende taak en functie van de onderwijsgegenden moeten worden bepaald in hoeverre er in het basisonderwijs verschillen in functies zullen bestaan en hoe deze in honorering kunnen worden uitgedrukt.

– De materiële voorzieningen van de kleuterschool en een nog vrij traditioneel klassikaal werkende lagere school zullen niet zonder meer bruikbaar zijn voor de basisschool.

Bovendien zullen, zoals reeds werd opgemerkt in het kader van de leerplanontwikkeling en het samenstellen van schoolwerkplannen, onderwijsleerpakketten ontwikkeld moeten worden.

– De problemen met betrekking tot de schoolgebouwen zijn van verschillende aard.

In de eerste plaats is er slechts een gering aantal kleuterscholen en scholen voor gewoon lager onderwijs in hetzelfde gebouw gehuisvest.

Wanneer de scholen op hetzelfde terrein of op geringe afstand van elkaar liggen behoeft dit een verantwoorde integratie niet in de weg te staan. In tal van gevallen is de afstand tussen de scholen echter aanzienlijk. Onderzocht zal moeten worden op welke wijze in deze gevallen een verantwoorde integratie kan worden bewerkstelligd.

Het overgrote deel van de schoolgebouwen is afgestemd op het traditioneel klassikale onderwijs. Gedifferentieerd onderwijs in verschillende groepen en adequate hulp aan individuele leerlingen zullen in dergelijke gebouwen niet op eenvoudige wijze te realiseren zijn.

– De kleuterscholen en scholen voor gewoon lager onderwijs hebben hun eigen wettelijke regelingen, de Wet op het Kleuteronderwijs en de Lager-Ofonderwijswet 1920. Het is niet wenselijk en ook niet mogelijk deze beide wetten op de basisschool van toepassing te verklaren.

Het ontwerpen van een nieuwe wet op het basisonderwijs, de daarop volgende parlementaire behandeling en de algehele invoering van dit wettelijk kader vragen echter veel tijd. Bovendien is het gewenst in deze wet en bij de algehele invoering rekening te kunnen houden met gegevens verkregen uit de experimenten. In verband daarmee zullen voor de vrij lange overgangsfase bijzondere wettelijke maatregelen getroffen moeten worden voor integrale experimenten en samenwerkings- en dealexperimenten.

– De kleuterscholen en scholen voor gewoon lager onderwijs hebben voor het overgrote deel afzonderlijke besturen. Soms hebben de scholen die de kleuters bezoeken dezelfde richting als de lagere scholen waar ze later naar toe gaan, maar in tal van gevallen hebben deze scholen een verschillende signatuur.

Verder is het geen uitzondering, dat leerlingen van een kleuterschool naar verschillende lagere scholen gaan en omgekeerd betrekken veel lagere scholen de leerlingen van verschillende kleuterscholen.

Hier komt nog bij dat op het platteland de spreiding van de lagere scholen aanzienlijk groter is dan die van de kleuterscholen. Het is beslist geen uitzondering, dat twee of meer lagere scholen alle leerlingen betrekken van één kleuterschool. Ook in deze gevallen hebben de betreffende scholen dikwijls een verschillende signatuur.

Op bestuurlijk niveau zullen derhalve nog tal van problemen moeten worden opgelost om zowel in de steden als op het platteland te komen tot een nieuw basisonderwijs.

Voor wat het platteland betreft valt te denken aan verschillende oplossingen, bij voorbeeld aan een model met een gedecentraliseerde onderbouw in de kernen (voor 4–8-jarigen) en een gecentraliseerde bovenbouw in het centrum van de streek (voor 8–12-jarigen).

– Bij het integratieproces van het kleuteronderwijs en het gewoon lager onderwijs zijn meer dan 14 500 scholen en ruim 67 000 leerkrachten betrokken. In verband daarmee zal ruime aandacht moeten worden besteed aan het ontwikkelen van een verantwoorde overgangsstrategie.

Bovengenoemde problemen kunnen alleen worden opgelost, wanneer er een nauwe samenwerking tot stand komt tussen ouders, besturen, schoolleiding en onderwijzend personeel, de organisaties van deze groeperingen, de overheid en de deskundigen.

De basisschool als eerste fase in het funderend onderwijs

7. In deze nota wordt uitgegaan van funderend onderwijs aan 4- tot 16-jarigen.

De uitgangspunten voor en de kenmerken van het funderend onderwijs worden zowel in dit hoofdstuk als in het hoofdstuk over middenschool aangegeven.

Daaruit blijkt dat een continu ontwikkelings- en leerproces van de leerling centraal staat en dat dit proces omstreeks het 16de levensjaar een eerste afronding krijgt.

In het buitenland heeft deze gedachte in een aantal gevallen geleid tot de vorming van één schooltype. Hierin ontvangen leerlingen van ongeveer hun zevende tot hun zestiende jaar onderwijs. Niet alleen wordt daarbij uitgegaan van een onderwijskundige eenheid, ook in bestuurlijke, organisatorische en ruimtelijke zin is er dikwijls sprake van één school.

Weliswaar onderscheidt men binnen die school bepaalde leeftijdsgroepen, maar een zo geleidelijk mogelijke voortgang van de leerling door het onderwijsleerproces wordt – door het ontbreken van abrupte overgangen en veranderingen – zoveel mogelijk bevorderd. De vraag dient daarom nu gesteld of een dergelijke situatie ook in Nederland moet worden nagestreefd.

Huidige problemen bij de overgang van lagere school naar scholen voor voortgezet onderwijs

8. Ontegenzeglijk brengt de bestaande scheiding tussen het lager onderwijs en het voortgezet onderwijs voor de leerling bij de overgang veel problemen met zich.

Zo is er nog nauwelijks sprake van longitudinale leerplanontwikkeling, zodat inhoud en vorm van het onderwijs op de lagere school onvoldoende aansluiten bij die van het voortgezet onderwijs. Ook wordt de leerling geconfronteerd met een aantal geheel nieuwe en voor hem verwarrende zaken: een groot aantal vakleerkrachten, een andere schoolsfeer, een andere werkinstelling, een ander schoolgebouw, een sterk afwijkende schoolorganisatie, terwijl ook in sommige gevallen het reizen per trein of bus een belasting vormt voor de beginnende leerling.

Bezwaren tegen een volledige integratie van basisschool en middenschool

9. Het is duidelijk dat in onderwijskundig opzicht de overgang van de toekomstige basisschool naar de middenschool veel minder problemen zal opleveren.

De psychologische belemmeringen zoals hiervoor omschreven, zijn daarentegen veel moeilijker weg te nemen.

Daarom zal één school voor de leeftijdsfase van 4 tot 16 jaar overwogen kunnen worden. Tegen de invoering ervan bestaan echter wezenlijke bezwaren:

- a. de verschillen in geaardheid van de kleuter enerzijds en de puber anderzijds zijn zo groot, dat het samengaan van deze leeftijdsgroepen in één schoolgebouw aan beide te grote beperkingen zou opleggen;
- b. dergelijke scholen zouden een aanzienlijke omvang moeten hebben, waardoor de jongste leerlingen in de massaliteit verloren zouden raken;
- c. door de concentratie van leerlingen zou de school op het platteland en in de wijken zijn educatieve functie voor de kleine gemeenschap verliezen. Bovendien is het reizen over betrekkelijk grote afstanden voor kleine kinderen een bezwaar;
- d. het aantal basisscholen zal vooral aanvankelijk het aantal middenschoolen met duizenden overtreffen. Dit maakt – mede gezien het hiervoor opgemerkte – integratie ook bestuurlijk, organisatorisch en ruimtelijk gebied bijzonder moeilijk;
- e. de wettelijke regelingen van het huidige lager onderwijs wijken sterk af van die voor het voortgezet onderwijs, zowel met betrekking tot de inrichting en de bekostiging van het onderwijs, als tot de rechtspositie van het onderwijzend personeel.

Hoewel een zekere afstemming van deze regelingen op elkaar wenselijk is, zullen er voorlopig stellig verschillen blijven bestaan. Het is bovendien uit een oogpunt van een verstandig experimenteel beleid beter aan te sluiten bij de bestaande situatie ter wille van een continue ontwikkeling;

- f. ten slotte kan nog gewezen worden op het verschil in accommodatie tussen de beide sectoren van het onderwijs. Ook zal in de experimenten basis-onderwijs en middenschool het tempo van fasering en invoering niet hetzelfde zijn.

De hiervoor opgesomde bezwaren zijn deels (a t/m c) van fundamentele, deels (d t/m f) van meer materiële aard. Zij maken wel duidelijk, dat op korte termijn geen volledige integratie van basis- en middenschool in bestuurlijk, organisatorisch en ruimtelijk opzicht in Nederland wenselijk is.

Mogelijkheden voor gedeeltelijke integratie

10. Het zou interessant zijn bij de opzet van nieuwe schoolgebouwen te experimenteren met lokaties, waarin basisschool en middenschool aan elkaar grenzen, zonder dat hun eigen identiteit verloren gaat.

Ook zou daarbij aandacht kunnen worden besteed aan andere cesuren, bij voorbeeld een school van 4- tot 11-jarigen en een school van 12- tot 15-jarigen. Verder is het wenselijk dat wordt nagegaan hoe in bestuurlijk opzicht grotere verbanden zijn aan te gaan. In het bijzonder onderwijs kan dit bij voorbeeld bevorderen dat de leerling opeenvolgende scholen met een zelfde levensbeschouwelijke achtergrond volgt. Zeker zou ook veel aandacht moeten worden besteed aan schoolorganisatorische maatregelen die tot doel hebben de leerling van de basisschool enerzijds voor te bereiden op de middenschool en anderzijds op de middenschool op te vangen.

Gedacht kan daarbij bij voorbeeld worden aan een taakwisseling in het korps van de basisschool, aan het wennen aan vakleerkrachten en aan het beperken van een aantal vakleerkrachten in het eerste jaar van de middenschool. Ook kunnen mentoren de leerlingen die het moeilijk hebben, begeleiden.

Hoofdzaak is echter dat de continuïteit van het onderwijsleerproces wordt gegarandeerd. Psychologische belemmeringen zullen minder invloed hebben als beide vormen van onderwijs op elkaar aansluiten en de leerling de gelegenheid krijgt verder te werken aan zijn ontwikkelingsprofiel. Daarbij zal bij het ontwikkelen van de leerinhouden voor de basisschool een algemeen minimumprogramma moeten worden samengesteld, dat door de leerling beheerst moet worden alvorens de overgang naar het voortgezet onderwijs kan plaatsvinden.

Dit kan tot gevolg hebben dat bepaalde leerlingen met een wat langzamer verlopend ontwikkelingsproces langer dan tot hun 12de jaar het basisonder-

wijs zullen blijven volgen. Het minimumprogramma zal echter zodanig moeten worden samengesteld, dat deze vertraging slechts voor een gering percentage leerlingen hooguit een jaar zal zijn. De leerlingen die er dan nog niet aan kunnen voldoen, zullen in dat geval extra begeleiding moeten krijgen.

Andere leerlingen zullen reeds vroeger dan de gemiddelde leerling het basissprogramma beheersen. Een te vroege overgang naar de middenschool moet echter om sociaal-psychologische redenen in de regel worden vermeden. De oplossing zal eerder moeten worden gezocht in verdieping en verbreding van de leerinhouden.

HOOFDSTUK 2. Speciaal onderwijs

'Speciaal' in plaats van 'Buitengewoon' onderwijs

1. Naast het huidige 'gewone' kleuteronderwijs en lager onderwijs en ten dele ook naast het voortgezet onderwijs bestaat momenteel het 'buitengewoon onderwijs'. De term 'buitengewoon' heeft in de loop der tijden een wat negatieve lading gekregen. Hij duidde te veel op een apart geheel, waarbij de nadruk lag op het buitengewone en niet op het onderwijs.

Daarom wordt in dit Onderwijscontourenplan gesproken van speciaal onderwijs. Dit omvat het geheel van onderwijsvoorzieningen ten behoeve van kinderen die door enigerlei handicap van geestelijke, lichamelijke of maatschappelijke aard niet in staat zijn het onderwijs te volgen op de basisschool of de middenschool.

Het speciaal onderwijs in het geheel van de onderwijsstructuur

2. De kenmerken van het funderend onderwijs gelden evenzeer voor het speciaal onderwijs. Dat betekent dat ten aanzien van die kenmerken het speciaal onderwijs geen bijzondere positie in de nieuwe onderwijsstructuur dient in te nemen.

Bij het wegnemen van belemmeringen die nu nog de optimale ontplooiing van alle leerlingen in het basisonderwijs en in de middenschool in de weg staan, zullen een aantal leerlingen die op dit moment naar het buitengewoon onderwijs moeten worden verwezen, in de basisschool of de middenschool kunnen blijven.

Toch zal er altijd een categorie leerlingen zijn waarvoor bijzondere voorzieningen moeten worden getroffen. Voor hen is speciaal onderwijs nodig, dat echter naar structuur en opzet belangrijk zal moeten verschillen van het bestaande 'buitengewoon onderwijs'.

Huidige situatie in het 'buitengewoon onderwijs'

3. Het huidige 'buitengewoon onderwijs' laat volgens het Besluit Buitengewoon Onderwijs van 1967 die kinderen toe die 'uit hoofde van een zintuiglijk, lichamelijk of geestelijk gebrek of van hun gedrag dan wel op grond van maatschappelijke omstandigheden anders dan buitengewoon lager onderwijs niet met vrucht kunnen volgen en voor het op die school gegeven onderwijs in aanmerking komen.'

Uit deze omschrijving blijkt al dat de toelatings- en verwijzingscriteria zeer verschillend kunnen zijn. Het genoemde besluit geeft dan ook bijzondere bepalingen voor liefst 20 verschillende schooltypen die tot het buitengewoon onderwijs worden gerekend.

Bovendien biedt het de mogelijkheid dat naast kernafdelingen voor 6- tot 12-jarigen ook afdelingen voor zeer jeugdigen (vanaf 3 jaar) en voor voortgezet buitengewoon onderwijs worden gesticht. Slechts in bijzondere gevallen kunnen kinderen ouder dan 17 jaar buitengewoon onderwijs volgen. In deze situatie is een groot aantal knelpunten te constateren, die in vier hoofdgroepen zijn te verdelen:

- a. de houding die de samenleving aanneemt ten opzichte van het gehandicapte of afwijkende kind;
- b. de (onvoldoende) mogelijkheden voor opvang en verwijzing van het gehandicapte kind naar begeleidende instanties in het huidige gewone onderwijs;

- c. de toelatingsprocedure en de indeling in de verschillende schooltypen in het buitengewoon onderwijs zelf;
- d. het ontbreken van een samenwerkingsverband tussen het huidige gewone onderwijs en het buitengewoon onderwijs.

– de houding van de samenleving

3.a. In het algemeen is onze samenleving nog weinig tolerant ten aanzien van afwijkend gedrag. De zichtbaar gehandicapte is bij voorbaat geëxcu-seerd, maar afwijkend gedrag zonder duidelijk aanwijsbare handicap wordt van de persoon in kwestie doorgaans niet aanvaard. Overigens is de sociale positie van de zichtbaar gehandicapte ook bijzonder moeilijk. De samenleving getroost zich weinig moeite om gehandicapten aan het normale leven te laten deelnemen.

Men zoekt het in 'bijzondere' maatregelen, plaatst de gehandicapten in speciale inrichtingen, tehuizen en scholen, waar hun professionele hulp wordt geboden.

Hoewel een dergelijke benadering praktisch vaak voordelen biedt, dreigt het gevaar dat de gehandicapten in deze aparte instituten worden geïsoleerd van de gewone leef- en leersituaties.

Daarbij komt dat de terugkeer van de gehandicapte in de samenleving, het (opnieuw) zelfstandig deelnemen aan die samenleving, sterk wordt bemoei-lijkt door het feit, dat de samenleving van de gehandicapte een bepaald rol-gedrag verwacht. Hij moet een zekere hulpbehoefendheid vertonen en zich toevertrouwen aan de zorgen van zijn 'normale' medemens.

Ten slotte wordt de gehandicapte door zijn omgeving beoordeeld volgens de mate waarin hij zich aan het gewone leven weet aan te passen. Hij wordt niet geaccepteerd in zijn eigenheid of 'anders-zijn'. Zo kan een eenmaal be-noemde handicap een etiket voor het hele leven worden. Het stigma bepaalt dan de persoon.

– de mogelijkheden in het huidige onderwijs voor opvang en verwij-zing naar begeleidende instanties

3.b. In hoofdstuk 1 van dit deel van het Onderwijscontourenplan zijn een aantal knelpunten in de uitgangssituatie voor een nieuwe basisschool ge-noemd. Zij verhinderen evenzeer een adequate opvang van het gehandicap-te of afwijkende kind.

Daarbij komt dat de onderwijsgegenden in het basisonderwijs door hun opleiding vaak onvoldoende in staat zijn het gehandicapte of probleem-kind op de juiste wijze te benaderen. Daardoor volstaan ze in vele gevallen met een passief tolererende houding. De leerlingen zijn niet gewend aan om-gang met gehandicapte kinderen en weerspiegelen in hun gedrag onbewust de vooroordelen die in de samenleving bestaan.

De gehandicapte kinderen kunnen hierdoor op school in een isolement ge-raken. Ten slotte zijn de materiële voorzieningen in het regulerende onder-wijs niet geschikt voor het onderwijs aan kinderen met bepaalde handicaps en kunnen de schoolbegeleidingsdiensten doorgaans nog te weinig begelei-ding voor deze 'bijzondere' gevallen bieden. Dat is erg betreurenswaardig, want een tijdige opvang in het reguliere onderwijs zou in vele gevallen ver-wijzing naar het buitengewoon onderwijs kunnen voorkomen.

Uit het voorafgaande wordt duidelijk dat niet alleen de opvang, maar ook de verwijzing naar het buitengewoon onderwijs een probleem vormt. Dit geldt niet zozeer voor handicaps als doofheid, blindheid en zwakzinnigheid. In dergelijke gevallen zijn er doorgaans reeds maatregelen genomen voor-dat het kind naar school gaat. Het betreft vooral kinderen met moeilijkheden waarvan de oorzaken niet eenduidig zijn vast te stellen: Kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden, zeer moeilijk opvoedbare kinderen, ziekelijke kin-deren, moeilijk lerende kinderen en kinderen in inrichtingen voor kinderbe-scherming.

Een zinvolle verwijzing wordt onder meer bemoeilijkt door het ontbreken van 'harde' verwijzingscriteria voor deze kinderen zodat er onzekerheid be-staat over de vraag voor welk schooltype het kind geschikt is. De onderwijs-gegenden zijn niet in staat op deze vraag een antwoord te geven. Er bestaat in de meeste plaatsen geen systematisch signaleringssysteem. Bovendien

wijken de verwijzingsmogelijkheden in verschillende gebieden sterk van elkaar af en ontbreekt een eenheid in de verwijzingscriteria en -procedures.

— de toelatingsprocedure en de indeling in verschillende schooltypen

3.c. Voordat een kind kan worden toegelaten tot een school voor buitengewoon onderwijs dient een onderzoek te worden ingesteld door een toelatingscommissie. De samenstelling van de commissie is in het Besluit geregeld. Voor de meeste schooltypen is zij samengesteld uit een medicus, die vertrouwd is met het onderzoek van kinderen, een psycholoog en het hoofd van de ontvangende school.

Aanvankelijk bestond er voor iedere school voor buitengewoon onderwijs een aparte toelatingscommissie, maar op het ogenblik treden steeds meer centrale commissies op met een multi-disciplinair team. Toch worden nog steeds niet over het hele land dezelfde criteria aangelegd. Dat betekent dat kinderen met dezelfde handicap nu eens op het ene, dan weer op het andere schooltype terecht komen, afhankelijk van de plaatselijke situatie en het oordeel van de toelatingscommissie.

In de nabije toekomst zal veel aandacht moeten worden besteed aan de werkwijzen en de samenstelling van de toelatingscommissie, de diagnostische en therapeutische inzichten en het pedagogisch-didactische aspect in de toelatingsoverwegingen.

Dat laatste element speelt trouwens ook een veel te geringe rol bij de indeling naar schooltypen. Het onderscheid tussen de schooltypen berust grotendeels op **medische** criteria. Met de onderwijskundige behoeften van het kind wordt onvoldoende rekening gehouden.

— de relatie van het gewone met het buitengewoon onderwijs

3.d. In het voorafgaande is reeds geconstateerd dat in de huidige situatie veel kinderen vastlopen in het lager onderwijs. Tevens is gewezen op de noodzaak van een tijdige signalering van leermoeilijkheden. De knelpunten die liggen in de relatie tussen lager onderwijs en buitengewoon onderwijs staan hiermee in nauw verband.

Zo brengt de geïsoleerde positie van het buitengewoon onderwijs met zich mee, dat de overgang vanuit het lager onderwijs een definitief karakter heeft. Een weg terug of een remediërende tussenweg is er meestal niet.

Het ontbreken van contacten en samenwerking tussen lager onderwijs en buitengewoon onderwijs heeft ook tot gevolg dat men niet goed op de hoogte is van elkaars doen en laten. Er is geen sprake van afstemming van leerprogramma's op elkaar.

Overleg over de criteria die moeten worden gehanteerd bij de verwijzing en toelating wordt nog onvoldoende gevoerd.

Uitgangspunten voor het speciaal onderwijs

4. Voor het toekomstige speciaal onderwijs kunnen de volgende uitgangspunten worden geformuleerd:

— er zal moeten worden gestreefd naar een zodanige inrichting van de basisschool en de middenschool, dat het mogelijk wordt grote groepen kinderen die nu nog naar het buitengewoon onderwijs worden verwezen, in het basisonderwijs en in de middenschool te handhaven. Eventueel zullen hiervoor binnen het reguliere onderwijs bijzondere voorzieningen moeten worden getroffen;

— een volledige integratie van alle vormen van buitengewoon onderwijs in het basisonderwijs en in de middenschool zal niet mogelijk zijn. Er zullen altijd kinderen blijven die aangewezen zijn op speciale onderwijsvoorzieningen;

— een flexibel geheel van speciale onderwijsvoorzieningen moet er toe bijdragen dat probleemkinderen slechts in het uiterste geval geheel losraken van het reguliere onderwijs;

— de indeling in schooltypen binnen het speciaal onderwijs dient gebaseerd te zijn op onderwijskundige behoeften en agogische criteria. Het aantal schooltypen zal tot hooguit 5 of 6 moeten worden beperkt;

— ten behoeve van de kinderen die zijn aangewezen op speciale onderwijsvoorzieningen zullen duidelijke verwijzings- en toelatingscriteria moeten gelden;

- de doelstellingen van het speciaal onderwijs zullen per categorie moeten worden vastgesteld. Daarbij dient ervan te worden uitgegaan dat het kind in staat moet worden gesteld zijn of haar eigen identiteit te ontwikkelen;
- een scheiding tussen basisonderwijs en middenschool is voor het speciaal onderwijs ongewenst. Het onderwijsleerproces dient binnen één onderwijsinstelling zoveel mogelijk een continu verloop te hebben, gezien de verstrengeling die er bestaat tussen de pedagogisch-didactische, paramedische en medische facetten.

De inrichting van het speciaal onderwijs

5. Uitgaande van de onderwijskundige behoeften van de leerlingen is een herziening van de indeling in schooltypen binnen het speciaal onderwijs op korte termijn noodzakelijk. Voorop dient daarbij te staan dat niet de handicap van het kind doorslaggevend is, maar de aanpak van de school en de intentie tot helpen van het onderwijzersteam.

In kringen van het huidige buitengewoon onderwijs wordt wel gedacht aan een indeling in vier hoofdcategorieën:

- motorisch-gericht onderwijs;
- correctief onderwijs;
- compenserend onderwijs;
- therapeutisch onderwijs.

Deze indeling geeft een onderscheiding naar hoofdaccenten aan. In de ene categorie kan natuurlijk aandacht worden geschonken aan elementen uit een andere categorie.

Het motorisch-gericht onderwijs is gericht op kinderen die door een tekort aan verstandelijke vermogens voorbestemd zijn om in het arbeidsproces die plaatsen te bezetten, waar motorische en manuele prestaties de intellectuele prestaties overheersen. Te denken valt aan de zwakzinnige en de debiele kinderen. Een niet onbelangrijk deel van deze kinderen zal reeds in een zeer vroeg stadium naar het speciaal onderwijs zijn verwezen.

Het correctief onderwijs is gericht op herstel van de aansluiting bij het basisonderwijs. Het omvat kinderen die een speciale didactiek vragen en die vaak uit het reguliere onderwijs komen. Bij voorbeeld kinderen die moeilijk lerend of moeilijk opvoedbaar heten, leer- en gedragsstoornissen vertonen of een slechte gezondheid hebben. In de toekomstige situatie zal deze categorie zo klein mogelijk moeten worden gehouden, aangezien in beginsel dergelijke kinderen in het reguliere onderwijs dienen te worden opgevangen.

Het compenserend onderwijs is gericht op functiestoornissen van organische aard. Het is bedoeld voor zintuiglijk gestoorden, lichamelijk gebrekkigen en spraakgebrekkigen. Ook hier geldt dat in het verleden vaak wat al te snel dergelijke kinderen naar het buitengewoon onderwijs zijn verwezen.

In elk geval kan worden gestreefd naar veel breder opgezette onderwijsinstellingen voor speciaal onderwijs, waardoor interne differentiatie mogelijk wordt. Het therapeutisch onderwijs ten slotte is gericht op psychische stoornissen, zoals neurose, hyper-emotionaliteit en autisme.

Bij deze kinderen moet het therapeutisch karakter van de behandeling doorgaans het onderwijskundig handelen bepalen.

Het is denkbaar dat naast deze vier hoofdcategorieën nog een vijfde of zesde wordt onderscheiden. Zo is een nadere differentiëring van zintuiglijk gestoorden en lichamelijk gebrekkigen mogelijk, evenals de toevoeging van een categorie 'diversen'. Uitgangspunt dient te zijn dat de indeling flexibel is, zodat niet telkens nieuwe typen nodig zijn.

Te treffen maatregelen

6. Op langere termijn moet – waar mogelijk – worden gestreefd naar een integratie van het gewone en het speciale onderwijs. Dit is overigens alleen mogelijk als dat gewone onderwijs dusdanig verbeterd is, dat het gehandicapte kind niet de dupe wordt van de integratie. Deze integratie moet in elk geval onderwijskundig, maar kan ook bestuurlijk, organisatorisch en zelfs ruimtelijk van aard zijn.

Te denken valt aan speciale groepen op de basisschool of aparte scholen binnen één complex. De mate waarin speciale hulp op de basisschool kan worden gegeven, is afhankelijk van een aantal factoren, zoals:

- inhoud en vorm van het onderwijs in de basisschool;
- de bekwaamheid van de leerkrachten;
- de accommodatie;
- het beschikbaar zijn van hulp en begeleiding.

Daarom zijn voorzieningen nodig op het gebied van de leerplanontwikkeling, de opleiding en de na- en omscholing van onderwijsgeevenden, de scholenbouw, de leermiddelen en de schoolbegeleidingsdiensten.

Alle onderwijsgeevenden in het basisonderwijs zullen reeds tijdens hun opleiding vertrouwd moeten worden gemaakt met de problematiek van gehandicapte en afwijkende kinderen.

De onderwijsgeevenden zullen in staat moeten zijn problemen te signaleren en eenvoudige gevallen op te lossen. De leerkrachten voor het speciaal onderwijs dienen dan bovenop hun opleiding voor het basisonderwijs nog een gespecialiseerde opleiding te krijgen.

Bovendien zullen er nog opleidingen voor zeer speciale hulp moeten komen aan nieuwe landelijke instituten. Op korte termijn kunnen een aantal concrete maatregelen worden genomen:

- tegengaan van uitbreiding van het aantal schoolsoorten voor buitengewoon onderwijs en de verzelfstandiging ervan;
- bevorderen van het samengaan van twee of meer schooltypen;
- bevorderen van de integratie van lager en speciaal onderwijs, waar dat onderwijskundig verantwoord is;
- verbeteren van de opleidingen voor onderwijsgeevenden (opleidingen voor kleuterleidsters en pedagogische academies);
- versterken van de mankracht bij de schoolbegeleidingsdiensten ten behoeve van het speciaal onderwijs;
- voorbereiden van (speciale) wettelijke maatregelen;
- opzetten van experimenten, waarbij zowel het speciale als het lager onderwijs is betrokken. Hierbij zal een nauwe relatie moeten worden gelegd met de Innovatiecommissie Basisschool.

Op lange termijn zal gestreefd moeten worden naar een integratie van vormen van speciaal en gewoon onderwijs, vooral in onderwijskundige zin. Het speciaal onderwijs dient dan uitsluitend opvang te bieden aan die kinderen, waarvan de handicap zo ernstig is, dat verblijf in het gewone onderwijs – ondanks alle hiervoor genoemde voorzieningen – onmogelijk moet worden geacht.

HOOFDSTUK 3. De middenschool

De middenschool in het geheel van de onderwijsstructuur

1. Internationaal en nationaal bestaat de tendens het funderend onderwijs te verlengen. Een van de belangrijkste redenen daartoe is dat allen naar algemeen inzicht over veel meer kennis en vaardigheden dienen te beschikken om volwaardig aan deze samenleving mee te kunnen doen.

Na de basisschool gaat het funderend onderwijs daarom verder. En wel in de vorm van een middenschool. Vooralsnog is die voor alle leerlingen van 12 tot 16 jaar. Bij experiment zal nader worden gezien of de leeftijden van 11 tot respectievelijk 15 jaar eventueel beter zijn. Net zoals in de basisschool ligt het accent ook in de middenschool nog op het ontwikkelen van die kennis en vaardigheden die allen nodig hebben om op een verantwoorde wijze in de samenleving te kunnen functioneren. Dat houdt voor de middenschool ook in:

- oriëntatie van de leerlingen op de latere studie- en beroepskeuze; en
- voorlopige en nog te veranderen bepaling van de mogelijkheden van de leerlingen op dit vlak.

In de middenschool blijven alle leerlingen, van welke capaciteit en uit welk milieu ook afkomstig, in niet-voorgeselecteerde leeftijdsgroepen bijeen. Dat

worden 'heterogene leeftijdsgroepen' genoemd. Van daaruit kunnen de leerlingen zich in wisselende groepen van bezigheid en studieniveau (de zogeheten 'homogene groepen') naar hun aanleg en belangstelling bekwamen en oriënteren.

Aan het eind van de middenschool zal van elke individuele leerling een 'ontwikkelingsprofiel' worden vastgesteld. Hierin komen niveau, vaardigheden, begaafdheden en belangstelling van de leerling tot uitdrukking. Bovendien staan er ook aanwijzingen in voor zijn verdere studie- en beroepsmogelijkheden.

Algemene uitgangspunten voor de middenschool

2. Wat zijn de belangrijkste uitgangspunten voor de middenschool? Ook internationaal worden voor een dergelijke vorm van 'comprehensief' of 'geïntegreerd onderwijs' de volgende punten centraal gesteld:

- Het gezamenlijk volgen van algemeen en beroepsoriënterend onderwijs door een volledige jaargroep van leerlingen, ongeacht aanleg, milieu, sexe of geleverde leerprestatie.

Dit houdt natuurlijk niet in dat alle leerlingen van een jaargroep alle programma-onderdelen op gelijk niveau aangeboden krijgen. Een dergelijke eenheidsschool wordt onomwonden afgewezen: de zwakker begaafden zouden dan immers mislukken, de begaafden worden afgeremd en de middelmaat zou tot norm verheven worden. Doorbreking van de schotten in het bestaande categoriale systeem mag niet tot uniformiteit en nivellering leiden. Er moet in tegendeel een nieuwe vorm van onderwijs uit voortkomen waarin elke individuele leerling zijn unieke persoonlijkheid naar aanleg, belangstelling en bekwaamheid optimaal kan ontplooien. Dat kan, zoals reeds in de vorige paragraaf is aangegeven, het beste plaatsvinden in een stelsel waarin alle leerlingen voor sommige activiteiten in niet-voorgeselecteerde leeftijdsgroepen bijeen blijven en van daaruit naar steeds wisselende groepen van bezigheid en studieniveau uitzwermen.

- Uitstel van studie- en beroepskeuze naar een later tijdstip. Nu moeten de kinderen in het categoriaal onderwijssysteem globaal al op hun twaalfde jaar kiezen. De consequenties hiervan zijn veelal zeer ingrijpend voor hun verdere leven. In de middenschool wordt die keuze zo ver mogelijk naar het zestiende jaar verschoven.

- Het voortzetten van het streven van de basisschool om 'gelijke' dat wil zeggen: optimale, kansen op ontplooiing te bieden. Naar verwachting zal hieraan bijgedragen kunnen worden door het verminderen van eventuele achterstanden veroorzaakt door milieugebondenheid en door traditionele rolbeperking van meisjes.

- Verbreding van inhoud van onderwijs- en vormingsaanbod van de 12- tot 16-jarigen. Dit kan bereikt worden door een grotere spreiding van vakken en het bieden van mogelijkheden tot evenwichtiger en veelzijdiger ontplooiing van alle aanwezige bekwaamheden. Hieronder worden nadrukkelijk ook die van creatief-artistieke, organisatorische en sociale aard verstaan.

- Het aanbieden van passende onderwijsleersituaties voor individuele ontplooiing en sociale bewustwording. Meer dan tot dusver kan het onderwijs er toe bijdragen dat de mens de samenleving en zijn plaats in de samenleving niet als onveranderlijke gegevenheden leert zien, maar als dingen waaraan hij zelf het nodige kan veranderen.

Eerdere aanzetten in dezelfde richting

3. Deze uitgangspunten voor de middenschool zijn niet bepaald gloednieuw. Ook in Nederland niet. In de mammoetwet zijn al veel aanzetten in deze richting te vinden. Een enkel voorbeeld.

In de eerste plaats betekende deze wet ook al een zekere mate van uitstel van studie- en beroepskeuze door de invoering van de brugklas. Bij de geestelijke vaders van de mammoetwet hebben gedachten geleefd over een veel langere brugperiode. Oorspronkelijk stond hen drie jaar voor ogen. Later ging men van drie naar twee jaar. En ten slotte zelfs naar één jaar. Waarbij dan ook nog een scheiding tussen algemeen voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en een aparte regeling voor het gymnasium kwam. Er zijn

nu weer scholen aan het experimenteren met die oorspronkelijke gedachte als uitgangspunt: Bijna al die scholen proberen de brugtijd toch weer uit te breiden. Bovendien zijn er ook experimenten gaande van scholengemeenschappen voor algemeen vormend en beroepsonderwijs.

In de tweede plaats is de leerling in het voortgezet onderwijs meer centraal komen te staan. Vóór de mammoetwet werd een leerplan aangeboden met voor alle leerlingen geldende eisen. Op 'het eind van de rit' moest iedereen dezelfde vakken op voldoende niveau beheersen. In de mammoetwet is daarin, met name voor de hogere leerjaren, verandering gekomen. Op basis van individuele aanleg, belangstelling en toekomstverwachtingen kan er meer dan vroeger tussen vakken en vakkencombinaties gekozen worden. Als gevolg daarvan is het percentage uitvallers naar beneden gegaan.

In de derde plaats is de hoofdverdeling in het secundair onderwijs anders komen te liggen. Vóór de mammoetwet ging ongeveer 50 % van de leerlingen na de lagere school naar het lager beroepsonderwijs. Nu is dat nog maar 40 % en in sommige streken van ons land loopt het al naar de 30 %. Daarbij stromen veel leerlingen door van m.a.v.o. naar h.a.v.o. en – wat minder – van h.a.v.o. naar atheneum. Hierdoor wordt aan een groeiend percentage leerlingen een grotere kans op een bredere ontplooiing geboden.

Dat laatste geldt trouwens ook voor die 30 tot 40 % van de leerlingen die na de lagere school naar het lager beroepsonderwijs gaat.

Het l.b.o. is immers onlangs van drie op vier jaar gekomen om meer aandacht aan algemene vorming en zelfontplooiing te kunnen schenken. Bovendien stroomt een flink percentage leerlingen door van het l.b.o. naar m.b.o.

Dit zijn maar een paar voorbeelden. Voorbeelden die illustreren dat het bij de genoemde uitgangspunten voor de 'comprehensieve' of 'geïntegreerde' school, de middenschool, niet om een scherpe breuk gaat met de gedachten en ontwikkelingen van tot dusver. Integendeel, er wordt juist geprobeerd om op dergelijke reeds ingeslagen wegen voort te gaan.

Kenmerken van de middenschool

4. Uit deze uitgangspunten zijn als belangrijkste kenmerken van de middenschool af te leiden:

- a. vroegtijdige en eenzijdige selectie wordt zoveel mogelijk tegengegaan en vervangen door de determinatie naar wisselende groepen van bezigheid en studieniveau (de 'homogene groepen');
- b. het min of meer definitieve tijdstip van studie- en beroepskeuze wordt zo ver mogelijk naar het 16de jaar verschoven;
- c. de gelijkheid van kansen, dat wil zeggen: de reële mogelijkheid van alle leerlingen tot ontplooiing, wordt zoveel mogelijk centraal gesteld;
- d. daarbij gaat het niet alleen om intellectuele en technische kwaliteiten, maar zeer zeker ook om kwaliteiten op creatief-artistiek, organisatorisch en sociaal gebied;
- e. de leerprocessen zijn zoveel als mogelijk op de verscheiden aard van de leerlingen afgestemd.

In de volgende paragrafen worden deze kenmerken achtereenvolgens uitvoeriger besproken.

Tegengaan van vroegtijdige en eenzijdige selectie

5. Talrijke onderzoeken wijzen uit dat de keuze van een bepaalde schoolsoort of een bepaald beroep veelal op te jonge leeftijd gemaakt wordt. Meestal gebeurt dat dan door anderen dan de leerling zelf. En in vele gevallen blijkt die keuze ten slotte onjuist.

De situatie in ons land op dit punt is ook nog niet rooskleurig. Wel zijn er door de mammoetwet al verbeteringen opgetreden. In paragraaf 3 zijn daarvan enkele voorbeelden gegeven.

Andere, nog niet genoemde stappen in de goede richting zijn:

- de wederzijdse afstemming van de leerstof tussen de verschillende typen voortgezet onderwijs;
- de bijeenvoeging van schoolsoorten in scholengemeenschappen.

Er zijn al zeer duidelijke aanzetten tot het tegengaan van te vroegtijdige en te eenzijdige selectie gegeven: maar nog niet in voldoende mate.

Per 1 januari 1973 nam 87 % van de 13-jarigen aan het voortgezet onderwijs deel (de overigen volgden nog lager onderwijs); voor de 14-jarigen bedraagt dat percentage nu bijna 100. Het eerste jaar bestaat uit de brugklas. Die is gescheiden in a.v.o.-v.w.o. en l.b.o. Door de brugklas werd meer mogelijkheid tot uitstel van school- en beroepskeuze en de daarop gerichte selectie gegeven. Maar de scheiding tussen de twee categorieën brugklassen betekende in zekere zin toch een handhaving van de oude situatie: na de lagere school wordt onmiddellijk voor een bepaalde hoofdstroom gekozen en geselecteerd.

En als de brugklas eenmaal doorlopen is, blijkt het moeilijk een nieuwe keuze te maken of op de gemaakte keuze terug te komen. De leerlingen zijn dan in een bepaalde schoolsoort ingedeeld en het is dan niet bepaald gemakkelijk om bij voorbeeld tussentijds van m.a.v.o. naar h.a.v.o. of van h.a.v.o. naar atheneum over te stappen, laat staan van l.b.o. naar enigerlei vorm van a.v.o. Wel zijn er aan 'het eind van de rit' mogelijkheden om in deze richting over te gaan, zoals al in paragraaf 3 is opgemerkt.

Na (en in de praktijk ook wel aan het begin of tijdens) de brugklas worden de leerlingen naar niveau van verwerking van een goeddeels uniform programma in homogene groepen ingedeeld: de klassen. Deze klassikale opzet van homogene leerlingengroepen die grotendeels of geheel gelijke leerstof in een gelijk tempo moeten verwerken, waarbij de leden van de groep jaarlijks gelijk beoordeeld worden, levert het verschijnsel zittenblijven op. Jaarlijks komt dat bij 10 tot 15 % van de leerlingen in alle schoolsoorten van voortgezet onderwijs voor. Soms brengen die leerlingen het doorzettingsvermogen niet langer op en gaan van school. Op zo'n manier komen vele leerlingen niet aan de een of andere vorm van een afgeronde schoolopleiding toe.

Een enkel voorbeeld. In 1971-1972 verlieten 79 689 leerlingen het a.v.o. met een diploma en 28 206 zonder. Een aantal van die 'schoolverlaters' zal wel een diploma in een ander schooltype gehaald hebben. Maar vaststaat dat velen zonder een getuigschrift de maatschappij ingingen.

In 1971-1972 zaten er 38 067 leerlingen in het l.t.s.-brugjaar. Een jaar later gingen maar 35 912 leerlingen over naar de tweede klas. Sommigen stroomden door naar het i.t.o. In hetzelfde schooljaar zaten 42 931 leerlingen in de tweede klas van de l.t.s. Een jaar later werden er maar 35 708 in de derde klas aangetroffen. In dat jaar verlieten 36 069 leerlingen de l.t.s.; 7446 deden dat zonder diploma.

Tot slot nog enkele illustraties uit het l.h.n.o. In 1971-1972 zaten er 35 959 meisjes in de eerste klas. Een jaar later waren 1775 zonder diploma vertrokken. Van de 37 614 leerlingen in het tweede leerjaar waren er een jaar later nog 35 056 in het derde leerjaar over. Totaal verlieten in een jaar tijd 4610 meisjes het l.h.n.o. zonder diploma. Sommige van deze 'schoolverlaatsters' stroomden door naar het l.e.a.o. en zelfs wel naar het m.a.v.o. Maar een groot aantal van deze meisjes verliet de school omdat ze in de eerste klas 15 of 16 jaar geworden waren en in de tweede klas 16 of 17. Zij wilden er toen maar een punt achter zetten.

Zoals in vele andere landen heeft ook in Nederland het onderwijs door de categoriale indeling toch een zekere geslotenheid van de verschillende schoolsoorten tot kenmerk. Dit leidt tot een te vroegtijdige en dikwijls blijvende indeling van leerlingen in een selectiesysteem dat meer van de karakteristieken van deze schoolsoorten uitgaat dan van de individuele mogelijkheden van de leerlingen. Daar komt nog bij dat ook de afkomst uit een bepaald milieu vaak de keuze van een bepaald schooltype beïnvloedt.

Er is al veel verbeterd. Maar toch moet vastgesteld worden dat in het kleuter- en basisonderwijs en zeker in het categoriale voortgezet onderwijs het selectieproces nog de overhand heeft op het begeleiden van de individuele ontplooiing. Het voortgezet onderwijs blijft nog te vroegtijdig en te sterk selecteren en wordt nog te vaak en te uitsluitend als toeleveringsmiddel gehanteerd.

De oorzaak van deze selectie is gelegen in een maatschappij die, naar een statisch model, hiërarchisch gestructureerd, wel voor algemeen basisonderwijs en beroepsonderwijs zorgde, maar verder vooral geïnteresseerd was in de vorming van een kleine top van intellectueel begaafden en het selecteren van een elite. Duidelijk is nu een kentering in deze opvatting te constateren.

De gedachte wint veld dat het niet bij de aanzetten in de goede richting kan en mag blijven. De leerlingen van 12 tot 16 jaar mogen niet langer telkenmale en uniform op voor allen gelijke momenten aan een reeks van vaste standaarden getoetst worden die uitsluiting tot gevolg kunnen hebben. Het moet juist omgekeerd zijn: het onderwijsleerproces zal zich naar de mogelijkheden van de leerlingen moeten richten, zowel naar niveau als naar tempo. Met de middenschool wordt nagestreefd de leerlingen niet aan een uniforme schoolstandaard te toetsen, maar bij de beoordeling vast te stellen waartoe de leerlingen in staat zijn en hen naar een verwezenlijking van hun mogelijkheden te begeleiden.

Determinatie naar wisselende groepen van bezigheid en studieniveau

6. Het huidige onderwijssysteem kent verscheidene belemmeringen die een juiste – voorlopige en nog te veranderen – plaatsbepaling van de leerlingen naar hun aspiraties en mogelijkheden in de weg staan. We herhalen hier in het kort nog eens de belangrijkste ervan:

- Alle leerlingen van een bepaalde schoolsoort moeten in het zogeheten leerstofjaarklassensysteem aan het einde van gelijke jaarperiodes aan een (nog overwegend op kennis gerichte) minimumstandaard voldoen.
- De onderwijsleerplannen verschillen wel van schoolsoort tot schoolsoort, maar binnen een schoolsoort geldt veelal een vrijwel uniform onderwijsleerplan.
- De examensystemen zijn meer gericht op de bewaking van het niveau van een bepaald onderwijs- en examenprogramma en minder op de mogelijkheden van de individuele leerlingen.

Al deze aspecten van het huidige onderwijssysteem hebben een bepaalde selectie tot gevolg: leerlingen blijven zitten of worden naar een 'gemakkelijker' schoolsoort doorverwezen. Daardoor verlaten velen het onderwijs voortijdig.

Om daarin verandering te brengen zal de binding tussen de verwerking van leerinhoud en een bepaalde daarvoor gestelde tijd ontkoppeld moeten worden. Pas dan kunnen de individuele leerlingen binnen een ruime (maar natuurlijk niet onbepaalde) tijdsduur in eigen tempo een bepaalde leertaak vervullen.

Voor sommige activiteiten kunnen alle leerlingen in niet-voorgeselecteerde leeftijdsgroepen (de 'heterogene leeftijdsgroepen') bijeen blijven. Van daaruit gaan ze naar steeds wisselende groepen van bezigheid en studieniveau (de 'homogene groepen'). Naar welke hangt af van de aspiraties en de capaciteiten van de leerlingen. De leraren (school) zullen daarbij helpen. Dat proces wordt determinatie genoemd.

Selectie in de vorm van zittenblijven is bij determinatie niet langer aanwezig. Maar determinatie wil niet zeggen dat iedere leerling tot elke homogene groep kan toetreden. Een bepaalde homogene groep kan, ondanks de aspiraties van de leerling in kwestie, zijn mogelijkheden te boven gaan. Of anders gezegd: Een andere groep kan beter bij zijn capaciteiten aansluiten. De school kan hem in zo'n geval de toegang tot een bepaalde homogene groep niet alleen ontraden, maar ook ontzeggen en hem naar een andere groep doorverwijzen. In zoverre kan determinatie dus selectie inhouden. Wij komen op deze problematiek in de volgende paragrafen nog terug.

Uitstel van studie- en beroepskeuze

7. Zoals al eerder in dit hoofdstuk betoogd, zijn er met en na de invoering van de mammoetwet aanzetten tot uitstel van studie- en beroepskeuze gegeven. Maar door de categoriale opzet van het mammoetsysteem bleven belangrijke belemmeringen voor een echt uitstel voor iedere leerling bestaan. Die belemmeringen hebben tot de gedachte geleid dat het niet bij die aanzet van een eenjarige en gedeelde brugklas plus wat mogelijkheden tot

doorstroming mag blijven. Teruggrijpend op de oorspronkelijke ideeën van de geestelijke vaders van de mammoetwet, is de conceptie van een middenschool opgekomen waarin definitieve keuzen zo lang mogelijk worden uitgesteld.

Niet dat er in de middenschool geen aandacht aan studie- en beroepskeuze geschonken zou worden. Integendeel, het is de uitdrukkelijke bedoeling dat er naast algemene vorming ook oriëntatie op de latere studie- en beroepsmogelijkheden gegeven wordt. Maar het moet wel zoveel mogelijk tot oriëntatie beperkt blijven. In de middenschool worden bij voorbeeld geen beroepsopleidingen geboden. Die komen pas na de middenschool.

Ook de determinatie naar wisselende homogene groepen van bezigheid en studieniveau kan bij deze oriëntatie helpen. De leerlingen zullen langs deze weg zich van hun belangstelling en aanleg kunnen vergewissen. Dit houdt ook in dat ze ontdekken waar de grenzen van hun mogelijkheden – vooralsnog ten minste – liggen.

Aan het eind van de middenschool zal van elke individuele leerling een 'ontwikkelingsprofiel' worden vastgesteld. Hierin komen, zoals eerder gezegd, niveau, vaardigheden, begaafdheden en belangstelling van de leerling tot uitdrukking. Met niet alle ontwikkelingsprofielen kunnen alle studies in het vervolgonderwijs begonnen worden. In zo'n profiel staan dan ook zekere aanwijzingen voor de verdere studie- en beroepsmogelijkheden vermeld.

Deze aanwijzingen zullen zoveel mogelijk ruimte aan de keuze van de abiturienten van de middenschool over dienen te laten. Gebeurt dit niet, dan zullen er al snel door allerlei opleidingen in het vervolgonderwijs specifieke eisen aan voorkennis gesteld worden en deze eisen zouden weer tot (categoriale) indelingen in de middenschool kunnen leiden. Aan de andere kant kunnen de aanwijzingen in het profiel niet als volslagen vrijblijvend beschouwd worden. In het vervolgonderwijs wordt wel geselecteerd. Het massaal in de wind slaan van die aanwijzingen zou tot desastreuze gevolgen in het eerste jaar van het vervolgonderwijs kunnen leiden. Wij komen hierop in paragraaf 10 terug.

Gelijkheid van kansen

8. Talrijke kinderen hebben in de lagere school en het categoriale voortgezette onderwijs niet alle kansen gekregen. Als gevolg van het verschil in cultuurpatronen tussen school en milieu van herkomst liepen zij een achterstand op. Ook bij gelijke aanleg ontstonden vergelijkenderwijs verschillen in resultaten tussen de leerlingen.

De nieuwe basisschool en de daarop aansluitende middenschool willen gelijkheid van kansen bieden door de belemmeringen van ongelijke beginsituaties, meestal ontstaan door ongunstige milieuomstandigheden en ook door beperkingen van het traditionele rolpatroon van vrouwen, zoveel mogelijk weg te nemen. Nu wordt gelijkheid van kansen voor allen nog te vaak als een uniforme behandeling van allen opgevat. Dat is onjuist. Een dergelijke gelijkheid is slechts een gelijkheid in naam en niet in werkelijkheid.

In binnen- en buitenlandse discussies over 'comprehensief' onderwijs komen twee interpretaties van het begrip gelijkheid van kansen voor. In de eerste plaats wordt eronder verstaan: de individuele beginsituaties mogen verschillend zijn, maar de uiteindelijke resultaten moeten gelijk zijn. Duidelijk is dat zoiets alleen maar bereikt kan worden bij een streng doorgevoerde uniformiteit. Zo'n eenheidsschool betekent in feite niets anders dan nivellering. De gevolgen ervan zullen zijn: de zwakker begaafden mislukken, de begaafden worden afgeremd en de middelmaat wordt norm. Een dergelijke eenheidsschool wordt onomwonden afgewezen, omdat ze strijdig is met onze culturele, sociale, economische en politieke situatie en idealen.

In de tweede plaats wordt eronder verstaan dat elke individuele leerling zijn persoonlijkheid naar aanleg, belangstelling en bekwaamheid optimaal kan ontplooien. Dat wil zeggen dat het onderwijs aan tempo, niveau en werkwijze van iedere individuele leerling aangepast moet zijn, voor zover dit ten minste binnen het totale aanbod van onderwijsleersituaties in een school mogelijk is. Dit zal zowel voor de begaafden als voor de zwakken op

allerlei uiteenlopende gebieden moten gelden. In experimenten zullen hiervoor diverse programma's, didactische werkvormen en organisatievormen moeten worden ontwikkeld en geëvalueerd. In die betekenis wordt in deze nota gelijkheid van kansen opgevat.

Gelijkheid van kansen in deze zin sluit ongelijkheid van resultaten zeker niet uit. De leerlingen moeten de kans krijgen om zich in gelijke vrijheid naar eigen begaafdheid te kunnen ontwikkelen. Wel moet hierbij nauwlettend in acht genomen worden dat een zeker basisniveau aan kennis en vaardigheden op enige elementaire terreinen nagestreefd en bereikt wordt.

Bevordering van creatief-artistieke, organisatorische en sociale kwaliteiten

9. Individuele ontplooiing in de middenschool vraagt om sociale redenen in de eerste plaats een zeker basisniveau voor allen. In de tweede plaats gaat het om de begeleiding bij de ontwikkeling van specifieke begaafdheden van – per definitie unieke – leerlingen.

In het huidige onderwijs wordt te eenzijdig nadruk gelegd op enerzijds de cognitieve ontwikkeling (in a.v.o. en v.w.o.) en anderzijds een zeer vroegtijdige specialisatie gericht op bepaalde beroepsvelden (in l.b.o.). Individuele ontplooiing is echter pas dan mogelijk als het niet alleen aan cognitieve kwaliteiten en bepaalde technische vaardigheden, maar ook aan andere kwaliteiten voldoende aandacht wordt geschonken, zoals de sociale, culturele, artistieke en emotionele. Voor de ontwikkeling van persoon en samenleving zijn de laatste van even groot belang als de eerste.

Het onderwijs kan er – meer dan tot dusver – toe bijdragen dat de mens de samenleving en zijn plaats in de samenleving niet als onveranderlijke givenheden leert zien, maar als dingen waaraan ook hij zelf het nodige kan veranderen. Het nieuwe basisonderwijs en de middenschool zullen een verdere democratisering van de maatschappij moeten bevorderen door de leerling op zijn latere taak en rol van mondig staatsburger voor te bereiden. Daartoe zal in het onderwijsleerproces nadruk worden gelegd op eigen oordeel, kritische houding en sociale en organisatorische vaardigheden. De leerlingen behoren het als normaal te beschouwen dat allen in de samenleving meedenken, meespreken en – in wat voor vorm dan ook – meebeslissen. De middenschool zal daarom ook sociale bewustwording en de bewerktuiging om daar iets mee te doen als – geïntegreerd – onderdeel van de algemene vorming in haar schoolwerkplan moeten opnemen.

Nu zullen in een samenleving van mensen ook kwaliteiten tot hun recht behoren te komen die niet vooral materieel, cognitief of technisch van aard zijn. Ook artistieke en emotionele kwaliteiten moeten in het onderwijs tot ontplooiing komen. De middenschool dient ook hieraan grote waarden toe te kennen. In de heterogene leeftijdsgroepen zal aan deze aspecten met name veel aandacht geschonken worden.

Aanpassing van leerprocessen aan leerlingen: externe differentiatie ('streaming')

10. Ervaringen en onderzoeken in 'comprehensieve' systemen in het buitenland hebben ons intussen al veel geleerd.

In de eerste plaats is ervaring opgedaan met een 'middenschool' waarin de leerlingen toch weer naar algemeen prestatieniveau ingedeeld worden ('streaming'). Dit soort indeling, zo leert de ervaring, gaat het karakter van een categoriale indeling vertonen. Om het in onze situatie te vertalen: Wij zouden onder het label middenschool bij voorbeeld een l.b.o.-stroom, een m.a.v.o.-stroom en een h.a.v.o./v.w.o.-stroom krijgen. Het mammoetstelsel zou dan vereenvoudigd zijn. Doordat er geen gescheiden scholen bestaan, zou de doorstroming gemakkelijker verlopen. Maar in grove lijnen zou het huidige stelsel eigenlijk gereproduceerd worden. De argumenten tegen het huidige mammoetstelsel zouden afgezwakt worden, maar in principe overeind blijven.

('setting')

In de tweede plaats is ervaring opgedaan met het consequent groeperen en indelen van de leerlingen naar prestatieniveau per vak of vakgebied ('setting'). Een leerling zit bij voorbeeld in groepering 'zeer goed en vlug' bij wiskunde/rekenen, in 'middelmatig' bij Nederlands en in 'vrij onbeholpen en

langzaam' bij handvaardigheid. Een van de gevolgen daarvan is een desoriëntering bij de leerlingen, omdat ze maar steeds van groep moeten veranderen. De waardering in de huidige maatschappij blijft hoogstwaarschijnlijk een grote rol spelen: De genoemde leerling zal zich op wiskunde/rekenen concentreren (hoge status), Nederlands meenemen (moet nu eenmaal) en handvaardigheid laten schieten (lage status). Maar de leerling met precies de omgekeerde prestatieniveaus heeft het moeilijker: wiskunde/rekenen moet hij vanwege de status en de beroepskansen wel doen (maar ja, hij is er 'slecht' in, en zo wordt hij ook ingedeeld), Nederlands ook (kan nu eenmaal niet anders) en handvaardigheid geeft hem de kans op een later beroep, dus doet hij dat in ieder geval. Bij deze keuzen zullen culturele, artistieke, emotionele en waarschijnlijk ook sociale 'vakken' er onderdoor dreigen te gaan. Ze zullen veelal slechts gekozen worden als men er sterk voor gemotiveerd is. Dit systeem van 'setting' gaat voorts al snel over in 'streaming'. De indeling en groepering naar prestatieniveau per vak of vakgebied wordt al gemakkelijk en gauw gegeneraliseerd naar algemeen prestatieniveau op de huidige waarderingsladder van de vakken of vakgebieden.

– interne differentiatie

In de derde plaats is het hier boven omschreven stelsel van 'heterogene leeftijdsgroepen' van waaruit de leerlingen zich in wisselende 'homogene groepen' van bezigheid en studieniveau naar hun belangstelling en interesse bekwamen en oriënteren. In deze heterogene leeftijdsgroepen komt vooral de ontwikkeling van sociale, artistieke, motorische en emotionele kwaliteiten aan de orde. Voor zover mogelijk wordt hierin ook gezamenlijk aan het door en in de samenleving vereiste basisniveau-voor-allen gewerkt. Naast deze heterogene leeftijdsgroepen treedt dan 'setting' op.

'Streaming' en 'setting' worden wel tezamen met de term 'externe differentiatie' aangeduid: de leerlingen worden naar bezigheid en studieniveau in bepaalde groepen ingedeeld. Het in de vorige paragrafen ruwweg aangegeven stelsel van 'heterogene leeftijdsgroepen' en 'homogene groepen' heet dan 'interne differentiatie': Alle leerlingen worden binnen een jaar- of groepsverband bijeengehouden en ze worden verder naar aanleg en tempo, vaardigheid en belangstelling begeleid. De jongste ervaringen wijzen in de richting van een vorm van interne differentiatie die niet de individuele leerling, maar de stabiele constante kleine groep als basiseenheid van de onderwijsleerorganisatie kiest. Vanuit die kleine heterogene leeftijdsgroep zwermen de leerlingen uit naar de homogene groepen.

Interne differentiatie wordt als ideaal gezien; er zijn echter vele moeilijkheden om het te bereiken.

'Interne differentiatie' is het ideaal waarnaar in de middenschool gestreefd moet worden. Maar dat zal wel de nodige moeilijkheden opleveren. De beperkingen liggen immers voor de hand.

Zoals reeds eerder is gesteld zal in het kader van het vervolgonderwijs een aantal onderwijs- en examenprogramma's worden aangeboden die in een aantal niveaus zijn te onderscheiden. Deze indeling naar niveaus van programma's in het vervolgonderwijs zal licht tot 'voorafschaduwning' in de middenschool kunnen leiden: een leerling moet ongeveer dit of dat niveau in dit of dat vakkenpakket gehaald hebben om een bepaald programma in het vervolgonderwijs te kunnen en te mogen volgen. Aan het eind van paragraaf 7 is hier al over geschreven.

Het is met de interne differentiatie een kwestie van zorgvuldig en behoedzaam laveren tussen twee gevarenzones. Die zijn:

- Als elke abituriënt van de middenschool aan elk programma in het vervolgonderwijs mag en kan beginnen, moet elk programma van de bovenschool op het minimumniveau van de langzaamste en zwakst begaafde leerling starten. Dat is onmogelijk, ook al omdat de beschikbare financiële middelen beperkt zijn.
- Als de programma's in het vervolgonderwijs hun eigen eisen aan de voorkennis behaald in de middenschool (en vastgelegd in het 'ontwikkelingsprofiel') mogen stellen, is de kans groot dat er ondanks het label 'interne differentiatie' toch 'setting' en 'streaming' en daarmee dus in feite 'externe differentiatie' gaat optreden.

Het ideaal van 'interne differentiatie' is dat de leerlingen optimaal tot hun recht komen door de combinatie van 'heterogene leeftijdsgroepen en 'homogene groepen'. Als de leerlingen werkelijk naar hun vermogen keuze voor die homogene groepen zouden maken, was er geen onoverkomelijk probleem; de wetgever zou dan slechts de eventuele overdreven eisen aan voorkennis van sommige programma's in het vervolgonderwijs tot gerechtvaardigde vormen moeten terugdringen. Maar deze samenleving brengt nu eenmaal met zich mee dat de leerlingen (en hun ouders) naar de langste en 'moeilijkste' onderwijsweg streven, daar die het meeste status, civiel en materieel effect pleegt te hebben. Vandaar dat de determinatie naar 'homogene groepen' ook elementen van selectie in zich zal moeten hebben.

'Interne differentiatie' wordt als ideaal beschouwd waar naar gestreefd moet worden. In hoeverre zich in de loop van de middenschool 'setting' en 'streaming' zullen gaan voordoen, blijft de vraag. In ieder geval moet gepoogd worden deze verschijnselen zo lang mogelijk uit te stellen. En als het maar enigszins kan, moet 'streaming' voorkomen worden. Waarborging van de reële mogelijkheid om ook nog in het eerste jaar van het vervolgonderwijs te switchen zal hierbij van groot belang kunnen zijn.

Duidelijk is dat via vele en veelsoortige experimenten gepoogd zal moeten worden zoveel mogelijk van het ideaal van 'interne differentiatie' te realiseren.

Problemen die bij de experimenten met de middenschool moeten worden opgelost:

11. Uit de vorige paragraaf is al duidelijk geworden dat er bij de realisering van de middenschool nogal wat problemen moeten worden opgelost. Daarover in deze paragraaf meer.

In de afgelopen jaren zijn er in ons land op vraag van de scholen en op initiatief van de overheden al een aantal instituten opgericht die tezamen deel zullen gaan uitmaken van een verzorgingsstructuur ten dienste van de ontwikkelingen in het onderwijs. Tot deze structuur behoren instituten voor scholing (opleiding, her- en bijscholing), begeleiding, leerplanontwikkeling en onderzoek. Deze instituten zullen belangrijke bijdragen kunnen leveren in de ondersteuning van de scholen bij de vormgeving van de middenschool.

Het welslagen zal in hoge mate afhangen van de werkelijke participatie van alle betrokkenen. In de eerste plaats zijn dat de onderwijsgegenden, het andere personeel, de leerlingen, de ouders en het bestuur. Samenwerking van de leraren, werkzaam in de praktijk van de scholen, en de deskundigen, werkzaam in de instituten van de verzorgingsstructuur, is daarbij een eerste voorwaarde voor het slagen van de experimenten die tot de vormgeving van de middenschool leiden. In de tweede plaats zal ook de maatschappij, in heel haar bonte verscheidenheid, bij de realisering van de middenschool betrokken moeten worden. De ontwikkeling van de middenschool zal immers nauw dienen aan te sluiten bij de maatschappelijke wensen en mogelijkheden.

De ervaringen in het buitenland zullen bij de vormgeving van de middenschool van grote dienst kunnen zijn. Maar wij kunnen niet met het kopiëren en overnemen van buitenlandse voorbeelden volstaan. De maatschappelijke situatie verschilt immers vaak. Daarom zullen de scholen in Nederland veelal een eigen oplossing binnen de eigen situatie als eerste doel moeten zien.

Als we nu al, op voorhand, een eerste inventarisatie van problemen rondom de verwezenlijking van de middenschool proberen op te stellen, dan komen we tot de volgende lijst:

– de cursusduur

– Ook al is er in deze nota van een vierjarige middenschool uitgegaan, dan zal toch al experimenterend nagegaan moeten worden of een driejarige cursusduur wellicht niet een betere oplossing biedt. Denkbaar is ook dat de beste oplossing is dat de middenschool voor sommige leerlingen driejarig is en voor anderen vierjarig. Ten slotte is het niet onmogelijk dat uit experimenten zou blijken dat de cesuur tussen basisschool en middenschool op een andere dan 12-jarige leeftijd moet liggen.

- de aansluiting met het vervolgonderwijs
 - een nieuw stelsel van leergebieden,
 - bijscholing van de leraren,
 - optimale ontplooiing van (cognitief) minst- en hoogstbegaafden,
 - samenspel tussen overheid en onderwijs
- Op de problemen rondom de overgang van middenonderwijs naar vervolgonderwijs, en de eventuele consequenties daarvan voor de inrichting van het middenonderwijs, is al in de vorige paragraaf ingegaan. In ieder geval zal de doorstroming naar het vervolgonderwijs gegarandeerd moeten worden. Vooral in de periode van experimenten zullen de leerlingen geen risico mogen lopen. Aan het eind van de middenschool (of tussentijds, als dat moet) zullen zij in het bestaande categoriale schoolsysteem een plaats behoren te vinden. Hiervoor zullen vroegtijdige en duidelijke regelingen getroffen behoren te worden. Gezien de individualisering en de differentiatie in 'homogene groepen' zal een keuze gemaakt dienen te worden tussen een einddiploma, een certificaat en een beoordeling door middel van een ontwikkelingsprofiel, al dan niet in combinatie.
 - Waarschijnlijk is een heel nieuw stelsel van leergebieden nodig. Dat zal niet zonder de intensieve ondersteuning van de kant van de Stichting voor de leerplanontwikkeling bereikt kunnen worden. Zoals hierboven al is gesteld, zullen deskundigen en praktijkmensen intensief moeten samenwerken om tot een dergelijk stelsel te komen.
 - Onderzocht zal moeten worden hoe de leraren het best voor hun nieuwe taak kunnen worden bijgeschoold. Zal dit in een reeks cursussen vooraf moeten gebeuren? Of juist tijdens het experiment en aan de hand van directe ervaringen in het vernieuwingsproces? Duidelijk is nu al dat de nieuwe taak van de leraren gespecialiseerder en gedifferentieerder is dan in het traditionele onderwijs. Nieuwe onderwijsdoelstellingen vragen deskundigheid in operationalisering en onderwijsleerprocessen in inrichting. De leraren zullen bovendien meer in team-verband werken.
 - Zal de middenschool bij welslagen van de experimenten de eerste fase van het huidige voortgezet onderwijs geheel gaan vervangen? In de Verenigde Staten, de Oost-Europese landen, Japan en Zweden is men wel tot die beslissing gekomen. In Engeland en in sommige Länder van West-Duitsland is een dubbel-systeem gekozen: middenschool en traditioneel categoriaal systeem komen naast elkaar. Maar in zo'n dubbelsysteem, zo is al gebleken, kan de middenschool niet goed tot haar recht komen. Zij wordt dan een school voor de cognitief minder-begaafden. Vele ouders blijken dan immers hun kinderen bij daarvoor gebleken aanleg naar een 'moeilijke' traditionele school te sturen. Die wordt dan meer en meer de school voor de cognitief begaafden. Het dubbelsysteem brengt volgens de ervaringen niet alleen een scheiding binnen de opgroeiende generatie met zich mee, maar het versterkt nog in hogere mate dan voorheen de eenzijdige gerichtheid op kennis als het waarderingscriterium bij uitstek. Daarmee belemmert het de veelzijdige ontplooiing van verschillend begaafde leerlingen. Op grond van al deze redenen wordt het dubbelsysteem voor ons land afgewezen. Wel zal in de experimenten moeten worden onderzocht op welke wijze de middenschool zowel de minst-begaafden als de hoogst-begaafden tot optimale ontplooiing van hun mogelijkheden kan brengen.
 - Bij de experimenten moet het samenspel tussen de centrale overheid en het onderwijs optimaal zijn.
De centrale overheid is voor het geheel van het onderwijs en voor de planning van de vernieuwing verantwoordelijk. Het onderwijs heeft een eigen verantwoordelijkheid inzake inrichting, doeleinden en inhoud van het onderwijs. Binnen duidelijk aangegeven ruimte en begrenzing zal het onderwijs deze eigen verantwoordelijkheid ook moeten behouden.
Er zijn kortom veel problemen op te lossen. Op de experimenten wordt een zware wissel getrokken. De uitkomst daarvan is volstrekt niet zeker. Toch zal er geëxperimenteerd behoren te worden. De aanzetten in de goede richting vragen niet om het consigne 'op de plaats rust', maar om – voorzichtige en geleidelijke – voortgang op de reeds ingeslagen weg.

Deel III. Vervolgonderwijs

HOOFDSTUK 1. De bovenschool

Herbezinning op het onderwijs aan 16-19-jarigen vereist

1. De verlenging van het funderend onderwijs zal ook gevolgen hebben voor het onderwijs dat daarop volgt. De middenschool zal immers een andere toestroom van leerlingen met zich meebrengen. Wij kunnen niet volstaan met de v.w.o.- en h.a.v.o.-toppen, het m.b.o. en het participatie-onderwijs van nu bovenop de middenschool van de toekomst te plaatsen. Dat zou – gezien de andere aard van het onderwijs in de middenschool en de andere uitstroom – gaan wringen. Herbezinning op het onderwijs aan 16-19-jarigen is daarom vereist. Het gaat er daarbij om zowel de voorbereiding op het hoger onderwijs, als de directe beroepsopleidingen opnieuw vorm te geven.

Dit is echter niet de enige reden tot herbezinning op het onderwijs voor 16-19-jarigen. Ook als er geen middenschool zal komen, is die herbezinning hard nodig.

Allereerst valt op dat allerlei maatschappelijke ontwikkelingen er toe geleid hebben dat steeds meer jongeren ononderbroken volledig dagonderwijs zijn gaan volgen. Nu zit al 40 à 50 % van de 15- tot 19-jarigen overdag in de schoolbanken. Bij de uitbreiding van de leerplicht tot 18 jaar zal dat tot rond 90 % toenemen. Steeds meer dingen die men vroeger in het leven-van-alle-dag opstak of geacht werd op te steken, moeten nu op school geleerd worden.

Voorts begint zich al duidelijker een leeftijdsgroep van rond 16- tot 19-jarigen met eigen kenmerken af te tekenen. In die fase van het leven vindt de overgang van jeugd naar volwassenheid plaats. De invloed van leeftijdgenoten neemt relatief toe. Men wil eigen verantwoordelijkheid dragen, als volwassenen behandeld worden, eigen keuzen maken. Bij dit alles stelt men dan veelal voorop dat het onderwijs dat men volgt 'relevant' dient te zijn voor 'de maatschappelijke werkelijkheid'.

In dit verband rijzen er dwingende vragen. Bevordert het onderwijs voor 16-19-jarigen wel genoeg de motivatie van de leerlingen? Geeft het wel de nodige ruimte aan de eigen verantwoordelijkheid? Is het wel voldoende aan de maatschappelijke werkelijkheid gerelateerd?

Herbezinning op deze sector van het onderwijs is hard nodig. In de discussie over vernieuwing van het onderwijs hebben steeds de basisschool, de middenschool en de universiteit meer aandacht getrokken dan de diverse onderwijsvoorzieningen voor de 16-19-jarigen. Maar die kunnen in de discussie over vernieuwing niet weggedacht of ter zijde geschoven worden. In de volgende paragrafen gaan we eerst nog wat nader op de hiervoor aange-stipte problemen in.

Steeds meer jongeren volgen ononderbroken dagonderwijs

– als gevolg van veranderingen in de beroepenwereld

– als gevolg van de verwachting dat het onderwijs ook voorbereidt op het ingewikkelder leven van deze tijd

2. De maatschappelijke ontwikkelingen hebben er toe geleid dat de laatste 15 à 20 jaar steeds meer jongeren ononderbroken volledig dagonderwijs zijn gaan volgen.

Dat is in de eerste plaats een gevolg van de veranderingen in de beroepenwereld. Met 'de tweede industriële revolutie' zijn vele elementaire handelingen door machines overgenomen en is de specialisatie van de beroepsbeoefenaren ver opgevoerd. In de loop van de jaren werden bovendien op uiteenlopende delen van de arbeidsmarkt hogere eisen gesteld aan eigen verantwoordelijkheid en het vermogen op nieuwe ontwikkelingen in te spelen. Mede hierdoor is het begin van de volledige arbeidsbekwaamheid in heel wat sectoren van de maatschappij geleidelijk aan, maar toch wel vrij snel, tot latere leeftijd opgeschoven.

In de tweede plaats is dat ook het gevolg van een ander verwachtingspatroon ten aanzien van het onderwijs. Men verwacht nu meer dan vroeger dat het onderwijs beter en dus ook langduriger op het ingewikkelder leven van deze tijd voorbereidt. Naast voorbereiding op de beroepsarbeid moet het on-

– en als gevolg van de druk om de langste onderwijsweg te volgen met de hoogste status en het meeste materieel effect

derwijs tevens veel aandacht aan de voorbereiding op het maatschappelijk leven schenken.

De roep om meer onderwijs dient over het algemeen genomen positief gewaardeerd te worden. Maar dat geldt niet voor alle daartoe strekkende tendenties en motieven. Mede als gevolg van de stijging van de welvaart is er een sociaal-psychologische druk ontstaan dat jongeren en jonge volwassenen in steeds grotere aantallen de langste onderwijsweg aflopen met aan het einde het diploma met de hoogste status en het meeste materieel effect. Om het kortweg met een slagzin weer te geven: 'hoe langer de onderwijsweg, des te groter preferent-aandelenpakket in de welvaart'. De arbeidsmarkt past zich daar geleidelijk bij aan. Het aanbod van steeds meer langer geschoolden en gevormden wordt met andere woorden niet alleen bepaald door de behoefte aan gekwalificeerde arbeidskrachten, maar die behoefte wordt in verscheidene sectoren mede bepaald door dat aanbod. Dit heeft twee gevolgen. Allereerst veroorzaakt dit een 'onderwijsspiraal': de druk om steeds langer volledig ononderbroken dagonderwijs te volgen, wordt alsmaar sterker. En verder veroorzaakt het een druk op die sectoren van de arbeidsmarkt waarvoor traditioneel weinig of geen scholing nodig werd geacht, om te mechaniseren en te automatiseren of om de arbeidsfuncties in kwestie interessanter te maken voor langer geschoolden en gevormden. Wij zijn in deel I van deze nota al dieper op deze problematiek ingegaan. Kortheidshalve wordt daarheen verwezen. Maar hoe dan ook, de druk op deelname aan het onderwijs voor 16–19-jarigen en in iets mindere mate op het hoger onderwijs zal ook als gevolg van deze ontwikkelingen waarschijnlijk blijven toenemen.

Kwalitatieve gevolgen

Kwalitatief houdt dit alles in dat het onderwijs in toenemende mate leersituaties gaat aanbieden die in het verleden in het maatschappelijk verkeer of leven-van-alle-dag plaatsvonden. Bekwaamheid tot praktisch en doeltreffend handelen leert men, anders gezegd, dan steeds minder spontaan in het maatschappelijk gebeuren; er gaat steeds meer leren in schoolverband aan vooraf. Bovendien zal dat onderwijs steeds meer rekening moeten houden met een veel grotere spreiding in begaafdheid en belangstelling onder de leerlingen dan voorheen het geval was.

Kwantitatieve gevolgen

Kwantitatief heeft dit ook ingrijpende gevolgen. Uit de volkstelling 1970 is gebleken dat van de mannelijke 15–19-jarigen goed de helft onderwijs volgt en van de vrouwelijke leeftijdsgenoten ongeveer 40 %. Mede als gevolg van de uitbreiding van de leerplicht zal de vraag naar onderwijs vanuit deze leeftijdsgroep waarschijnlijk van 45 % tot 90 % toenemen. Die stijging zal geleidelijk doorwerken in het hoger onderwijs.

Zoals reeds eerder is gezegd, dient deze vraag naar meer onderwijs over het algemeen genomen positief gewaardeerd te worden. Maar dat wil niet zeggen dat ieder in het vervolgonderwijs in alle gevallen die onderwijsweg kan inslaan en volgen die hij wil. Hij kan er immers minder geschikt voor blijken of het kan noodzakelijk zijn een beperking van de toelating in te stellen.

Op het laatst genoemde is reeds in deel I ingegaan. Over het eerstgenoemde volgt later in dit hoofdstuk meer.

De 16–19-jarigen vragen steeds duidelijker naar de sociale relevantie van het onderwijs; er ontstaan problemen rondom de motivatie

3. De 16–19-jarigen bevinden zich in velerlei opzicht in een overgangsfase van jeugd naar maatschappelijke volwassenheid. In deze fase bereiden jongeren zich voor op de intrede in de samenleving. De invloed van de opvoeding door de ouders en de school neemt dan in kracht af. Maatschappelijke verbanden en leeftijdsgenoten vormen meer en meer een referentiekader. De 16–19-jarigen kunnen en willen eigen verantwoordelijkheid dragen, zelf keuzen maken en standpunten bepalen. Meer dan voorheen zijn zij zelfstandig betrokken bij wat er in de samenleving waarvan zij deel uitmaken, gebeurt. Hun interesses zijn vaak meer naar buiten gericht. In het verlengde

daarvan vragen juist zij meer van het onderwijs dat het niet louter theoretisch is. Dat 'je er maar wat aan hebt'. Dat het verband houdt met de maatschappelijke werkelijkheid waar ze mee te maken hebben.

De laatste jaren nemen daarom de problemen rondom de motivatie van juist deze leeftijdsgroepen in het onderwijs toe. Dat wijst erop dat er een groeiende spanning bestaat tussen de behoeften van deze jongeren en de wijze waarop het onderwijs voor deze leeftijdscategorie is ingericht.

Vroeger kwamen dergelijke problemen met de 16-jarigen en ouderen veel minder voor. Wat is de reden dat ze dan nu zo sterk opkomen? Allereerst hangt dat waarschijnlijk samen met de veranderde positie van de jongeren. Vroeger had die leeftijdsgroep nog niet zo'n uitgesproken eigen plaats. De kenmerken van die groep kwamen daardoor dan ook minder scherp geprofileerd of zelfs nauwelijks of niet naar voren. Verder is dit ongetwijfeld het gevolg van het feit dat vroeger slechts weinigen langdurig aan het onderwijs deelnamen. Daarbij komt dat diegenen die toen zo langdurig onderwijs volgden uit milieus afkomstig waren die doorgaans reeds van huisuit met deze opleiding en vorming vertrouwd waren.

De groeiende massale deelname aan het onderwijs voor 16 tot 18- à 19-jarigen heeft evenwel nu zeer vele jongeren met andere behoeften en verwachtingen ten aanzien van het onderwijs en met een andere betrokkenheid bij de maatschappelijke werkelijkheid met het onderwijs voor 16-19-jarigen in aanraking gebracht. Op hun behoeften en verwachtingen behoort ingespeeld te worden.

Bestaande tendensen en ontwikkelingen in het onderwijs hebben ook gevolgen voor het onderwijs voor 16-19-jarigen

4. Maar er is nog een set van reeds bestaande tendensen en ontwikkelingen. Die is in het huidige onderwijs gelegen. In het hoofdstuk over het middenonderwijs is al uitvoerig ingegaan op het feit dat het huidige secundair onderwijs in staat van ontwikkeling en vernieuwing is. Voorbeelden zijn het participatie-onderwijs en de nu nog 'werkende jongeren' en de verlenging en veralgemenisering van het l.b.o. Verder is ook het hoger onderwijs in ontwikkeling.

Deze bestaande tendensen en ontwikkelingen zullen ook gevolgen hebben voor de onderwijsvoorzieningen voor de 16-19-jarigen en op vrij korte termijn. Deze gevolgen zullen des te duidelijker worden, als de leerplicht eenmaal tot het 18e jaar is verlengd.

Kenmerken van het nieuwe onderwijs voor 16-19-jarigen:

- sterke band met de maatschappelijke werkelijkheid

5. Al deze genoemde factoren en tendensen maken het gewenst dat er voor de 16-19-jarigen onderwijsvoorzieningen worden ontwikkeld die de volgende kenmerken vertonen.

In de eerste plaats moet er in dit onderwijs een sterke band met de maatschappelijke werkelijkheid bestaan. De jongeren dienen zich op de uiteenlopende sectoren en beroepen te kunnen oriënteren waarnaar hun belangstelling uitgaat. In alle gevallen behoort de leerstof inhoudelijk op een sector van maatschappelijke bezigheid gericht of toegespitst te zijn. Dit geldt ook voor de curricula die naar het hoger onderwijs leiden. Verder behoort in dit onderwijs de mogelijkheid van kennisname met de praktijk te worden geboden. In sommige gevallen zal dit uit uitvoerige bezoeken en gesprekken bestaan. In andere gevallen zal dit neerkomen op stage-periodes voor de leerlingen in beroepssituaties. Het onderwijs voor 16-19-jarigen wordt met andere woorden gekenmerkt door de methodiek van het participerend leren. Het streven is er daarbij op gericht de leerervaringen zoveel en zo goed mogelijk te doen aansluiten bij of af te stemmen op de maatschappelijke werkelijkheid waarmee de leerling te maken krijgt.

- zelfstandige studie met begeleiding

In de tweede plaats moet in deze sector van onderwijs, meer dan in het funderend onderwijs, nadruk worden gelegd op de zelfstandigheid van de leerling. Het accent verschuift dan van onderwijzen naar zelfstudie. Het didactisch principe in deze vorm van onderwijs kan kortweg worden geschetst als zelfstudie onder begeleiding.

– gericht op deelname aan het maatschappelijk leven

In de derde plaats moet het onderwijs voor 16–19-jarigen erop gericht zijn dat de leerlingen op rond 18-jarige leeftijd als volwassen leden van de samenleving en verantwoordelijke burgers in een democratische maatschappij kunnen functioneren. Voor zeer velen zal dit onderwijs eindonderwijs zijn. Dat houdt in dat het onderwijs is op grond waarvan men aan het maatschappelijk leven en in het bijzonder aan het beroepsleven gaat deelnemen, zij het dat er de mogelijkheid bestaat om later van voorzieningen van levenslang leren, zoals na- en omscholing en verdere vormings- en ontwikkelingsprogramma's, gebruik te kunnen maken. Maar ook voor de jongeren die nog verder volledig dagonderwijs in het kader van het hoger onderwijs gaan volgen geldt dat ze op hun achttiende jaar in velerlei opzicht een volwassen maatschappelijke status innemen.

– externe differentiatie naar drie stromen

Het onderwijs voor 16–19-jarigen heeft, samenvattend, drie functies:

- het bereidt alle leerlingen voor op een volwassen, dus mondig, maatschappelijke status als staatsburger;
- het leidt sommige leerlingen op tot onmiddellijke beroepsuitoefening op verschillend niveau;
- het bereidt andere leerlingen voor op mogelijke deelname aan verder vervolgonderwijs, c.q. hoger onderwijs.

Als gevolg van het duidelijke onderscheid tussen de laatste twee functies wordt dit onderwijs gekenmerkt door de externe differentiatie. Dat houdt in dat de leerlingen naar te bereiken eindniveau bijeen gegroepeerd worden. De interne differentiatie van de middenschool kan dan niet langer gecontinueerd worden. Ook al zou het niet in het voornemen liggen, de samenleving zal toch tot 'streaming' van het onderwijs aan 16–19-jarigen en daarmee tot externe differentiatie nopen. Globaal zal bij deze externe differentiatie de volgende grove onderscheiding gemaakt kunnen worden:

- a. een theoretische stroom die onder meer, afhankelijk van de aard en het niveau van het behaalde eindresultaat, toelating biedt tot onderscheiden programmatypen van het hoger onderwijs;
- b. een – middellange – beroepsgerichte stroom die voorbereidt op de beroepsuitoefening in functies van middelbaar niveau en die onder bepaalde voorwaarden met betrekking tot het behaalde eindniveau tevens toelating biedt tot bepaalde programma's in het hoger onderwijs; en
- c. een – korte – beroepsgerichte stroom die voorbereidt op de beroepsuitoefening in functies van eenvoudige aard en die onder bepaalde voorwaarden met betrekking tot het bepaalde eindniveau tevens toelating biedt tot bepaalde programma's in de middellange beroepsgerichte stroom.

De eerste stroom zal moeten voortkomen uit de huidige v.w.o.- en h.a.v.o.-toppen. De tweede uit het huidige m.b.o. en delen van het huidige h.b.o. en delen van het toekomstige participatieonderwijs. En de laatste uit het huidige l.b.o. en het participatieonderwijs. De doelstellingen van deze stromen vereisen uiteraard een duidelijk omschreven geheel van te bereiken eindtermen. Dit is vooral nodig met het oog op de nagestreefde beroepserkenning van alle opleidingen binnen een stroom.

– keuzemogelijkheden met een systeem van dossier-diploma's

In de vijfde plaats lijkt het noodzakelijk om in dit onderwijs, naast de naar aard en niveau bepaalde 'kernvakken' ruimte te laten voor keuzemogelijkheden. De belangstelling en begaafdheid van de leerlingen lopen immers – ook binnen een opleiding in een stroom – uiteen en gepoogd zou kunnen worden hieraan zo goed mogelijk tegemoet te komen. De eisen van de op dit onderwijs volgende onderwijs- en beroepspraktijk variëren bovendien ook.

In dit verband zou zoveel mogelijk gestreefd moeten worden naar een systeem van dossier-diploma's. Een dergelijk diploma geeft dan aan welke opleiding in welke stroom met voldoende resultaat beëindigd is en welke eigen keuzevakken daarbij of daarenboven op welk niveau gedaan zijn. Daar soms een andere inhoud aan het begrip dossier-diploma gegeven wordt, zij hier nog volledigheidshalve aan toegevoegd dat men natuurlijk wel aan de vaststaande minimum-eisen van de opleiding in de stroom in kwestie voldaan moet hebben, wil men een dergelijk diploma uitgereikt krijgen.

— een bovenschool met drie stromen
of afdelingen

6. Deze indeling in drie stromen zou, theoretisch gedacht, tot verschillende structurele vormgeving kunnen leiden. Te denken is hierbij bij voorbeeld aan:

- drie afzonderlijke schooltypen;
- twee afzonderlijke schooltypen, waarbij onderscheid zou bestaan tussen de 'theoretische' en de 'beroepsgerichte' bovenschool;
- een beroepsgerichte bovenschool, terwijl de theoretische stroom als een soort uitgebreide propaedeuse aan het hoger onderwijs wordt toegevoegd;
- één schooltype, bovenschool geheten, met drie duidelijke stromen, dan wel een scholengemeenschap met drie onderdelen.

Elk van deze constructies heeft voor- en nadelen. In de discussie over het toekomstig onderwijsbestel zullen de consequenties van de uiteenlopende constructies ongetwijfeld zeer uitvoerig aan de orde komen. Dat zal tot een nadere afweging kunnen leiden. In dit bestek wordt geen poging gedaan om alle consequenties van alle constructies uitputtend te behandelen. Wel wordt hier naar voren gebracht dat de voorkeur vooralsnog uitgaat naar het laatstgenoemde model: een bovenschool bestaande uit drie te onderscheiden stromen of onderdelen (voor de organisatorische opzet ervan wordt verwezen naar paragraaf 10 van dit hoofdstuk).

Deze voorkeur berust op de volgende overwegingen. In de eerste plaats zou opdeling in een aantal schooltypen tot een groot aantal kleine scholen leiden. Dat kan juist bij deze onderwijsvorm met relatief dure investeringen niet doelmatig zijn. Het alternatief is dat er toch wel grote scholen van dit type gevormd zouden worden. Maar dat kunnen er dan veel minder zijn. En dat is weer nadelig voor de bereikbaarheid van deze onderwijsvoorzieningen.

In de tweede plaats zou opdeling in afzonderlijke schooltypen tot sociale scheiding tussen categorieën onderwijsvragenden boven de 16 jaar leiden. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat wederom groepen leeftijdsgenoten in een sterk gescheiden sociaal klimaat worden opgeleid. Dan groeien ze uit elkaar. In ieder geval zijn ze niet met elkaars activiteiten vertrouwd. Daar komt bovendien nog iets bij. Continueren van de huidige drieslag in het onderwijs voor 16-19-jarigen zou ook tot — blijvende — accentuering van verschillen in maatschappelijk aanzien leiden en daarmee weer tot stijgende druk op dat onderwijstype dat het hoogst in aanzien staat. Zoals in de volgende paragraaf wordt aangegeven, dienen we veeleer naar een andere classificatie binnen deze vorm van onderwijs te streven. Een indeling waarbij niet het sociaal prestige, maar de samenhang van maatschappelijke sectoren uitgangspunt is.

In de derde plaats zou de opdeling in afzonderlijke schooltypen de keuzen doorstromingsmogelijkheden voor de leerlingen aanzienlijk beperken. Men stapt in de praktijk nu eenmaal niet gemakkelijk tijdens de rit van het ene schooltype naar het andere over. Eenmaal gemaakte keuzen zouden dan moeilijk of met veel tijdverlies veranderd kunnen worden. En dat is toch wel iets wat gezien de te verwachten spreiding en belangstelling van begaafdheden onder de 16-19-jarigen niet zal mogen gebeuren. Leerlingen van de korte beroepsgerichte stroom kunnen toch geschikt blijven voor de middellange beroepsgerichte stroom en zij zullen dan zonder veel moeite en tijdverlies door moeten kunnen stromen. Dat geldt ook voor leerlingen van de middellange beroepsgerichte stroom die tijdens of aan het eind van hun opleiding geschikt blijken voor (bepaalde programma's van) hoger onderwijs. Of om een ander voorbeeld te geven: Het is ook zeer wel mogelijk dat de theoretische stroom voor sommige leerlingen te zwaar zal blijken; zij behoren dan de mogelijkheid te krijgen om zonder veel moeite en tijdverlies alsnog hun schoolloopbaan met een diploma van een opleiding in de (middellange) beroepsgerichte stroom af te sluiten. Door de onderscheiden stromen in één schoolverband bijeen te brengen kunnen latere keuze- en doorstromingsmogelijkheden praktisch gezien bevorderd worden. Uitzichtloze 'fuikwerking' kan dan worden voorkomen en de automatische druk op de langste onderwijsweg kan daarmee beter worden opgevangen.

In de vierde plaats lijkt oriëntatie op bepaalde maatschappelijke sectoren noodzakelijk om het beginsel van participierend leren vorm te geven (wij komen hierop in de volgende paragraaf nader terug). Een dergelijke oriëntatie noopt in ieder geval tot samen gaan van beide beroepsgerichte stromen. Maar ze is bovendien voor het realiteitsgehalte van de theoretische stroom van groot belang. Ook dit pleit ervoor de drie stromingen in één bovenschool bijeen te brengen.

- nadere omschrijving van de stromen of afdelingen

Op grond van deze overwegingen gaat de voorkeur uit naar een bovenschool als scholengemeenschap met drie stromen of afdelingen. Nader bepaald, gaat het hierbij om:

- een tweejarige theoretische afdeling;
- een drie- tot vierjarige afdeling beroepsgerichte stroom;
- een twee- tot driejarige afdeling beroepsgerichte stroom.

Deze afdelingen bestaan elk uit een aantal opleidingen met een eigen kernprogramma dat naar aard en niveau omschreven is. Binnen elke opleiding kunnen evenwel, zoals reeds eerder is gezegd, ook vakken op verschillende niveau en van verschillende aard gekozen worden. Kern- en keuzeprogramma leiden tezamen tot een dossier-diploma, dat afhankelijk van de (minimum-eisen van de) opleiding in kwestie en van het keuzeprogramma een verschillend civiel effect heeft.

- Onderscheiding van de bovenscholen naar maatschappelijke sectoren

7. Al eerder in dit hoofdstuk is er de nadruk op gelegd dat het onderwijs van 16–19-jarigen uit moet gaan van een nauwe band met de maatschappelijke realiteit. De leerlingen behoren zich reëel op de beroepsvelden te kunnen oriënteren. Van het onderwijs mag geen vervreemdingseffect uit gaan. Integendeel, het dient zo concreet mogelijk op maatschappelijk functioneren in leven en beroep gericht te zijn. Daarmee wordt de motivatie van deze leeftijdscategorie veelal het meeste gediend.

Daarom wordt voorgesteld de bovenscholen te onderscheiden naar hoofdgroepen van maatschappelijke activiteiten en daaraan gekoppelde leergebieden. Uiteraard mag een dergelijke sector niet al te smal gezien worden. Anders is de gewenste mogelijkheid tot oriëntatie en nadere keuzebepaling niet werkelijk aanwezig.

Op zo'n manier zou bij voorbeeld aan een volgend onderscheid in sectoren gedacht kunnen worden:

- maatschappelijke dienstverlening

– een sector maatschappelijke dienstverlening. Deze sector omvat opleidingen van theoretische en beroepsgerichte vakken op het terrein van hulpverlening, gezondheidszorg, opbouwwerk en dergelijke;

- natuurwetenschappen en techniek

– een sector natuurwetenschappen en techniek. Deze sector omvat opleidingen van theoretische en beroepsgerichte aard op het terrein van bijvoorbeeld werktuigbouw, elektrotechniek, bouwkunde, procestechniek, auto-techniek, grafische techniek en textiele techniek;

- commercie, economie en bestuur

– een commercieel, economisch en bestuurlijke sector. Deze sector omvat opleidingen op het terrein van het openbaar vervoer, de economie, de administratie, het toerisme enz.;

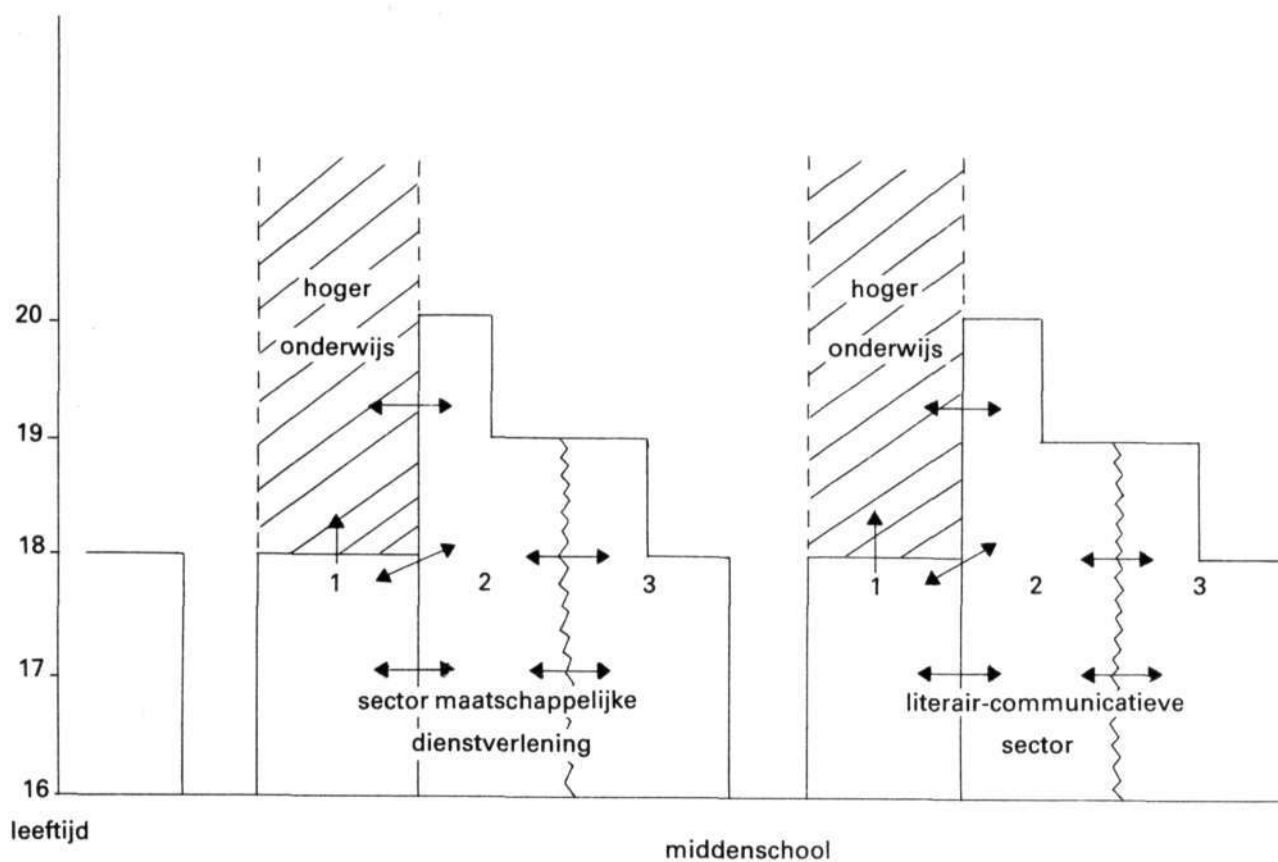
- landbouw

– een agrarische sector. Deze sector omvat opleidingen van theoretische en beroepsgerichte aard op het terrein van bijvoorbeeld land- en tuinbouw, bosbouw en landbouwtechnologie;

- communicatie

– een literair-communicatieve sector. Deze sector omvat opleidingen van theoretische en beroepsgerichte vakken op het terrein van de communicatie (zoals tolk, journalist, documentalist) en de taalwetenschap.

De bovenschool, twee voorbeelden



- 1 = tweejarige theoretische stroom
- 2 = drie- tot vierjarige beroepsgerichte stroom
- 3 = twee- tot driejarige beroepsgerichte stroom

→ = doorstroming

↔ = wederzijdse doorstroming

– een kunstzinnige sector. Deze sector omvat opleidingen van theoretische en praktische aard op het gebied van muziek, beeldende kunst, toneel, dans, enz.

Duidelijk is dat in de opleidingen 'van praktische aard', dus de beroepsstromen, ook theorie aan de orde komt. Dat geldt natuurlijk in relatief sterke mate voor de middellange beroepsgerichte stroom. Niet minder duidelijk is dat ook de theorie in de theoretische stroom zo goed als het kan op de maatschappelijke praktijk gericht dient te zijn. In ieder geval moet de relevantie van deze theoretische kennis voor de opleidingen in kwestie steeds duidelijk worden gemaakt.

Relatie tussen de gewenste aspecten van het onderwijs voor 16–19-jarigen en de opzet van sectoren en stromen binnen die sectoren

8. Een dergelijke indeling in stromen binnen bovenscholen gericht op een of meer maatschappelijke sectoren biedt ruime mogelijkheden om de eerder in dit hoofdstuk opgesomde gewenste aspecten van het onderwijs voor 16–19-jarigen goed tot hun recht te laten komen.

Allereerst is er bij een dergelijke opzet geen structurele scheiding meer die verschil in maatschappelijk aanzien tussen opleidingen ondersteunt en zelfs bevordert. Een bovenschool is op een of meer hoofdgroepen van maatschappelijke activiteiten met daarmee verbonden leergebieden gericht. De groepsvorming van de 16–19-jarigen kan zodoende volgens maatschappelijke belangstelling verlopen. Binnen een bovenschool zijn evenwel stromen of afdelingen. Het is denkbaar dat daartussen toch weer een flink verschil in maatschappelijk aanzien ontstaat. Verwacht mag echter worden dat dit verschil kleiner is dan het huidige verschil tussen de v.w.o.- en h.a.v.o.-toppen, het m.b.o. en de educatieve voorzieningen voor werkende jongeren. Bovendien mag ook verwacht worden dat de leerlingen meer dan nu met elkaars activiteiten vertrouwd zijn.

Bij een dergelijke sectorsgewijze opzet van dit onderwijs kan voorts de relatie tussen onderwijs en samenleving en daarmee de motivatie van de leerlingen versterkt worden. De sectorsgewijze opzet biedt immers betere voorwaarden voor de ontwikkeling van dat wat eerder in dit hoofdstuk als 'participerend leren' omschreven werd. De kansen op differentiatie van de programma's worden door de indeling in sectoren tevens groter. De keuzemogelijkheden van de leerlingen nemen eveneens toe. Deze keuzen kunnen al vroeg worden gemaakt, maar ze zijn ook in een later stadium nog te doen of te corrigeren. Al deze factoren zullen de motivatie van de leerlingen in bepalende mate kunnen versterken.

Hierbij moeten wel enige kanttekeningen worden gemaakt. In de bovenschool zal pas goed blijken of de middenschool aan de doelstellingen en verwachtingen beantwoordt. Het geldt wel erg sterk voor de motivatie van de leerlingen: hebben ze er nog zin in of is intussen al voor een flink deel alle lust vergaan, wanneer de bovenschool eenmaal bereikt is. Als het laatste het geval is, lijkt het moeilijk de benodigde motivatie voor nog eens twee jaar onderwijs te entameren. Als het eerste lukt, zijn er nog enkele moeilijkheden van belang te nemen. Om er enkele te noemen: de samenleving moet faciliteiten voor de benodigde educatieve stages bieden, de onderwijsgevers dienen de leerlingen te begeleiden en te adviseren en van de doorstromingsmogelijkheden behoort zonder al te veel moeilijkheden in de praktijk gebruik te kunnen worden gemaakt.

Uit de opmerkingen in paragraaf 2 van dit hoofdstuk is gebleken dat de neiging om in hoofdzaak om redenen van prestige en inkomen het langste onderwijs te volgen niet als positief ervaren mag worden.

In de voorgestelde opzet worden enige min of meer dwangmatige factoren die bij deze neiging een rol spelen, zo goed en zo kwaad als dat kan, uit de weg geruimd. Zo wordt de mogelijkheid om ook nog later een nadere of andere studie- en beroepskeuze te maken, opengelaten. 'Fuikwerking' van enigerlei stroom of opleiding na de middenschool is met andere woorden in dit stelsel tegengegaan. De keuze voor één bovenschool is, zoals reeds gezegd, hierdoor voor een groot deel ingegeven. In het hoofdstuk over de Open School wordt onder meer in verband met deze problematiek een stel-

sel van tweede-kansonderwijs aangegeven. Ook na afronding van het volledige dagonderwijs behoort de gelegenheid geboden te worden om naast een gehele of gedeeltelijke dagtaak, of met tijdelijke onderbreking ervan, een verdere of andere opleiding te volgen. Ten slotte zij nog een ander probleem in dit verband genoemd. Als het diploma, verbonden aan de langste onderwijsweg, min of meer automatisch het hoogste salaris zal opleveren, blijft de druk bestaan. In het volgende hoofdstuk wordt met name op deze problematiek ingegaan.

Met het stelsel van sectoren wordt de relatie tussen onderwijs en samenleving versterkt, zo is reeds gezegd. Het onderwijs wordt zo goed als dat in de uiteenlopende stromen gaat op het participierend leren van de 16-19-jarigen afgestemd. Hierbij moeten wel twee dingen in het oog gehouden worden. In de eerste plaats moet bij alle differentiatie niet op al te gespecialiseerde beroepen en functies gemikt worden. Als dat wel zou gebeuren, loopt men het gevaar dat de substitutiemogelijkheden op de arbeidsmarkt al bij voorbaat schier onmogelijk worden gemaakt. In de tweede plaats moet er in de opleidingen van de bovenschool vooral de nadruk worden gelegd op de methodische aanpak. Grondige kennis van feiten en zaken is natuurlijk nodig. Maar die feiten en zaken verouderen snel. Zeker zo belangrijk is daarom de bekwaamheid en attitude nieuwe situaties aan te kunnen.

Cursusopbouw en cursusduur
— overgang middenschool naar bo-
venschool

9. In deze en de volgende paragraaf worden enige zaken nog wat nader uitgewerkt. Allereerst geldt dat voor de cursusopbouw en cursusduur van de bovenschool. En verder moet er ook nog wat meer over de organisatie van de bovenschool gezegd worden. Aan het eind van de middenschool zal van elke individuele leerling een ontwikkelingsprofiel worden vastgesteld. Hierin komen niveau, vaardigheden, begaafdheden, belangstelling en gemotiveerdheid van de leerling tot uitdrukking. In zo'n profiel, zo is in het vorige deel van deze nota geschreven, zijn ook zekere aanwijzingen voor de verdere studie- en beroepsmogelijkheden vermeld.

Wat houden die aanwijzingen voor de abituriënt van de middenschool in? Er kan een aanwijzing gegeven worden dat hij het beste naar de theoretische ofwel naar de middellange praktische gerichte, dan wel naar de korte praktische gerichte stroom kan gaan. Er kan verder een aanwijzing over een of meer sectoren gegeven worden die hij al dan niet met veel kans op succes in zou kunnen gaan. De vraag is nu in hoeverre dit soort aanwijzingen bindend zijn. Voorgesteld wordt om de aanwijzingen ten aanzien van de sectoren als adviezen te beschouwen: de leerling kan een advies naast zich neerleggen en naar een sector gaan die niet aangeraden of zelfs afgeraden is. Voorgesteld wordt verder om de aanwijzingen ten aanzien van de stromen onder één bepaalde voorwaarde ook adviserend te doen zijn. Die voorwaarde is: de abituriënt met de aanwijzing naar de korte praktische stroom te gaan, kan wel met de middellange praktische stroom beginnen, maar niet met de theoretische stroom.

Op een dergelijke manier wordt de abituriënt van de middenschool een zeer grote keuzevrijheid gegarandeerd. Maar de consequentie is wel dat aan het eind van het eerste cursusjaar moet worden gecontroleerd of hij aan de minimumvoorwaarden voldoet die gesteld zijn om verder in de stroom en sector van zijn keuze te blijven. Voldoet de leerling dan niet aan die minimumvoorwaarden, dan krijgt hij nog een (inschrijvings)jaar om daaraan te voldoen of om een eerste cursusjaar in een andere stroom te volgen en aan het eind daarvan aan de minimum-voorwaarden te voldoen die daar weer voor verdere studie in die stroom gesteld zijn. Om al te grote verafschaduw in de middenschool te voorkomen worden er in deze eerste jaren van de bovenschool faciliteiten geboden om eventuele deficiënties voor de stroom en sector in kwestie aan te vullen, bij voorbeeld door middel van inhaalcurssussen.

— de praktische stromen in de bo-
venschool

De leerplicht wordt, zoals gezegd, tot 18 jaar verlengd. Bij een middenschool tot het zestiende jaar is dus in ieder geval eindonderwijs vereist dat niet langer dan twee cursusjaren duurt. Gezien de te verwachten minimum-

kennis en -vaardigheden die aan het eind van de middenschool bereikt worden, mag in alle redelijkheid gesteld worden dat er in alle of nagenoeg alle sectoren opleidingen geprogrammeerd kunnen worden die in twee à drie cursusjaren op de beroepsuitoefening in functies van lager niveau voorbereiden.

Voor de abiturienten van de middenschool die zeer duidelijk boven dit minimumniveau aan kennis en vaardigheden uitkomen, kunnen beroepsopleidingen geprogrammeerd worden van drie à vier cursusjaren die voorbereiden op beroepsuitoefening in functies van middelbaar niveau.

— de theoretische stroom in het vervolgonderwijs

De daartoe geschikte abiturienten van de middenschool hebben aan een theoretische stroom van twee cursusjaren genoeg om het niveau te bereiken dat nodig is om in het hoger onderwijs in te stromen. Met het voorbeeld van het internationaal baccalaureaat voor ogen, zou de mogelijkheid kunnen worden geboden dat een leerling tijdens deze twee jaren zeven vakken kiest, en wel op A- of B-niveau. Het A-niveau staat voor meer theoretisch, in de zin van abstract en/of complex. Het B-niveau is dat in mindere mate. De opleidingen in het hoger onderwijs zouden dan hun eigen eisen van vakken van A- en/of B-niveau kunnen stellen. Voor die opleidingen in het hoger onderwijs die nu onder het wetenschappelijk onderwijs ressorteren, zou de leerling bij voorbeeld uit een bepaalde vakkengroep binnen zijn onderwijssector het merendeel van de vakken op A-niveau moeten kiezen en met voldoende resultaat afronden. Voor die opleidingen die nu tot het h.b.o. behoren, zou met minder vakken op A-niveau kunnen worden volstaan.

De opleidingen in de sectoren van het hoger onderwijs zullen — in nauw overleg met de sectoren in de bovenschool — moeten vaststellen aan welke toelatingsvoorwaarden een abiturient van de bovenschool moet voldoen. De programma's van deze opleidingen zullen moeten duidelijk maken voor welke vakken een A-niveau en voor welke vakken een B-niveau nodig is, wil men de opleiding in kwestie met redelijke kans op succes kunnen voltooien. Onnodig opschroeven van de toelatingseisen kan zo worden tegengegaan.

Het ligt voor de hand, dat bij de meeste opleidingen met minder dan zeven vakken op A-niveau kan worden volstaan. Daarmee wordt dan de gedachte van de omnivalentie van het diploma (zoals het huidige v.w.o. die kent) losgelaten. Een abiturient van de bovenschool die bij voorbeeld drie vakken op A-niveau heeft behaald, zal niet tot alle vervolgopleidingen in zijn sector kunnen worden toegelaten. Het zal de leerlingen in de bovenschool overigens natuurlijk vrij staan alle zeven vakken op A-niveau te doen, waardoor zij hun doorstromingsmogelijkheden kunnen vergroten.

Een regeling, als hiervoor geschetst, zal zich moeten richten op de minimale toelatingsvoorwaarden waaraan een abiturient van de bovenschool voor een bepaalde opleiding moet voldoen. De mogelijkheid moet blijven bestaan dat sterk gemotiveerde studenten met bepaalde lacunes in hun vakkenpakket toch kunnen worden toegelaten tot het eerste cursusjaar.

Dat betekent dan wel dat aan het eind van het eerste cursusjaar (propaedeutische) in het hoger onderwijs minimumeisen of entreevoorwaarden voor de deelname aan de rest van het programma in kwestie worden gesteld.

Organisatie van de bovenschool

10. Zoals reeds in paragraaf 6 van dit hoofdstuk is gesteld, gaat de voorkeur vooral nog uit naar het model van een bovenschool of scholengemeenschap, bestaande uit drie te onderscheiden stromen of afdelingen. Deze zullen ontstaan uit de huidige v.w.o.- en h.a.v.o.-toppen (de theoretische stroom), het huidige m.b.o. en een deel van het h.b.o. (de middellange beroepsgerichte stroom) en het huidige l.b.o., participatie-onderwijs en leerling-wezen (de korte beroepsgerichte stroom).

In principe gaat het erom alle drie de stromen in een bovenschool aanwezig te doen zijn. Pas dan kan doorstroming sterk bevorderd en daarmee 'fuikwerking' voorkomen worden. Dan wordt ook de sociale scheiding tussen groepen 16-19-jarigen tegengegaan.

Maar in de praktijk zal het niet altijd lukken om alle drie de stromen in een bovenschool te bieden. Voorgesteld wordt daarom om minimaal twee stromen in een bovenschool te situeren. Als dat de beide beroepsgerichte stromen zijn, dient een samenwerkingsverband gesloten te worden met een bovenschool uit dezelfde sector waarin ook de theoretische stroom aanwezig is. Een dergelijke regeling is nodig om de doorstroming tussen de afdelingen in de bovenschool te waarborgen.

Ten aanzien van de organisatorische opzet van de bovenscholen wordt gedacht aan eenzelfde opzet als die van het participatie-onderwijs. Er komen dus per regio een aantal zelfstandige bovenscholen voor een of meer sectoren met een gezamenlijk regionaal dienstencentrum en een regionaal samenwerkingsverband. In dit dienstencentrum zijn ook de voorlichtingsfaciliteiten aan de leerlingen gesitueerd. Door dit dienstencentrum worden ook de afspraken met het bedrijfsleven en anderen gemaakt, bij voorbeeld op het terrein van de voor het 'participerend leren' noodzakelijke stages en oriënterende bezoeken. Ten slotte worden ook de dure apparaten die gemeenschappelijk gebruikt kunnen worden, in dit centrum ondergebracht.

Problemen bij de realisering van de bovenschool

– de sectoren

11. In dit hoofdstuk staan al heel wat problemen opgesomd. Problemen die in de discussie over het toekomstig onderwijsbestel en in de benodigde experimenten moeten worden opgelost. Wij noemen er enige:

– in de eerste plaats zal nader bepaald moeten worden wat de sectoren zijn waarop de verschillende bovenscholen zich zullen richten. In dit hoofdstuk is een eerste poging tot indeling gedaan. Is deze indeling juist? Moeten bij voorbeeld een literair-communicatieve sector en een kunstzinnige sector onderscheiden worden of kunnen ze beter één sector vormen? Is een sector als die voor de maatschappelijke dienstverlening niet te breed van opzet?

– de niveaus van de stromen

– in de tweede plaats zal aangegeven dienen te worden wat de uiteenlopende niveaus van de drie stromen zullen zijn. In dit hoofdstuk is reeds aangegeven waarop de drie stromen zich globaal zullen richten. Daarbij is ter nadere gedachtenbepaling aangegeven waaruit ze zullen voortkomen. De middellange beroepsgerichte stroom zou bij voorbeeld het huidige m.b.o. en een deel van het h.b.o. qua functie moeten gaan vervangen. Dit impliceert een herverkaveling tussen het huidige m.b.o. en h.b.o. Hoe moet die exact tot stand komen? De korte beroepsgerichte stroom zou voortkomen uit het huidige l.b.o., participatie-onderwijs en leerlingwezen. Maar de bovenschool volgt op een (drie- tot vierjarige) middenschool van algemeen-vormend en beroepsoriënterend karakter. Welk niveau zal hier het beste op aansluiten?

– spreiding en bereikbaarheid

– het bovenschool-onderwijs zal met zijn relatief veel geld vragende investeringen vrij duur zijn. De bovenscholen zullen dus tamelijk groot moeten worden. Maar zij zullen toch zeer goed bereikbaar behoren te zijn. Hierbij mag er vooralsnog niet op gerekend worden dat 16- en 17-jarigen het ouderlijk huis verlaten en op kamers gaan wonen om de bovenschool te kunnen volgen.

De vraag is dus wat vanuit de oogpunten van betaalbaarheid en bereikbaarheid een verantwoorde omvang van een regio is waarin de meeste sectoren en stromen binnen die sectoren in de vorm van bovenscholen vertegenwoordigd zijn.

– doorstroming

– in de vierde plaats is er de problematiek van het doorstromen of overstappen. Op welke momenten kan dat? Op welke voorwaarden? Wat zijn de minimum-garanties voor een goed werkend doorstroombeleid die in het stelsel van de bovenschool ingebouwd moeten worden?

– participierend leren

– verder is al eerder in dit hoofdstuk gewezen op de problemen rondom de realisering van het 'participerend leren'. Hoe moeten de hiervoor benodigde educatieve stages en – indringende – kennismakingsbezoeken geregeld en

ingericht worden? Zal de samenleving de hiertoe noodzakelijke faciliteiten scheppen? Hoe kunnen de onderwijsgevenden ook in de theoretische stromen naar de verwezenlijking van 'participerend leren' streven?

Deze en andere problemen zullen nog opgelost moeten worden voordat de bovenschool, in de vorm die in dit hoofdstuk is omschreven of wellicht een andere, definitief kan gaan draaien. Hiertoe zullen experimenten moeten worden ondernomen, die aanwijzingen dienen te verschaffen over de vorm en inhoud van de bovenschool.

HOOFDSTUK 2. Het hoger onderwijs

Voor het hoger onderwijs past een andere benadering dan voor het funderend onderwijs en de bovenschool

1. Vooraf past bij dit hoofdstuk de opmerking dat de benadering anders is dan in voorafgaande hoofdstukken. In de hoofdstukken over bij voorbeeld basisonderwijs en middenschool werd veel aandacht geschonken aan didactische vraagstukken. In dit hoofdstuk gaat het vrijwel uitsluitend over structuren. Anders dan in andere hoofdstukken gaat het hier niet om de wijze waarop, maar om het systeem waarbinnen het onderwijs wordt gegeven.

Dit heeft twee redenen. In de eerste plaats gaat het in het hoger onderwijs minder dan in andere sectoren van onderwijs om 'schools' onderwijs. De leerstof is minder geijkt. De student krijgt begeleiding bij zelfstudie. Dit wil niet zeggen dat onderwijsvernieuwing aan de poort van het hoger onderwijs voorbij zou moeten gaan. In het nog volgende hoofdstuk over de verzorgingsstructuur blijkt wel anders. Maar dit wil wel zeggen dat structuren meer een eigen leven leiden, los van didactische formules, dan elders in het onderwijs.

In de tweede plaats mag voor het hoger onderwijs op dit moment niet worden volstaan met een discussie over mogelijke toekomstige contouren. Er bestaat een acute noodzaak tot veranderingen in het bestaande stelsel. De discussie over bij voorbeeld de herstructurering van het wetenschappelijk onderwijs getuigt ervan. Dat is nog maar een onderdeel. Op allerlei gronden is het geheel van hoger onderwijs aan hervormingen toe. Beleidsbeslissingen kunnen niet lang meer op zich laten wachten. In dit hoofdstuk wordt de problematiek verheldert. Vervolgens wordt de discussie naar mogelijke beslissingen geleid. In een binnenkort uit te brengen beleidsnota over het hoger onderwijs zullen nadere voorstellen worden gedaan.

Nog een opmerking moet vooraf worden gemaakt. Deze tweede opmerking heeft betrekking op de benaming: 'hoger onderwijs'. Oorspronkelijk duidde het woord 'hoger' een niveau aan. In de in deze nota geschetste onderwijsstructuur heeft het vooral betrekking op de leerleeftijd boven de 18 of 19 jaar. De leeftijdsgroep waarvoor het hoger onderwijs bedoeld is, zal naar verwachting op den duur uitgebreider zijn dan tot nu toe. Het zal niet meer vrijwel uitsluitend gaan om studenten die hun leerloopbaan na de bovenschool direct voortzetten. Ook studenten van hogere leeftijd zullen hun entree maken. Tot hen behoren zij die leren en werken afwisselen en zij die later in hun leven eerder gemiste kansen op hoger onderwijs willen inhalen.

Het hoger onderwijs in het geheel van de onderwijsstructuur

2. De verbreding van de deelname aan het hoger onderwijs kan het gevolg zijn van maatschappelijke ontwikkelingen en van doelbewust beleid. Blijkt deel I van deze discussienota is ook het laatste bepaald de bedoeling.

De toekomstige instellingen van de bovenschool en het hoger onderwijs zullen samen vorm geven aan op het funderend onderwijs aansluitend vervolgonderwijs. De nadruk komt hier te liggen op de verscheidenheid van de aangeboden programma's. Meer dan in het funderend onderwijs geldt dat de student kiest en wordt gekozen. Hij kiest op grond van zijn belangstelling en aspiraties zijn toekomstig beroep en daarmee samenhangende studie. Hij wordt geselecteerd op grond van zijn aanleg, prestaties en motivatie.

Slagwoorden zijn daarbij:

- verscheidenheid (van onderwijsprogramma's, -middelen en -wegen);

- maatschappelijke naast wetenschappelijke oriëntatie;
- selectie en regulering.

Deze slagwoorden hebben zowel betrekking op de bovenschool als op het hoger onderwijs. Maar in de gevolgen voor de vormgeving doen zich belangrijke verschillen voor.

Een eerste verschil is dat de eerste jaren van de bovenschool vallen binnen de leerplicht tot 18 jaar, terwijl voor het hoger onderwijs het leerrecht geldt.

Een tweede verschil is dat de bovenschool vooral bestemd is voor een afgebakende leeftijdsgroep, met een aantal gemeenschappelijke karakteristieken. Voor het hoger onderwijs zal dat, zoals gezegd, waarschijnlijk steeds minder opgaan.

Onzekerheden rond de toenemende vraag naar hoger onderwijs

3. De huidige vraag naar hoger beroepsonderwijs (h.b.o.) en wetenschappelijk onderwijs (w.o.) vertoont in ons land een betrekkelijk massaal karakter. Dat wil zeggen in vergelijking met het verleden (tot en met de jaren '50).

In Noord-Amerika, Japan en ook in een enkel Europees land kent men reeds enige tijd hogere deelnemingspercentages. Verwacht kan worden dat de vraag nog groter zal worden. De voortdurende verlenging van de schoolloopbaan in het voortgezet onderwijs duidt daarop. Ook is er een reserve van potentiële vrouwelijke deelnemers.

Er behoeft niet per se van te worden uitgegaan, dat het stijgingstempo zo hoog zal blijven als in de jaren '60, met name in het wetenschappelijk onderwijs, het geval was. Elke raming is op het ogenblik onzeker, omdat de economische ontwikkelingen onzeker zijn. Bovendien doen zich in andere landen soms dalingen of veranderingen in de toeloop naar het hoger onderwijs voor. Dit is bij voorbeeld het geval in Zweden, waar het aantal eerstejaars de afgelopen jaren met 40 % is gedaald, en waar reeds een derde van het aantal studenten ouder is dan 25 jaar.

Op lange termijn vormt ook de eventuele ontwikkeling van de bovenschool een ongewisse factor. Het kan zijn dat verlenging van de leerplicht tot 18 jaar en versterking van de leermotivatatie de belangstelling voor het hoger onderwijs zullen opvoeren. Maar het is ook mogelijk dat die juist wat gematigd wordt als de bovenschool duidelijke eigen eindtermen en hoge maatschappelijke waardering krijgt.

Algemene uitgangspunten voor het hoger onderwijs

- ieder die daarom vraagt en daarvoor geschikt is, moet in beginsel worden toegelaten.

4. De onzekerheid rond de toekomstige vraag naar hoger onderwijs doet twee kwesties die altijd al spelen des te scherper rijzen: Moet het streven worden gehandhaafd ieder tot het hoger onderwijs toe te laten die daarom vraagt en die daarvoor geschikt is? Zo ja, hoe doe je dat?

De eerste vraag zal in brede kringen van onze samenleving ook nu bevestigend worden beantwoord. Aan het genoemde streven liggen immers algemene sociaal-culturele en economische redenen ten grondslag. De individuele ontplooiing door middel van hoger onderwijs komt zowel de persoon als de samenleving als geheel ten goede. Door een bredere individuele vorming en ontwikkeling bestaat er een grote kans dat meer mensen greep houden op de ingewikkelde samenleving. Door ruimere kansen op hoger onderwijs te bieden wordt de sociale bewegingsvrijheid versterkt. En door beroepsopleidingen van het hoogste niveau te blijven bieden wordt de economische bedrijvigheid gediend. Het eerste algemene uitgangspunt is daarom dat in beginsel ieder tot het hoger onderwijs moet worden toegelaten die daarom vraagt en daarvoor geschikt is.

Er zijn echter ook beperkingen. Deze zijn evenzeer van sociaal-culturele en economische aard. Bij voorbeeld, het kan zijn dat het hoger onderwijs geringere prioriteit bij de toedeling van middelen moet krijgen dan andere sectoren van onderwijs. Het argument daarvoor is dat andere sectoren op een bepaald ogenblik meer bijdragen aan opvoering en spreiding van kennis dan het hoger onderwijs. Een ander voorbeeld is, dat de belangstelling voor een bepaalde beroepsopleiding verre de voorzienbare behoefte op de

arbeidsmarkt overtreft. Wanneer deze voorbeelden zich voordoen, zal de opleidingscapaciteit in het hoger onderwijs onvoldoende zijn om iedereen volgens zijn wens toe te laten.

— niet iedereen kan deelnemen
waar, hoe en zolang als hij wil

Het tweede algemene uitgangspunt vloeit daaruit voort. Het houdt in, dat niet ieder aan het hoger onderwijs kan deelnemen waar, hoe en zolang als hij wil. Nog een verdere beperking van het eerste uitgangspunt doet zich echter voor. Niet iedereen blijkt geschikt voor deelneming aan alle vormen van hoger onderwijs, ook al heeft hij de vooropleiding met succes afgesloten. Tussentijdse selectie in het hoger onderwijs moet het daarom mogelijk maken de deelnemers over verschillende vormen van hoger onderwijs te sorteren. Daarvoor is variatie in het hoger onderwijs noodzakelijk.

— het hoger onderwijs moet een
grote verscheidenheid aan program-
ma's vertonen

Het derde en belangrijkste algemene uitgangspunt is dan ook dat het hoger onderwijs de grootst mogelijke verscheidenheid moet vertonen. Dat is het antwoord op de vraag bij onbeperkte toelating: hoe doe je dat? Om te beginnen moeten de onderwijsprogramma's verscheiden zijn naar doelstellingen. Nu zijn de meeste programma's eenzijdig gericht op één beroep of één beroepsoort. Slechts voor sommige programma's is dat gerechtvaardigd. In het algemeen moeten grondslag en doelstellingen breder worden gemaakt. Voorts moet grotere verscheidenheid worden bereikt in de toedeling van financiële middelen. Want reeds thans is de financiële ruimte voor groei van het hoger onderwijs zeer beperkt. En het hoger onderwijs is bij uitstek gevoelig voor inflatie in verband met de hoge loonkosten.

Actuele problemen bij de uitstroom
van het hoger onderwijs

5. De grote problemen die zich op het ogenblik ten aanzien van het h.b.o. en w.o. voordoen, hangen samen met een gebrek aan noodzakelijke verscheidenheid. Maar niet alleen daarmee. In belangrijke mate vloeien de problemen ook voort uit het feit dat eenheid van hoger onderwijs ontbreekt.

— verschillen tussen h.b.o. en w.o.

Er zijn twee verschillende hoofdsoorten van hoger onderwijs: w.o. en h.b.o. De bestaande instellingen van hoger onderwijs verzorgen óf de ene óf de andere hoofdsoort. De kenmerken van beide typen instellingen verschillen onderling aanzienlijk. Door wetten, afgebakende doelstellingen, verschillende bekostiging en ongelijke maatschappelijke bejegening worden de grote verschillen tussen instellingen in stand gehouden. Ook daardoor ontbreekt het aan verscheidenheid van programma's. Want zij kunnen niet méér verscheiden zijn dan de kenmerken van de instellingen toelaten. En zoals gezegd, de kenmerken zijn rigide en slechts naar twee hoofdtypen onderscheiden.

— verhouding tussen aanbod van
het hoger onderwijs en de arbeids-
markt

De problemen doen zich zowel bij de instroom in als bij de uitstroom uit het hoger onderwijs voor. Het laatste verdient eerst aandacht, waardoor terugkoppeling mogelijk wordt. Op het ogenblik dienen de eerste voorboden van een botsing tussen hoger onderwijs en arbeidsmarkt zich aan. Voorshands geldt dit vooral voor het w.o. Het w.o. genoot tot dusverre de hoogste status en mede daarom trok het relatief de meeste studenten. Werkelijke groei van verscheidenheid ging daarmee niet gepaard. Eenzijdige gerichtheid gaat zich nu wreken.

Voor zover individuele keuze van studenten mede door overwegingen van maatschappelijk aanzien worden bepaald, kan daaraan nu al niet meer worden voldaan. Laat staan in de toekomst. Anders dan vroeger garandeert succesvol studeren in het w.o. niet langer een vooraanstaande maatschappelijke positie. Een vaste relatie tussen afstuderen en werkgelegenheid zal steeds minder vaak bestaan. Maar aan de meeste onderwijsprogramma's ligt zo'n relatie nog steeds ten grondslag. Studiekeuzen die niet langer door de maatschappelijke werkgelegenheid worden gedekt, worden nog wel gedekt door de leerstofpakketten.

Heel lang hebben academici zeldzaamheidswaarden gehad. Pas in de loop van de jaren '60 werd het punt bereikt dat tegelijkertijd meer studenten bij het w.o. stonden ingeschreven dan er afgestudeerden in de maatschappij werkzaam waren. Daardoor gaat nu en in de toekomst de zeldzaamheidswaarde van academici slinken. De arbeidsmarkt voor afgestudeerden zal niet langer een gesloten markt zijn van 'passende arbeid', zeldzaam van waarde en dus hoog beloond.

In recente ramingen zijn aanbod van en behoefte aan academici doorberekend voor 1980 en 1990. Dit is gebeurd in termen van de geijkte 'passende arbeid' waarbij de bestaande onderwijsprogrammering en motieven van studenten mede aanhaken. Deze ramingen, met hoeveel onzekerheden ook omkleed, laten weinig twijfel. Voor vrijwel alle studierichtingen zal de 'behoefte' aan afgestudeerden aanzienlijk worden overschreden. In sommige studierichtingen zou zelfs geen student meer behoeven te worden toegelaten, omdat er geen 'passende arbeid' zal zijn.

Deze 'behoefte' is geen objectieve behoefte, maar een behoefte aan speciale arbeid die speciaal passend is. Wel zijn het echter feiten, dat de onderwijsprogramma's in hoofdzaak op die 'passende arbeid' voorbereiden, dat de forse geldsommen daarmee verdedigd worden en dat de verwachtingen en keuzen van studenten daardoor gevoed worden. Algemeen belang en inrichting van hoger onderwijs gaan botsen, eerst in het w.o., later in het h.b.o. gezien de specialistische oriëntatie ook daar.

– voor- en nadelen van de beperkte mogelijkheden van de traditionele arbeidsmarkt

Vanuit algemeen maatschappelijk belang gezien behoeft de instorting van een eng en elitair gedefinieerde arbeidsmarkt geen ramp te zijn. Substitutie krijgt dan ruim baan. Inkomensmonopolies kunnen worden aangetast. Studiekeuze wordt reëler als statusoverwegingen minder zin krijgen. Maar er staan wel grote nadelen tegenover. In de eerste plaats wordt het 'algemeen belang' zo wel duur betaald. Want er wordt geïnvesteerd in onderwijsprogramma's waarmee vele afgestudeerden niet uit de voeten kunnen. In de tweede plaats ontstaat maatschappelijke onvrede wanneer persoonlijke verwachtingen van studenten vaak worden gefrustreerd. In de derde plaats gaan lager geschoolden verdrongen worden door hoger geschoolden zonder dat de kwaliteit van de baan dat eist.

– hervorming en herprogrammering van het hoger onderwijs noodzakelijk

De ontwikkeling kan daarom geen vrij spel worden gelaten. De inrichting van het hoger onderwijs zal moeten worden aangepast. Een oplossing zou een ver doorgevoerde toelatingsbeperking zijn. Maar dan komen en de sociaal-culturele en de economische waarden op de tocht te staan die juist pleiten vóór massaal hoger onderwijs. Rest de oplossing van hervorming en herprogrammering van het onderwijs. Daarnaar gaat in deze nota de voorkeur uit.

Actuele problemen bij de instroom van het hoger onderwijs

6. De problemen bij de uitstroom uit het hoger onderwijs worden weerspiegeld in de instroom. Aanzienlijk meer studenten dan alleen potentiële wetenschapsbeoefenaren stroomden naar het w.o. Dit heeft ertoe geleid dat de uitbreiding van het w.o. méér gestimuleerd is dan die van het h.b.o. Maar intussen is het karakter van geen van beide typen hoger onderwijs veranderd. Beide sectoren zitten nu met capaciteitsproblemen. De instroom verloopt met horten en stoten.

– verschil in aanzien tussen h.b.o. en w.o.

Het verschil in aanzien werkt ook terug op het voorafgaand onderwijs. Ook daar is het v.w.o. het meest in trek. Daaraan is in niet geringe mate bijgedragen door de belijdenis van de algemene geschiktheid van v.w.o.-abituriënten voor in het bijzonder het wetenschappelijk onderwijs. De praktijk wijst uit dat die algemene geschiktheid toch in vele gevallen niet opgaat. Van alle 100 die het w.o. binnenkomen, halen 40 de eindstreep niet.

– selectieproblemen zijn vooral allocatieproblemen

Capaciteitsproblemen roepen onmiddellijk selectieproblemen op. En selectieproblemen zijn in het geval van ons hoger onderwijs vooral allocatieproblemen. We staan niet zozeer voor de vraag mensen al dan niet toe te laten,

maar voor de vraag hoe mensen te verdelen over twee sectoren van hoger onderwijs zoals die er op het ogenblik uitzien. De verdeling die tot stand komt door de keuzen van de aankomende studenten, houdt zoals eerder gezegd het gevaar in van ernstige frictie. In dat geval vindt de investering van gemeenschapsgelden niet erg gelukkig plaats. Het rendement laat veel te wensen over. Er zou in het stelsel dus een mechanisme moeten worden ingebouwd dat correctie van studiekeuze mogelijk maakt.

Nu kan men er op willen vertrouwen dat de veranderingen op de arbeidsmarkt voor academici vanzelf tot veranderingen in de studiekeuze zullen leiden. Zulk vertrouwen is echter niet erg gewettigd. Een krupper worden van 'passende arbeid' kan net zo goed zo uitpakken, dat de studierichtingen in de gevarenzone des te begerenswaardiger worden. Ook kan men willen wachten op de bovenschool. Daarin komt maatschappelijke oriëntatie voorop te staan en treedt academische oriëntatie naar achteren. De hoop is inderdaad dat daardoor onder andere een veranderde motivering van de keuze voor doorstuderen zal ontstaan.

Maar hoe het ook zij, men kan daarop niet wachten. Want de problemen zijn er nu en in de naaste toekomst. Er zijn onvoldoende factoren bekend die geschiktheid voorspellen en gebruikt kunnen worden bij de oplossing van het selectie- en allocatievraagstuk. Volgens de wet is ieder geschikt die in het voorafgaand onderwijs geslaagd is. Als het louter om geschiktheid zou gaan, biedt loting bij de toelating tot beperkte opleidingsplaatsen een billijke oplossing. Maar allocatie wordt daarmee nog niet bereikt, individuen voelen zich erdoor tekort gedaan en motivatie wordt niet in het lot betrokken.

Als voorspellende selectie en loting geen blijvende oplossingen bieden, blijft selectie op grond van apart verlangde en bewezen prestaties over. Selectie en verdeling worden dan vooral gekoppeld aan leerprestaties in de beginfase van elk programma van hoger onderwijs. Of ook aan de voorafgaande werkprestaties. In de verschillende eisen ten aanzien van leerprestaties zullen kenmerkende verschillen tussen programma's tot uitdrukking moeten komen. Daartoe zal in elk geval de verscheidenheid van programma's moeten worden bevorderd. Studenten kunnen dan na de beginfase, de propedeuse, op grond van selectiebeslissingen overstappen van het ene naar het andere programma. Op den duur wordt dit stelsel vergemakkelijkt wanneer de bovenschool er komt met een voorsorterende werking.

7. Zowel van uit een lossere relatie tussen uitstroom en arbeidsmarkt als van uit de noodzaak tot verdeling van instroom is meer verscheidenheid van hoger onderwijs het eerste gebod. Men kan niet eenvoudig de bestaande tweedeling w.o.-h.b.o. laten bestaan, het w.o. op slot doen en de poort van het h.b.o. wijd open zetten. Niet alleen dreigen de problemen dan verschoven te worden. Er wordt op zichzelf immers niet meer verscheidenheid mee bereikt. Maar ook miskent men dat didactisch gezien het w.o. en het h.b.o. ieder in hun eigen recht staan. Een van schaarsteprestige ontgaan w.o. zou nog steeds voor bredere stromen studenten de beste weg voor verdere ont-plooiing vormen, net zo goed als het h.b.o. Over de behoeften aan wetenschappelijke aanwas wordt dan nog niet gesproken.

De tweedeling van het hoger onderwijs is didactisch niet onjuist, maar schept belemmeringen door schadelijke nevenwerkingen. De schadelijke bijwerking komt daar uit voort, dat de samenleving het verschil tussen w.o. en h.b.o. uitdrukt in waardeoordelen die ver boven het onderwijskundig ver-antwoorde onderscheid uit gaan. De bestaande kloof in maatschappelijk aanzien en in behandeling is niet te rechtvaardigen met onderwijskundige gezichtspunten.

Deze kloof wordt veroorzaakt door de volgende verschillen:

- w.o. en h.b.o. vallen onder verschillende wettelijke stelsels; voor het h.b.o. wordt meer centraal geregeld dan voor het w.o.;
- het w.o. wordt verzorgd aan 13 instellingen en het h.b.o. aan zo'n 400; verdelende rechtvaardigheid leidt dan tot grote verschillen in bejegening en schaal-economie is in het h.b.o. moeilijk te bereiken;

– selectie op grond van eerder be-
wezen prestaties

Huidige belemmeringen voor ver-
scheidenheid

– de kloof tussen het huidige h.b.o.
en w.o.

- het w.o. moet ieder toelaten, die het vereiste einddiploma bezit, in het h.b.o. spreekt toelating niet vanzelf;
- docenten in het w.o. kennen een grote mate van professioneel zelfbestuur, die in het h.b.o. veel minder;
- te verdelen over onderwijs, onderzoek en andere activiteiten, docenten in het h.b.o. zijn daarentegen gebonden aan strakke doceercontracten;
- de uitrusting van het w.o. is over het algemeen gesproken rijper dan die van het h.b.o., waarbij men zich kan afvragen of de gevolgen van het verschil in research-gebondenheid voldoende rechtvaardiging vormen;
- afgestudeerden van het w.o. hebben allemaal titulatuur en daarmee een preferent aandeel, afgestudeerden van het h.b.o. alleen in de landbouw- en technische sector; in het laatste geval is de titulatuur bovendien anders dan in het corresponderend w.o.;
- afgestudeerden van het w.o. krijgen bij hun eerste aanstelling vrijwel automatisch een hoger salaris dan die van het h.b.o., de sfeer van de rijksoverheid niet uitgezonderd, ook in die gevallen waar dat niet gerechtvaardigd is.

Eerdere aanzetten voor oplossingen

- herprogrammering
- herstructurering van het w.o.

8. Het idee dat de scherpe kantjes van de tweedeling w.o.–h.b.o. moeten worden afgeslepen is reeds geruime tijd politiek gemeengoed. Velen verenigen zich al jaren op de stelling dat herprogrammering op grote schaal daartoe het gepaste middel is.

Zo hebben achtereenvolgende kabinetten in de eerste plaats zich ingezet voor wat bekend staat als de herstructurering van het w.o. Met de voorstellen van wet tot herstructurering wordt beoogd :

- dat een aanzet wordt gegeven voor meer differentiatie in de eindtermen van het w.o.; de voorstellen zijn een breekijzer om tot herprogrammering te komen.
- dat een opening wordt gemaakt in de richting van een stelsel van wederkerend onderwijs; door een onderscheid aan te brengen tussen initieel onderwijs en post-academisch onderwijs wordt de maatschappelijk niet langer verantwoorde neiging tot steeds langer ononderbroken dagonderwijs afgezwakt.;
- dat een oriënterende en selectieve beginfase wordt onderscheiden in de programma's; dit is een voorwaarde voor het eerder genoemde allocatiebeleid;
- dat een billijker verdeling van het leerrecht wordt verkregen, door begrenzing van de inschrijvingsduur.

- meer programmatische samenhang tussen h.b.o. en w.o.

Door de genoemde oogmerken is de herstructurering van het w.o. tevens een voorwaarde om w.o. en h.b.o. op elkaar af te stemmen. Want dat is het tweede onderdeel van het politieke gemeengoed. Vrij algemeen bestaat het inzicht dat om tot meer verscheidenheid van bestaande programma's en tot de toevoeging daaraan van nieuwe te komen, meer samenhang tussen w.o. en h.b.o. noodzakelijk is. Nota's 'Op weg naar hoger onderwijs nieuwe stijl' en een voorontwerp van wet ontwikkeling hoger onderwijs bevatten voorstellen voor deze samenhang. Daarop kan thans worden voortgebouwd.

Het voorontwerp van wet had in het kort de volgende strekking. Geef de studenten de gelegenheid tussentijds over te stappen van een programma van w.o. naar een van h.b.o. en omgekeerd. Bevorder op die manier de spreiding in deelneming aan hoger onderwijs, waardoor verwacht mag worden dat op die manier de overheersende zuigkracht van het w.o. zal afnemen en dat het h.b.o. zijn eigen aantrekkingskracht zal versterken. Zorg ervoor dat instellingen van w.o. en van h.b.o. onder elkaar tot overeenkomsten van samenwerking komen. Laat in die overeenkomsten voorzien in gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Op dat voorontwerp zijn in de commentaren nogal wat bezwaren gevolgd. Een veel gehoorde klacht is dat het h.b.o. volgens de gedachte regeling met annexatie door het w.o. bedreigd zou worden. Een ander bezwaar is dat de samenwerking werd opgehangen aan onderling verwante studierichtingen, zodat grote gebieden er buiten zouden vallen. Tot het inrichten van nieuwe

- voorontwerp van wet ontwikkeling hoger onderwijs

- bezwaren tegen dit voorontwerp

programma's geeft de regeling op zichzelf nog geen bijdrage. Uitspraken over meer gelijkheid van voorzieningen, titulatuur en rechtspositie ontbreken. Ten slotte is nogal wat twijfel uitgesproken over de kans van slagen van een op vrijwillige overeenkomsten gericht stelsel.

— programmatische verbindingen tussen h.b.o. en w.o. en coördinatie van de voorzieningen nodig

De conclusie kan tweërlei zijn. In de eerste plaats moet de coördinatie tussen w.o. en h.b.o. eerder gezocht worden in verbindingen tussen programma's dan door formele contacten tussen de instellingen. In de tweede plaats kan het ontbreken van coördinatie van voorzieningen niet aanvaard worden. Maar de kern van de onderwijskundige voorstellen die tot nu toe zijn gedaan kan behouden worden. Dit is de wederzijdse en tussentijdse overstap van studenten, gebaseerd op nevenschikking van w.o. en h.b.o. in plaats van onderschikking van de laatste sector aan de eerste.

De grondslag voor oplossingen

9. In theorie zou de huidige tweedeling van het hoger onderwijs in w.o. en h.b.o. al een grote verscheidenheid van studiemogelijkheden kunnen bieden. Daarin vinden immers tal van studierichtingen hun plaats. Daarin wordt ook de markt van beroepen die een hogere scholing vereisen, redelijk weerspiegeld. De belemmering zit dan ook niet in het feit dat er in theorie niet meer programma's mogelijk zijn maar in het feit, dat institutionele kenmerken deze in de weg staan. Daaruit vloeit onder andere de sterke en eenzijdige specialisatie in het onderwijs voort. En die leidt tot wrijving met de maatschappelijke behoefte.

De eerder genoemde tekenen van ongelijkwaardigheid zijn vooral kenmerken van instellingen. Door vastlegging in de institutionele verschillen wordt de kloof nog verbreed. Naar hun aard hebben instellingen een gevestigd belang bij het handhaven van de doelstellingen die zij oorspronkelijk hebben verkregen. Hun taken zijn in de geschiedenis steeds meer gespecialiseerd geworden. Het ligt dus niet voor de hand dat een instelling er bij voorbeeld gemakkelijk toe zal komen minder gespecialiseerde programma's te bieden.

Bovendien is in een instelling een 'gelijkmaker' ingebouwd. Als de meeste programma's een bepaalde cursusduur hebben, willen andere zich daaraan optrekken. Als de meeste docenten tijd vrij krijgen voor wetenschappelijk onderzoek, willen zij dat allemaal. Voor bijdragen aan grotere verscheidenheid mag dus niet zonder meer op instellingsbeleid worden gerekend.

Hoe kan nu worden bereikt dat een primair onderscheid naar instellingen wordt vervangen door een primair onderscheid naar programma's?

— er moet onderscheid worden gemaakt tussen oplossingen voor de korte en voor de lange termijn

In de eerste plaats moet daartoe een onderscheid worden gemaakt voor de korte en de lange termijn. Denkbeelden voor de lange termijn zullen daarbij terug moeten werken op het beleid voor de korte termijn.

— de historisch gegroeide situatie mag niet veronachtzaamd worden

In de tweede plaats moet rekening worden gehouden met de historische redenen waarom de situatie is zoals zij is. Anders kunnen vreemde organen bij overplanting worden afgestoten omdat het weefsel ze niet verdraagt. Dit laatste maakt het bij voorbeeld niet zonder meer mogelijk buitenlandse voorbeelden over te nemen.

— aan een aantal randvoorwaarden moet worden voldaan

In de derde plaats moet een aantal randvoorwaarden in acht worden genomen. Zo moet in elk voorstel tot verandering van het systeem de vrijheid van het onderwijs in acht worden genomen. Tevens moet erop worden gelet dat onderwijs per definitie onderwerp van intermenselijk verkeer is en dat daarom spreiding van bestuurlijke macht voor de hand ligt. Ook is het noodzakelijk dat de uitgaven in de hand worden gehouden.

Het scheppen van meer verscheidenheid is één ding. Het bewaren daarvan een ander. Ingebouwde gevaren van assimilatie van het ene programma aan het andere moeten worden bezworen door een goed doordacht stelsel van bestuurlijke bevoegdheden. Ook moeten kernbeslissingen over cursusduur en selectie per programma worden genomen. De bekostiging moet plaatsvinden op basis van reële verschillen tussen programma's.

Ten slotte moet een actief maatschappelijk beleid worden gevoerd om het werkelijk mogelijk te maken dat initiële programma's van hoger onderwijs in het algemeen minder gespecialiseerd worden. Daarvoor kan een stelsel van met het maatschappelijk leven en de beroepsuitoefening vervlochten na- en bijscholing niet worden gemist.

Ontwikkeling op lange termijn

- terugdringen van de vroegtijdige specialisatie

10. Op het ogenblik worden de bestaande doelstellingen van w.o. en h.b.o. eng geïnterpreteerd. De tekst van de doelstellingen, met name die in de wet op het wetenschappelijk onderwijs, laat op zichzelf veel meer ruimte. Maar de geest van de tijd heeft lang aangezet tot eenzijdige specialisatie. Hiermee werd of wordt ofwel het spoor van wetenschappelijke ontwikkelingen gevolgd, zoals in het w.o. ofwel het spoor van toenemende professionalisering in de maatschappij, zoals in het w.o. en in het h.b.o. beide.

De geest van de tijd verandert echter. In het bijzonder kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de opkomst van de vakspecialisatie in onze samenleving. Raakt zo het evenwicht met democratische zeggenschap niet zoek, ten nadele van de laatste? Wordt het streven naar professionalisering tot in alle onderdelen van het samenleven niet overtrokken? Dit zijn principiële vragen, die ook van belang zijn voor de mate van professionalisering die nog in de aan studenten gestelde eisen past.

Er is ook een praktisch argument tegen vroegtijdige specialisatie. Heel reëel is de constatering dat, hoe ver men ook wil gaan met professionalisering, deze niet het meest praktisch bereikt wordt in de gesloten opleiding. In het voorbereidend onderwijs kunnen grondslagen voor maatschappelijk handelen worden gelegd. De volle professionele bekwaamheid kan beter worden verworven door de wisselwerking van maatschappelijke praktijk en na- en bijscholing.

- toenemende belangstelling van de studenten voor de maatschappelijke relevantie van de studie

Tevens verandert de belangstelling van aankomende studenten. Maatschappelijke interesse wint het vaak van de academische belangstelling. Dit betekent niet dat men in het hoger onderwijs elke mode van 'maatschappelijke relevantie' moet volgen. Dit betekent wel dat men didactisch de nieuwe belangstelling moet opvangen. Dit betekent ook dat traditionele doelstellingen van hoger onderwijs als 'kritisch leren denken' nieuw leven moet worden ingeblazen. Dit betekent bovenal dat bestaande programma's reeds enige tijd aan herziening toe zijn en nieuwe moeten worden beproefd.

- veranderingen in de samenstelling van de studentenbevolking

De belangstelling verandert niet alleen in de geest van de studenten. Ook de samenstelling van de studentenbevolking verandert. Oorspronkelijk stond de toegang tot het onderwijs maar voor weinigen open, voornamelijk voor hen die het gymnasium doorlopen hadden. Geleidelijk zijn de toegangsmogelijkheden verruimd, waardoor men thans onder meer ook via het v.w.o., het h.a.v.o. en het m.b.o. het w.o. en het h.b.o. kan bereiken. Met de invoering van de bovenschol zijn in beginsel de toelatingmogelijkheden nog verder verruimd worden.

Ook naar herkomst zal de samenleving van de studentenbevolking verder veranderen, waarmee een verschuiving in wensen en verlangens gepaard zal gaan. Dit kan bij voorbeeld het geval zijn als vrouwen, die tot nu toe grote achterstand hebben in deelneming aan hoger onderwijs, die achterstand versneld gaan inhalen. Dit zal zeker ook het geval zijn als oudere volwassenen hun ontwikkeling op peil willen brengen door later in het leven alsnog of opnieuw hoger onderwijs te volgen.

- verscheidenheid van programma's zal in het hoger onderwijs geboden zijn

Op langere termijn bekeken moet het hoger onderwijs daarom tal van programma's gaan bieden. Grote verscheidenheid moet het beeld gaan bepalen. Algemene vormingsprogramma's naast beroepsopleidingsprogramma's, vaardigheidsprogramma's naast methodologisch gerichte programma's, individueel gecomposeerde programma's naast geijkte collectieve programma's.

Ont-specialisering moet natuurlijk niet zo ver gaan, dat men geen vak meer kan leren. Een student bruggenbouwer moet bruggen leren bouwen. Maar elke student in de letteren behoeft niet te worden onderricht alsof hij per se filoloog of leraar moet worden.

Algemene vorming moet natuurlijk niet zover gaan dat 'elk wat wils' troef wordt en dat het zicht op de maatschappelijke werkelijkheid wordt verloren. Hoe gevarieerd ook, alle programma's zullen toch moeten passen in een indeling naar gebieden van maatschappelijke activiteiten als voor de boven-school werd voorgesteld.

- vijf soorten programma's zijn denkbaar, op grond van maatschappelijke leervelden

Afgezet tegen maatschappelijke leervelden zijn voor de toekomst vijf soorten programma's denkbaar: research-programma's; opleidingsprogramma's waarvoor een wetenschappelijke opleiding vereist is; opleidingsprogramma's waarvoor dat niet het geval is; vormingsprogramma's waarvoor methodologie voorop staat; en programma's waarin algemene of bijzondere praktische vaardigheden worden bijgebracht. De programma's van deze vijf soorten worden ingekleurd met de leerstof uit één of meer wetenschapsvelden.

De 'nieuwe' instellingen die bij zo'n indeling ontstaan, zitten niet meer vast aan het stempel w.o. of het stempel h.b.o. Zij kunnen de zorg voor programma's van meer soorten hebben. Binnen een globale landelijke planning naar leervelden maken de instellingen de plannen voor de programma's en bepalen zij hun eigen identiteit en zwaartepunt. Binnen de plannen van de instellingen vragen de programma's om een eigen onderwijskundig beleid. Tussen de programma's en over de grenzen van instellingen heen moeten zoveel mogelijk overstapmogelijkheden voor studenten worden geschapen.

Verskillende richtingen naar de toekomst

- het Engelse model: twee losstaande sectoren van universitair en niet-universitair onderwijs
- het Amerikaanse model: geen bepaalde indeling, maar programma's als uitgangspunt

11. Globaal gesproken zijn er twee wegen waarlangs de gewenste verscheidenheid van hoger onderwijs kan worden ontwikkeld.

De ene is die van het Engelse model. Dat houdt in dat naast en los van de universitaire sector een sector van niet-universitair hoger onderwijs bestaat. Uitbreiding en ontwikkeling worden vooral in de laatstgenoemde sector gezocht.

De andere weg is de Amerikaanse. In dat model staat geen bepaald systeem of een bepaalde indeling voorop. Pragmatisch en van onderop worden alle programma's ontworpen waaraan behoefte bestaat. Instellingen hebben niet een bepaald stempel en hun benaming zegt weinig. Er zijn kleine instellingen voor één doel of één soort programma. Maar er zijn ook grote instellingen die een bundeling vormen van vele en veelsoortige programma's.

Voor de korte termijn ligt de Engelse weg ook in ons land het meest voor de hand. Er bestaan immers al twee sectoren. Maar het probleem is dat zij ongelijkwaardig zijn en de ene ondergeschikt is aan de andere. Het eerste wat te doen staat is onderschikking om te zetten in nevenschikking. Daartoe moet de aandacht vooral uitgaan naar de ontwikkelingskansen van de niet-universitaire sector. Het h.b.o. behoeft versteviging van zijn positie, vanuit zijn eigen recht en doelstellingen. Anders blijft op elke ontwikkeling voor de langere termijn de doem van ongelijkwaardige startposities rusten.

Voor de langere termijn ligt de Amerikaanse aanpak het dichtst bij het gewenste beeld van verscheidenheid. Dan moet echter wel worden bedacht dat er een enorm verschil in wordingsgeschiedenissen is tussen Amerikaanse en continentaal-Europese systemen van hoger onderwijs.

In Europa is de universiteit heel oud. Vanuit de traditie van de Latijnse school en vanuit het streven naar professionalisering, waar ook het gildenwezen op berustte, heeft zij zich steeds meer van vormingsinstituut tot opleidingsinstituut ontwikkeld. Met de leer van eenheid van onderzoek en onderwijs ging deze ontwikkeling in één richting. De ontwikkeling ging versneld onder invloed van de industrialisatie. Toen ontstond ook de behoefte aan een niet-researchgebonden sector van hogere opleidingen naast de universitaire.

In Amerika hebben 'vorming' en 'opleiding' in de historie naast in plaats van na elkaar hun plaats gehad. Hogere vorming kwam oorspronkelijk voort uit het initiatief van religieuze instellingen. Hogere opleidingen rustten daar-naast op de agrarische behoeften. De universitaire eenheid van onderwijs en onderzoek werd laat in de 19de eeuw uit Europa overgenomen, maar niet in alle instellingen en voor alle programma's. Het Amerikaanse hoger onderwijs heeft van meet af aan een brede basis gehad, het Europese zoekt er nog steeds naar. Daardoor zijn de instellingen ook totaal anders, evenals de organisatie.

Voorlopige beleidskeuze

– geen integratie van instellingen, maar een hervorming van elke sector afzonderlijk

– drie uitgangspunten voor het beleid ten aanzien van het w.o.

– het h.b.o. moet, onder meer door wettelijke maatregelen, meer armslag krijgen

– nieuwe instellingen voor hoger onderwijs

12. Maar te beperkte mogelijkheden of niet, er bestaan in ons land twee soorten instellingen van hoger onderwijs, die van w.o. en die van h.b.o. Elke weg naar toekomstige verscheidenheid begint bij die tweedeling. Het eindpunt ligt voorshands bij de vijfdeling naar programmasoorten waarover in paragraaf 10 werd gesproken. De weg zou moeten worden gekozen dat het Engelse werkelijkheidsbesef uit de vorige paragraaf kan worden gecombineerd met Amerikaanse soepelheid.

In dat beeld ligt een streven naar integratie van instellingen van w.o. en van h.b.o. niet voor de hand. Beter is het, elke sector op zichzelf te hervormen. Vergroting van verscheidenheid zal leidraad voor hervorming moeten zijn. Gebleken is dat dat binnen de bestaande instellingen maar beperkt mogelijk is. Ook voor de toekomst moet het slechts beperkt mogelijk worden geacht. Dit leidt tot de gedachte, naast w.o. en h.b.o. een derde type instellingen van hoger onderwijs tot ontwikkeling te brengen. Binnen dat type zal de verscheidenheid maximaal moeten kunnen zijn.

Voor het w.o. betekent deze gedachte dat het beleid op drie pijlers zou moeten steunen. In de eerste plaats wordt door herprogrammering grote differentiatie in de vertaling van de doelstellingen bereikt. In plaats van één eindstation komen er zo meer stations voor de studenten in het w.o. In de tweede plaats kan een geleidelijke herverdeling van de financiële middelen worden doorgezet. Daardoor ontstaat ruimte voor nieuwe vormen van hoger onderwijs. In de derde plaats moet bij voorgenomen uitbreiding van de opleidingscapaciteit zeer kritisch worden bekeken of daartoe elders in het hoger onderwijs geen betere mogelijkheden bestaan.

Voor het h.b.o. betekent de gedachtenkoers dat het betere ontwikkelingskansen moet krijgen. Wetswijziging zou kunnen bevorderen dat thans als knellend ervaren wettelijke bepalingen worden versoepeld. Tevens kan het h.b.o. een soortgelijke structurele opzet worden gegeven als die van het w.o. Het toelatings- en selectiebeleid behoeft coördinatie met dat van het w.o. Voor gewenste nieuwe richtingen van hoger onderwijs kan bij voorrang aan instellingen van h.b.o. worden gedacht. Schaalvergroting in het h.b.o. is geëigend.

Het derde, nieuwe, type van instelling van hoger onderwijs zal als voor-naamste kenmerk hebben dat de verscheidenheid van programmatische mogelijkheden zeer groot zal zijn. In deze instellingen moeten w.o.-achtige en h.b.o.-achtige programma's naast elkaar worden aangeboden. Te scherpe verschillen daartussen kunnen dan anders dan in w.o. of h.b.o.-instellingen worden vermeden. Door middel van een doordacht voorzieningenbeleid moeten de nieuwe instellingen aantrekkelijk worden gemaakt. Zij zullen met name aan thans onvoldoende ontwikkelde soorten programma's een onderkomen bieden.

De nieuwe instellingen van hoger onderwijs gaan in deze opzet bij uitstek de groeisector vormen. Zij moeten de kloof tussen w.o. en h.b.o. overbruggen. En ze moeten de doelstellingen van het hoger onderwijs verbreden. De nieuwe instellingen kunnen op twee manieren tot stand komen. Dit kan door omvorming van bestaande instellingen van h.b.o. en ook wel van w.o. Het

kan ook door stichting van nieuwe instellingen. De eerste manier verdient de voorkeur, gezien het grote aantal instellingen dat reeds bestaat en over het hele land verspreid is. Met name voor instellingen van h.b.o. kan omvorming een aantrekkelijk perspectief bieden. De ontwikkelingsmogelijkheden zijn dan beter dan onder het bestaande eigen regime ooit het geval kan zijn, ook indien dat zoals boven betoogd wordt versoepeld.

– noodzakelijke ondersteunende maatregelen

Naast het geschetste instellingenbeleid zullen twee soorten ondersteunende maatregelen van groot belang zijn en wel op korte termijn. Ten eerste moeten bij wet landelijke regels worden vastgesteld voor een zodanige coördinatie tussen de verschillende programma's van hoger onderwijs, dat studenten gemakkelijk van het ene naar het andere kunnen overstappen. Ten tweede moeten standaardbedragen voor de verschillende soorten programma's worden ontwikkeld, zodat ook de zo noodzakelijke financiële verscheidenheid kan worden bereikt. Met het geheel van hier geschetste beleidsvoornemens zou het moeten lukken de huidige systeemfouten in het hoger onderwijs te bestrijden.

HOOFDSTUK 3. De open school

Sluitstuk van de nieuwe onderwijsstructuur is de Open School

1. Sluitstuk van de nieuwe onderwijsstructuur is de Open School. Dat is de organisatie die alle voorzieningen van verdere scholing en vorming na de eerste onderwijsweg coördineert en deels ook zelf aanbiedt.

Doel van het ononderbroken volledig dagonderwijs aan het begin van ieders leven is, zoals reeds eerder in deze nota werd aangegeven, het bieden van met zoveel mogelijk waarborgen omklede kansen op hun verantwoorde startpositie als volwaardig lid van de samenleving. Basisschool, middenschool en twee jaar bovenschool lijken daarvoor als minimum voldoende. De jongeren hebben dan immers een brede voorbereiding op het leven, met inbegrip van een beroepspraktijk, gehad.

Maar één ding moet daarbij wel goed in het oog gehouden worden: het gaat om een startpositie. Het volledig dagonderwijs aan het begin van het leven – hoe breed en hoe lang ook – kan niet toereikend zijn voor het hele leven daarna. Dat geldt wel zeer sterk in deze tijd, waarin kennis, inzichten, vaardigheden en waarden immers zo snel veranderen. Als men met die initiële fase van dagonderwijs volstaat, dan zou men persoonlijk stil blijven staan en zich zelf zodoende tekort doen. Maatschappelijk gezien zou men dan achter raken: 'uit de tijd'.

Iedereen zal zijn leven lang moeten kunnen blijven leren en zich door training, studie, discussie en bezinning moeten kunnen heroriënteren. Hiervoor zijn educatieve voorzieningen nodig. Voorzieningen die voor iedereen toegankelijk zijn en die dus, gespreid naar tijd en plaats, aansluiten bij de behoeften en situaties in leven en werken van alle volwassenen die in ons land wonen. Om te garanderen dat deze voorzieningen op een systematische wijze worden aangeboden, komt er een Open School.

Onderwijs aan volwassenen biedt een breed spectrum aan educatieve faciliteiten

2. Uit de voorgaande hoofdstukken zal duidelijk geworden zijn dat het in het vernieuwde initiële dagonderwijs aan het begin van ieders leven niet alleen gaat om de ontwikkeling van cognitieve en/of technische kwaliteiten en capaciteiten van de leerlingen. Het gaat er ook om de mondigheid en maatschappelijke weerbaarheid van alle leerlingen te verhogen, ongeacht hun begaafdheid. Bovendien gaat het er tevens om de creatieve, expressieve en sociale vaardigheden van de leerlingen zo goed mogelijk tot hun recht te laten komen.

In het verlengde hiervan moet het onderwijs gedurende de rest van het leven, het 'onderwijs aan volwassenen', gezien worden. Ook dat omvat een breed spectrum van educatieve voorzieningen. Deze voorzieningen mogen met andere woorden niet beperkt blijven tot op de produktie gerichte scho-

lingsactiviteiten, als na- en omscholing. In dat onderwijs aan volwassenen dienen ook faciliteiten geboden te worden die erop gericht zijn om de mondigheid en maatschappelijke weerbaarheid, al naar gelang behoeften en wensen, verder te verhogen.

Een enkel voorbeeld: Onder dat onderwijs aan volwassenen ressorteren ook trainingsbijeenkomsten voor wijkraadsleden en leden van ondernemingsraden, informatiecursussen over c.a.o.'s, wetgeving inzake de ruimtelijke ordening, sociaal statuut en dergelijke. In het kader van dat onderwijs aan volwassenen behoren bovendien ook faciliteiten ter beschikking te worden gesteld om creatieve, expressieve en sociale vaardigheden verder te ontplooiën ten einde de kwaliteit van het bestaan van individu en samenleving te verhogen.

Deze fase van levenslang leren in het kader van de Open School omvat met andere woorden twee elementen: onderwijs (of scholing) en vorming. Dit zijn beide aspecten van het ontwikkelingsproces van de mens, die niet los van elkaar gezien kunnen en mogen worden. Hierop wordt verder in dit hoofdstuk nader ingegaan.

Specialisaties kunnen beter in en/of in wisselwerking met de beroepspraktijk plaatsvinden

3. Het ononderbroken volledig dagonderwijs aan het begin van het leven is er, zoals gezegd, op gericht jonge mensen een brede voorbereiding op leven en beroepspraktijk te geven. Naast het verwerven van basiskennis en -vaardigheden houdt dit in dat de nadruk wordt gelegd op het ontwikkelen van de houding en vaardigheid om nieuwe problemen aan te pakken en op te lossen, om nieuwe dingen te leren, om zich nader in verscheidene zaken te verdiepen en zich te specialiseren.

In die initiële fasen van onderwijs in volledige dagtaak moet niet gepoogd worden allerlei uiteenlopende specialisaties te programmeren. Specialistische kennis en vaardigheden kunnen doorgaans beter in de beroepspraktijk en/of in wisselwerking met de beroepspraktijk geleerd worden. In die concrete werksituatie verkerend weet men op grond van eigen ervaringen beter waarin men verder wil gaan. Bovendien is men er dan ook sterker toe gemotiveerd.

In sommige gevallen zal die nadere verdieping of specialisering onder allerlei vorm van begeleiding al doende plaats kunnen vinden. In andere gevallen zullen er ook cursussen voor gevolgd moeten worden. Een bestaand voorbeeld is de voortgezette opleiding in de agogische sector. Denkbare andere voorbeelden zijn cursussen voor onderwijsgeevenden die schoolleider willen worden of die in het speciaal onderwijs willen gaan werken. Duidelijk is dat deze cursussen niet alleen voortbouwen op de breder gerichte opleidingen in bovenschool of hoger onderwijs, maar dat ze tevens dienen aan te sluiten bij ervaringen opgedaan in de beroepspraktijk. Overigens wil met het bovenstaande niet gezegd zijn dat er in de initiële fase van volledig dagonderwijs in het geheel geen specialisaties zullen voorkomen. Maar vaak zal een differentiatie in accenten binnen een relatief brede opleiding voldoende zijn; de werkelijke specialisatie kan dan later in en/of in wisselwerking met de beroepspraktijk komen.

Tweede-kansonderwijs gedurende heel het leven als volwassene, met name ook voor de 'kansarme' groepen

4. In de nieuwe onderwijsstructuur zal de leerplicht tot het achttiende jaar duren. Met basisschool, middenschool en twee jaar bovenschool zullen de jong-volwassenen dan een brede voorbereiding op het leven gehad hebben.

Nog vele jaren zullen er echter mensen bestaan die door allerlei omstandigheden in het begin van hun leven maar betrekkelijk weinig onderwijs en vorming hebben gehad en die in flink wat gevallen zelfs qua basiskennis en -vaardigheden niet zo goed als lid van de samenleving kunnen functioneren. En verder zal de situatie nu eenmaal altijd zo blijven dat vele mensen vinden dat ze aan het begin van hun leven toch niet de juiste onderwijsweg hebben kunnen, mogen of willen volgen; bij later inzien wensen zij die keuze dan te herstellen.

Voor deze groepen mensen zullen faciliteiten moeten bestaan om alsnog de kans te grijpen die ze vroeger om welke reden dan ook niet gehad hebben. Dat is het tweede-kansonderwijs.

Nu geldt dat vele mensen tot vrij hoge offers bereid zijn om een dergelijke tweede kans te grijpen. Daarbij leert de ervaring, opgedaan met schriftelijk onderwijs en afstandsonderwijs in ons land en daarbuiten, dat juist die groepen een tweede kans op onderwijs- en vormingsprogramma's waarnemen, die al tamelijk wat onderwijs en vorming in het begin van hun leven gehad hebben. Diegenen die toen maar relatief weinig volledig dagonderwijs gevolgd hebben, komen er veel minder snel toe van dergelijke tweede kansen gebruik te maken. Nadrukkelijk zij er hierbij op gewezen dat dit niet alleen door het milieu bepaald wordt, maar ook door het cultuurpatroon, waarin bijvoorbeeld vrouwen traditioneel een beperkte rol werd toebedacht, waarvoor niet veel onderwijs en vorming nodig was. De opdracht is ook de laatstgenoemde groepen – de 'kansarmen' – te stimuleren een tweede kans op onderwijs en vorming aan te grijpen. In het vervolg van dit hoofdstuk worden hiervoor enige pogingen tot oplossingen van dit vraagstuk geboden door de educatieve voorzieningen nauw bij de ervaringen in leven en werksituatie te laten aansluiten.

Tweede-wegonderwijs als alternatief na het einde van de leerplichtige periode

5. Tot aan het achttiende jaar zullen jongeren in het nieuwe onderwijsstelsel leerplichtig zijn. De achttienjarige kan dan verder gaan in het volledig dagonderwijs (in de bovenschool of in het hoger onderwijs). Hij kan er ook mee stoppen, een betrekking zoeken, gaan werken en via het – te ontwikkelen – leerrechtstelsel garanties behouden om later weer van educatieve voorzieningen gebruik te maken. Maar hij kan ook onderwijs met een gedeeltelijke of wellicht volledige baan willen combineren om zodoende theorie en praktijk zoveel mogelijk te laten samengaan en mogelijkerwijs zelfs met elkaar te integreren. Voor deze groep is een stelsel van aangepaste educatieve (en andere) voorzieningen nodig: het tweede-weg onderwijs. Gepoogd zal worden deze tweede onderwijsweg zo goed mogelijk begaanbaar te maken. Ervaringen uit andere landen, zoals nu in de Engelse Open University worden opgedaan, kunnen wellicht allerlei nuttige aanwijzingen opleveren met welke bijzondere voorzieningen de deelnemers aan dit onderwijs het best gediend zijn. In ieder geval zal dit tweede-wegonderwijs zo nauw mogelijk moeten aansluiten bij de praktijkervaringen van de deelnemers in baan of beroep.

Leerervaringen op dat vlak zullen ook omgezet moeten kunnen worden in 'kredieten' die gelden voor het behalen van examens. Voor deze groep zal een aangepaste regeling van educatief verlof ontworpen worden, zodat zij een deel van hun studietijd gecompenseerd kan krijgen. Waar nodig zullen de curricula over langere tijd gespreid worden dan in het overeenkomstige volledige dagonderwijs. Uiteraard zal ook de maximale inschrijvingsduur die voor het volgen van curricula in het vervolgonderwijs geldt, voor deze deelnemers extra verlengd kunnen worden.

Structureel en inhoudelijk zijn veranderingen in het onderwijs aan volwassenen nodig

6. Nu bestaat er al tamelijk wat aan faciliteiten tot verdere scholing en vorming. Een greep: avondonderwijs, schriftelijk onderwijs, enkele radio- en televisiecurssussen, die soms ook ondersteund worden door schriftelijk materiaal, vormings- en ontwikkelingsprogramma's van vrouwenorganisaties, volkshogescholen, volksuniversiteiten en politieke partijen, kaderopleidingen van vakbonden, enz. In de loop der jaren is al veel tot stand gebracht.

Er is evenwel nog geen organische samenhang in het geheel van deze voorzieningen. Aan onderlinge afstemming van de activiteiten van instellingen en organisaties die zich met verdere scholing en vorming bezighouden, ontbreekt het veelal. De differentiatie binnen het geheel is ook onvoldoende. Er moeten, kortom, structureel betere voorwaarden geschapen worden om een passend stelsel van educatieve voorzieningen voor volwassenen tot stand te laten komen.

Verder wordt nu nog te weinig rekening gehouden met de behoeften en ervaringen van de potentiële deelnemers. De leerstof is bij voorbeeld vaak te theoretisch. Bij toegang tot programma's wordt veelal slechts naar formele papieren gekeken. De onderwijsmethodieken zijn vaak nog te weinig op volwassenen afgestemd. De curricula zijn in vele gevallen gesloten: ze liggen

voor het grootste deel vast en ze kunnen daarmee maar moeilijk naar de werk- en levenssituatie van de – potentiële – deelnemers gebracht worden. Onderwijs en vorming worden – en dit is principieel onjuist – in de meeste gevallen uit elkaar gehouden. Met de zo geheten 'kansarme' groepen wordt tenslotte in feite weinig rekening gehouden; ze maken dan ook relatief maar zeer weinig gebruik van de bestaande educatieve voorzieningen voor volwassenen. Toch zij nogmaals onderstreept dat op dit vlak veel tot stand is gebracht. Vele volwassenen volgen onderwijs- en vormingsprogramma's. Bovendien is al veel ten goede veranderd. Maar er zal toch structureel en inhoudelijk veel meer moeten veranderen om adequaat op de behoefte aan verdere scholing en vorming van volwassenen in de toekomst in te spelen. Intussen is een interdepartementale Commissie Open School ingesteld. Deze commissie zal over de ontwikkeling van deze voorzieningen en de structurele opzet van het geheel ervan adviezen uitbrengen. Naast deze commissie zullen twee andere interdepartementale commissies op het terrein van de verdere vorming en scholing van volwassenen advies uitbrengen. Dat zijn de Commissie Bevordering Plaatselijke Educatieve Netwerken die zal adviseren over de wenselijke infrastructuur van educatieve voorzieningen voor volwassenen in ons land en een Commissie Educatief Verlof die zich bezig zal gaan houden met de regeling van tegemoetkomingen in tijd voor studie-inspanningen van mensen die een baan hebben of anderszins een tegemoetkoming nodig hebben.

Optimale vorm van bereikbaarheid

7. Het toekomstig onderwijs aan volwassenen zal onder meer gekenmerkt worden door:

- een optimale vorm van bereikbaarheid, onder andere via massamedia en een netwerk van educatieve centra;
 - integratie van vorming en scholing, uitgaande van ervaringsleren;
 - openheid van toegang, programma's en uitgang, met opties voor deelcertificaten en niet-diploma-gericht leren;
 - een systematisch aanbod, waarvoor de Open School zorg draagt.
- Wij gaan nu nader op deze kenmerken in.

– accent op eigen verantwoordelijkheid (zelfstudie)

De deelnemers aan de diverse programma's zijn volwassen. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor hun activiteiten ligt dus bij hen zelf. Het gaat niet zozeer om onderwijzen of doceren, maar om leren en studeren. Bij die zelfstudie zullen de deelnemers evenwel steun nodig hebben: steun van docenten en/of begeleiders en steun van medestudenten of groepsleden.

– informatie via elkaar ondersteunende media

De benodigde informatie kan via uiteenlopende media komen, zoals radio, televisie, video, bandrecorder, boek, schriftelijk materiaal, mondelinge overdracht – om de bekendste te noemen. De een leert beter via kijken, de ander via luisteren en de derde via lezen. Een generalisatie kan moeilijk gemaakt worden. Wel is duidelijk dat het meeste effect wordt bereikt, als de media elkaar ondersteunen. Voor gebruik van de televisie geldt voorts dat dit wervend kan werken. De informatie zal dus over het algemeen gesproken geïntegreerd via al dergelijke media komen.

– groepsgewijze behandeling van informatie en groepsgewijze begeleiding

Indien deze informatie in eenzaamheid door het individu verwerkt zou worden, kan in veel gevallen op een negatieve uitkomst gerekend worden. Men heeft immers vragen over de aangeboden informatie. Men heeft behoefte aan discussie over die informatie. Men wil weten, althans bespreken, wat men met die informatie in de leef- en werksituatie kan doen. Men heeft steun nodig, als men het bij tijd en wijle niet zo meer ziet zitten. Daarvoor zijn medestudenten nodig: leden van een groep die, ongeveer in dezelfde situatie verkerend, bij voorbeeld in hetzelfde bedrijf of in dezelfde tak van arbeid, of in een gezin met opgroeiende kinderen werkend, dezelfde informatie verwerken. En daarvoor zijn ook begeleiders en docenten nodig die in kunnen spelen op de vragen, behoeften en wensen van de deelnemers aan de programma's. Over het algemeen gesproken zal de informatie dus in groepsverband

besproken worden, waarbij een docent als begeleider optreedt. Individuele steun zal verder mogelijk zijn.

– via een netwerk van educatieve centra

Om dit alles te realiseren, is niet alleen inschakeling van massamedia (radio, televisie, schriftelijk materiaal en dergelijke) nodig, maar ook een netwerk van educatieve voorzieningen, waar voor de toeleiding van potentiële deelnemers gezorgd wordt, waar – aanvullende – informatie verkregen kan worden (via boek, video, bandrecorder, leraar en dergelijke) waar groepsgewijs de aangeboden informatie naar eigen situatie vertaald en daarmee verwerkt kan worden en waar ook persoonlijke steun geboden kan worden.

Op dit netwerk van educatieve centra wordt nog nader in dit hoofdstuk teruggekomen.

Integratie van vorming en onderwijs, uitgaande van ervaringsleren via open curricula

8. Uitgangspunt bij het onderwijs aan volwassenen is dat kennis, vaardigheden en houdingen in de praktijk opgedaan, gewaardeerd worden en dat daarop, voor zover maar mogelijk, voortgebouwd wordt. Als methodisch beginsel zal het karakter van deze vorm van onderwijs het beste met 'ervaringsleren' gekenschetst worden, zoals de Commissie Open School dat trefend in haar eerste advies doet. Dat ervaringsleren kan niet zonder de integratie van vorming en scholing plaatsvinden. Vorming en scholing zijn beide aspecten van het ontwikkelingsproces van de mens, die niet los van elkaar gezien mogen of kunnen worden.

Het aanbod van dit ervaringsleren kan deels via informatie gaan. Individuele bezinning en groepsgewijze discussie op grond van eigen en gelijksoortige situatie is daarbij evenwel als regel onmisbaar. De informatie, c.q. de programma's moet daartoe 'open' zijn: de mogelijkheid bieden om in eigen situatie te kunnen vertalen. Tevens moeten de verworvenheden van vormings- en ontwikkelingswerk en van onderwijs daartoe programmatisch en methodisch geïntegreerd worden. Duidelijk is dat in dit onderwijs aan volwassenen niet volstaan kan worden met het letterlijk overnemen van bestaande programma's uit het volledig dagonderwijs aan het begin van het leren. Methodisch gezien is de ontwikkeling van andere, open, programma's vereist. De eindtermen (nader uitgewerkte doelstellingen) van deze programma's moeten bijgevolg ook open zijn: Ze zullen veelal niet zo zeer een nauw omschreven pakket kennis en vaardigheden aangeven, maar een niveau van kennis en vaardigheden, waarbij de exacte inhoud ervan van persoon tot persoon kan uiteenlopen. Het civiel effect van de diploma's verbonden aan deze programma's is vanzelfsprekend hetzelfde als dat in het corresponderend volledig dagonderwijs.

De benaming 'open programma's' duidt verder ook nog op twee andere karakteristieken. In de eerste plaats zijn die programma's open voor iedereen die ze ook praktisch kan volgen. Formele toegangspapieren op grond van vroegere schoolresultaten zijn dus niet nodig. De ervaring in de loop van de tijd in leren en arbeid opgedaan wordt bij de toelating meegewogen. In de tweede plaats zijn de programma's ook in zoverre open dat de deelnemers er een diploma (met civiel effect) mee kunnen halen of een deelcertificaat voor een onderdeel ervan, terwijl het ook mogelijk is aan programma-onderdelen deel te nemen zonder dat men diploma of deelcertificaat wil.

Educatieve centra, verspreid over het hele land

9. Zoals reeds opgemerkt is een netwerk van lokale en/of regionale centra nodig om de benodigde faciliteiten voor het onderwijs aan volwassenen te bieden. Dat zijn de educatieve centra. Om alle misverstanden bij voorbaat uit de weg te ruimen: met deze educatieve centra worden in de nieuwe onderwijsstructuur niet langer de huidige centra voor werkende jongeren bedoeld. Die jongeren vallen in de toekomst immers onder de volledige leerplicht. Wel zullen de ervaringen met deze huidige centra bijdragen tot de ontwikkeling van de toekomstige educatieve centra kunnen opleveren.)

Deze educatieve centra moeten ervoor zorgen dat er overal in het land naast en na de eerste onderwijsweg verder onderwijs en vorming geboden wordt. Maar dat niet alleen. Deze centra zullen ook de vernieuwingsprocessen in de regio stimuleren. Een enkel voorbeeld. Zij kunnen door inschake-

ling van bestaande educatieve programma's of door inrichting van nieuwe meer kennis van het milieu verspreiden. Zij kunnen educatieve faciliteiten beschikbaar stellen voor daadwerkelijke verwezenlijking van inspraakprocedures. Educatief werk en samenlevingsopbouw zijn, zoals meer in deze nota is gesteld, niet te scheiden.

Deze educatieve centra zullen over het hele land verspreid voorkomen. In deze centra worden de educatieve activiteiten en faciliteiten voor een regio of grote stad gecoördineerd. Waar nodig of gewenst worden er in de centra zelf ook onderwijs- en vormingsfaciliteiten geboden. Als uitgangspunten gelden evenwel dat de activiteiten en faciliteiten zo dicht mogelijk bij de – potentiële – deelnemers gebracht dienen te worden en dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van voorzieningen in de bestaande educatieve infrastructuur (zoals scholen, buurt- en clubhuizen, vormingscentra, bibliotheken, verenigingen met vormingsactiviteiten e.d.)

Van uit deze educatieve centra – die wellicht een gebied van zo'n 250 000 tot 300 000 inwoners zullen bedienen – moet dus gewerkt worden aan een integraal educatief beleid voor volwassenen op lokaal en/of regionaal niveau.

De Open School als 'gedachte' en als organisatie

10. Uit het voorgaande kan de indruk ontstaan zijn dat de Open School vooral een 'gedachte' is. Een nieuwe 'filosofie' voor het onderwijs aan volwassenen, met als belangrijke kenmerken:

- optimale bereikbaarheid;
- aansluiting bij levens- en werksituatie; en
- integratie van vorming en scholing, uitgaande van ervaringsleren.

Hierbij zou dan met name aandacht aan de 'kansarme' groepen gegeven worden. Deze indruk is deels juist. Het onderwijs aan volwassenen zal deze richting op moeten.

Toch zal het geheel aan educatieve voorzieningen niet buiten een Open School als organisatie kunnen. Daar zijn twee redenen voor.

In de eerste plaats is landelijke coördinatie, bewaking en stimulering van alle educatieve voorzieningen na en naast de eerste onderwijsweg nodig. En in de tweede plaats zal – mede daartoe – een landelijke organisatie voor de ontwikkeling en voorbereiding en, waar noodzakelijk of gewenst, ook voor de verspreiding van de centrale informatie ten behoeve van het ervaringsleren, dus van de open programma's, zorg moeten dragen. Dat zal zeker in de eerste tien à twintig jaren hard nodig zijn.

Daarvoor is de Open School als organisatie nodig. Uiteraard geldt hierbij dat ze, evenals dat bij de educatieve centra het geval is, op vele terreinen zal kunnen volstaan met coördinatie en taakverdeling. De organisatie behoeft met andere woorden niet zwaar te zijn.

In een tweede nota zal de Commissie Open School hierover binnen korte tijd een advies uitbrengen.

Nog vele problemen moeten opgelost worden

11. Bij de realisering van dit alles zijn nog vele problemen op te lossen. Wij noemen enige van de belangrijkste.

In de eerste plaats is er het probleem van de toeleiding, met name van die groepen die maar moeilijk tot verder leren kunnen of willen komen. Voor de hand ligt bij het benaderen en activeren van doelgroepen zoveel mogelijk via bestaande verbanden in leef- en werksituatie te werk gaan. Dus via vakbeweging, ondernemingsraden, vrouwenorganisaties en -groeperingen en dergelijke. Maar het blijft de vraag of alle doelgroepen wel geactiveerd willen worden. En als ze dat wel willen – wat vooralsnog het uitgangspunt van beleid is –, zal naarstig en ernstig gezocht moeten worden naar de wegen en middelen die nodig zijn om hen ook daadwerkelijk tot gebruik van educatieve voorzieningen te brengen. In ieder geval is daarvoor nodig dat van de leef- en werksituatie wordt uitgegaan. Wat meer nodig is, moet onderzocht worden. Daarbij zal de betaalbaarheid een belangrijk probleem kunnen vormen.

In dit verband rijzen volgende vragen. De financiële bijdragen die van de deelnemers zelf gevraagd worden, mogen niet als een te hoge drempel ervaren worden. Dat geldt met name voor die cursussen die niet tot direct aanwijsbare produktiviteitsverhogingen zullen leiden. De vraag is hoeveel de samenleving voor educatieve voorzieningen voor volwassenen wil en kan opbrengen, en in hoeverre zij dit financieel en economisch tot uitdrukking wil en kan brengen.

In aansluiting daarop rijst een derde vraag. Die is: welke regeling voor – betaald – onderwijs- en vormingsverlof in een dienstbetrekking kunnen we ons permitteren? Een dergelijk recht zal uiteindelijk statutair, bij voorbeeld in cao's dienen te worden vastgelegd. Maar hoever gaat dat recht? Wat hebben wij er als gemeenschap voor over? Welke andere verlangens willen wij daarvoor op het tweede plan stellen?

Dat voert tot een volgende, meer algemene vraag: in hoeverre zal de hele samenleving in al haar vormen, aspecten en organisaties, aan een dergelijk open onderwijs voor volwassenen mee willen werken? Een geïntegreerd educatief beleid kan niet maar even door de ministeries van onderwijs en wetenschappen, cultuur, recreatie en maatschappelijk werk of sociale zaken afgekondigd worden. Daar is de medewerking en inzet van allen voor nodig. De praktijk zal uitwijzen of die medewerking en inzet ook gegeven wordt.

Ten slotte zullen er in de vijfde plaats allerlei organisatorische problemen opgelost moeten worden. Er werd in dit hoofdstuk over een (één) Open School gesproken. Hoe moet die Open School in dit verband vorm gegeven worden? Wat is de relatie tussen die Open School met allerlei andere organisaties? Wat is de relatie tussen Open School en educatieve netwerken? Hoe kunnen de educatieve netwerken over de educatieve infrastructuur gelegd worden?

Vele problemen resteren. De medewerking en inzet van allen is niet alleen gewenst, maar ook vereist.

Deel IV. Onderwijsvoorzieningen

HOOFDSTUK 1. De schoolorganisatie

Veranderingen in de schoolorganisatie zijn noodzakelijk

1. De nieuwe eisen die vandaag en in de toekomst aan het onderwijs worden gesteld vragen niet alleen, en wellicht zelfs niet op de eerste plaats, een verandering van het onderwijsbestel als zodanig. Zij nopen vooral tot bezinning op het onderwijsleerproces en de inrichting van de schoolorganisatie.

De relatie tussen onderwijs en samenleving, de nieuwe inzichten uit de onderwijswetenschappen, de noodzaak tot individualisering, de groeiende omvang en complexiteit van het schoolgebeuren en niet in het minst de toenemende belangstelling en betrokkenheid van velen bij de school, dienen hun neerslag te vinden in de organisatie van het onderwijsleerproces, de onderlinge relaties tussen de verschillende bij de school betrokken groeperingen en de inrichting van de school als instelling.

De school is primair een organisatie gericht op een zo goed mogelijke uitvoering van onderwijsleerprocessen, dat wil zeggen van processen door middel waarvan doelbewust bepaalde wenselijk geachte vormen en niveaus van kennis en vaardigheid bij leerlingen tot ontwikkeling worden gebracht.

Alle materiële voorwaarden, methoden, handelwijzen, alsmede de plaats en functie van de direct betrokkenen, zoals onderwijsgeevenden, ander personeel, schoolleiding, leerlingen, ouders en besturen, dienen daarop te zijn afgestemd.

2. Kern van die organisatie en uitgangspunt voor die afstemming dient het schoolwerkplan te zijn. Het schoolwerkplan geeft per school aanwijzingen met betrekking tot keuze en formulering van de doelstellingen van de school, als een nader, op de school toegesneden, uitwerking van wettelijk vastgestelde algemene onderwijsdoelstellingen. Tevens geeft het aanwijzingen over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder die doelstellingen in deze school worden nagestreefd.

Een goed schoolwerkplan bevat ten minste de volgende bestanddelen:

- a. doelstellingen;
- b. onderwijsleerinhouding;
- c. didactische werkvormen;
- d. leeractiviteiten;
- e. onderwijs- en leermiddelen;
- f. beoordelingsmethoden;
- g. begeleiding;
- h. planning- en organisatievormen;
- i. ruimtelijke voorzieningen;
- j. evaluatie.

De samenhang tussen de eerstgenoemde negen bestanddelen is van groot belang. Zij wordt bevorderd, als de evaluatie steeds alle componenten van het plan betreft. Het plan krijgt zijn volle betekenis, indien het meer omvat dan de optelsom van zijn delen. Het schoolwerkplan heeft zo een ruimere strekking dan wat voorheen onder de term 'leerplan van een school' werd verstaan.

In dat leerplan ontbraken meestal de doelstellingen en het verband met landelijke onderwijsdoelstellingen. Daardoor was ook de doorlopende en wederzijdse afstemming van de plannen van de verschillende schoolsoorten onvoldoende.

Het traditionele leerplan bevatte een gescheiden vakkensysteem en was gericht op een jaarklassenindeling. Het gaf een omschrijving van op elkaar volgende leerinhouden, meer kwantitatief dan kwalitatief. Het ging uit van *klassikale leervormen* en stelde de *vakleraar* meer centraal dan de *leerling*. Het was gebaseerd op gelijkvormigheid door middel van basistabellen en het was examengericht. Het ging tenslotte uit van een lesrooster met voor alle leerlingen gelijke vakken, tijden en leergangen.

– doelstellingen van de school	In de omschrijving van de doelstellingen van het nieuwe schoolwerkplan komt in de eerste plaats de eigen identiteit van elke afzonderlijke onderwijsinstelling naar voren. Die eigen doelstellingen worden er vervolgens in verband met de verschillende vakken en leergebieden. Daarvoor is een strategie nodig waarin voortdurend zo nauwgezet mogelijk de stappen van 'wat' naar 'hoe' worden aangegeven.
– onderwijsleerinhouden	<p>Het schoolwerkplan dient zich uit te spreken over de leergebieden en de vakken en hun onderlinge verhouding. In welke mate moeten de vakken afzonderlijk worden gegeven dan wel worden samengevoegd? Wil men integratie van vakken via projectonderwijs? Welke vormen van differentiatie kunnen worden aangeboden?</p> <p>De totale onderwijsleerinhoud omvat de specifieke kennisbestanddelen, vaardigheden en bijbehorende leersituaties die gewenst zijn om de doelstellingen van de school te bereiken.</p>
– didactische werkvormen en leeractiviteiten	<p>Naast doelstellingen en leerinhouden geeft het plan vorm aan de activiteiten van docenten en leerlingen. Wat de docenten betreft, moet worden vastgesteld welke vormen van instructie de beste lijken. Daarbij komen vraagstukken kijken als: moet er in teamverband les gegeven worden? Is het beter om vaste groepen leerlingen enkele jaren lang te begeleiden, dan wel met parallelgroepen te werken? Wat de leerlingen betreft doet zich gedeeltelijk het spiegelbeeld voor. De leerling kan in een vaste of in steeds wisselende groepen bezig zijn. Hij kan ook individueel werken, volgens een opdracht of op eigen initiatief. De mogelijkheid van verschillende leerstijlen is noodzaak.</p>
– leermiddelen	<p>Ondersteuning voor dat alles moet in het schoolwerkplan worden geboden door een gevarieerd pakket leermiddelen. Naast de boeken en de handleidingen kan gedacht worden aan uiteenlopende zaken als audio-visuele middelen, rekenmachines en werkplaatsen. In het funderend onderwijs hoort een leer- en informatiecentrum er zeker bij, al kan er natuurlijk niet een in elke school komen. Te denken valt aan één centrum voor een aantal scholen. Verder zal het belang van de praktijkstage toenemen.</p>
– beoordelingsmethoden	<p>In het schoolwerkplan wordt aangegeven op welke manieren en met welke middelen de capaciteiten van de leerling worden gemeten. Naast de zorg voor de eindtoetsen telt hier vooral het belang van diagnostische beoordeling tijdens het leerproces. Beoordeling tijdens het leerproces maakt onderdeel uit van een meer omvattende begeleiding. Het schoolwerkplan regelt diensten op het gebied van schooldecanaat, klassedocentschap, geestelijke en culturele zorg. Daarmede doet ook de hulp van buiten de school haar intrede in het plan.</p>
– begeleiding	<p>Voorzien moet worden in de contacten met begeleidingsdiensten, beroepsvoorlichtingsbureaus en wat zich verder in de verzorgingsstructuur voordoet.</p>
– planning en organisatie	<p>De mogelijkheden van het schoolwerkplan worden mede bepaald door wettelijke regelingen en door voorschriften als die betreffende de leerlingen-schaal. Tevens voorziet het in een organisatieooster dat aangeeft hoe personen en groepen naar tijd en plaats in de instelling functioneren. Het plan moet dus ook overzicht over het beheer van gelden, goederen en gebouwen bieden. Daarbij komen vragen naar voren als: hoe kunnen de bouwvoorzieningen zo functioneel mogelijk worden gebruikt? En kunnen ruimten voor meer dan één doel en meer dan één groep worden aangewend?</p>
– ruimtelijke voorzieningen	<p>Opstelling van een sluitend schoolwerkplan vergt dat denken in menselijke interactie, inhouden, werkvormen, middelen en materialen wordt omgezet in denken in planning, processen, structuren en organisatie. Het ideaal van het schoolwerkplan maakt het besturen en beheeren er niet makkelijker op. Dat gaat nog eens te meer gelden, als het schoolwerkplan ook de</p>

grondslag voor externe relaties van de school vormt, zoals verderop in dit hoofdstuk zal worden aangegeven.

De school als instelling

3. Een school is bestuursrechtelijk een instelling. Dat betekent onder meer dat personen en goederen uit een algemene bestuursorganisatie worden aangewezen om een bepaalde, door een eigen aard gekenmerkte taak te vervullen, bijvoorbeeld les te geven of practica voor te bereiden. In een instelling worden immers vooral feitelijke handelingen verricht. Dit neemt niet weg dat zij ook beschikkingen van algemene strekking voor haar rekening kan nemen. Zo geven vele onderwijsinstellingen diploma's af.

Het geven van onderwijs is in ons land vrij. Met het oog op het algemeen maatschappelijk belang en ter bescherming van individuele belangen van, deels minderjarige, leerlingen zijn aan die vrijheid grenzen gesteld.

De individuele school functioneert in een nationaal kader van doelstellingen en voorwaarden, dat zijn rechtvaardiging en zijn grenzen vindt in de behartiging van het algemeen belang, de rechtszekerheid van betrokkenen en een rechtvaardige verdeling van beperkte middelen en mogelijkheden.

Op deze wijze is de school ingebed in de grotere gemeenschap van de nationale samenleving en is haar vrijheid beperkt door het algemene belang en haar maatschappelijke dienstbaarheid. Daarom kan en mag de school, ook bestuurlijk, geen in zichzelf besloten systeem zijn. Het belang van zowel de nationale gemeenschap, als, met name in het bijzonder onderwijs, van de deelgemeenschappen, reikt verder dan de directe betrokkenheid van hen die in de school werken en leven. Het vereist, ook bestuurlijk, verantwoordelijkheidsrelaties van de school naar de haar omgevende samenleving.

De school als gemeenschap

4. De praktijk van de menselijke verhoudingen is evenwel niet louter juridisch te bepalen of te beperken. De school is niet alleen instelling, maar vertoont ook karaktertrekken van een gemeenschap. Dit vloeit al aanstonds voort uit het wezen van het onderwijsleerproces, dat op interactie tussen onderwijsgevend en onderwijsvragend berust. Wanneer zich in het onderwijs niet een zekere mate van deelgenootschap kan voordoen, komt het proces zelf niet goed op gang of raakt het verstoord. Bij overdracht van kennis en vaardigheden is meer nodig dan het 'spreken' door een gevende partij en het 'luisteren' door een ontvangende partij. Dit is het duidelijkst waar het om vormingstaken gaat die elke onderwijsinstelling heeft, de een meer dan de ander.

Het eerder voorgestelde schoolwerkplan brengt het individuele karakter van de school als een gemeenschap tot uitdrukking. Met behulp van instanties uit de verzorgingsstructuur, zal de school in de eerste plaats zelf voor haar plan moeten zorgen. Dat kan alleen lukken, indien naast het bevoegd gezag de groepen van naast betrokkenen hun inbreng kunnen leveren.

Vervaardiging en uitvoering van een schoolwerkplan stellen hoge eisen. Er wordt van het bestuurlijk vermogen van de school aanzienlijk meer gevraagd dan zonder zo'n plan het geval zou zijn. Eerder werd op het belang van evaluatie gewezen als vaste component van het plan. Deze toetsing van waarden moet niet alleen achteraf plaatshebben.

Peiling van relaties, gevoelens en meningen onder de betrokkenen tijdens het proces is evenzeer van belang. Dan moet er wel een uitstekende structuur van communicatie in de school bestaan.

Te klemmender wordt het de school niet alleen als instelling, maar ook als gemeenschap te laten bloeien. Hoewel dus de mogelijkheid tot inspraak in de eigen gemeenschap van alle betrokkenen bij het wezen van het onderwijsproces behoort, heeft het daaraan lange tijd ontbroken en schort er ook nu nog veel aan. Het streven naar interne democratisering verdient alle steun. Invoering en uitwerking van schoolwerkplannen zou daartoe een krachtige prikkel vormen. De betrokkenen weten dan ook waarop zij 'inspreken'. En het bevoegd gezag kan weten dat dit zijn taak ondersteunt.

De opzet en de uitvoering van een schoolwerkplan, zoals hiervoor bedoeld, en de zich wijzigende taak van de school in een veranderende samen-

leving, vereist ook nieuwe verhoudingen tussen allen die bij het onderwijs betrokken zijn en de hernieuwde bepaling van de plaats en functie van deze betrokkenen.

Verschillende categorieën van betrokkenen in de school

5. In welke richting daarbij zou kunnen worden gedacht en tot welke consequenties dat zou kunnen leiden, zal nu achtereenvolgens voor verschillende categorieën van betrokkenen aan de orde worden gesteld.

– leerlingen

De leerlingen nemen in het onderwijsleerproces de centrale plaats in; hun opleiding en vorming is de primaire doelstelling van het onderwijs.

In onderwijs dat beoogt meer rekening te houden met de individuele verschillen in belangstelling en begaafdheid, en zeker in onderwijs dat zich bewust wil richten op de ontwikkeling van de mondigheid, de eigen verantwoordelijkheid en de maatschappelijke weerbaarheid van de leerlingen, dient de invloed van de leerling op het onderwijsleerproces en de inspraak en medezeggenschap bij de inrichting van het onderwijs een vanzelfsprekend onderdeel van het schoolwerkplan en van de schoolorganisatie te zijn.

De wijze waarop en de mate waarin die eigen invloed, inspraak en medezeggenschap in het onderwijsleerproces van de school tot uitdrukking kunnen worden gebracht, zijn afhankelijk van:

a. de leeftijd van de leerlingen.

De eigen invloed van leerlingen op de basisschool en de eerste jaren van de middenschool zal beperkt blijven tot de binnen het onderwijsleerproces geboden keuzevrijheid met betrekking tot onderwerpen en methodiek, tot aspecten van de materiële inrichting van de eigen klas en zal vooral tot uitdrukking kunnen komen in de keuze en de opzet van veel creatieve en recreatieve activiteiten.

De medezeggenschap van oudere leerlingen in de hogere jaren van de middenschool, in de bovenschool en zeker in het hoger onderwijs zal, gezien hun zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid voor hun ontwikkeling veel verder kunnen strekken. Hun zullen – al naar gelang de fase waarin zij verkeren – meer mogelijkheden moeten worden geboden tot eigen keuze met betrekking tot inhoud en methodiek van het onderwijs, tot medezeggenschap bij de inrichting van de schoolorganisatie, tot inspraak bij de benoeming van personeel en tot eigen verantwoordelijkheid voor de opzet van vele leerlinggerichte activiteiten in schoolverband.

b. De aard van het onderwijsleerproces.

Onderwijsleerprocessen met duidelijk naar aard en niveau omschreven eindtermen, waaraan civiele effecten zijn verbonden, zullen in het algemeen minder mogelijkheden bieden tot keuzevrijheid van de leerlingen dan leersituaties met een minder expliciet opleidingskarakter. De keuzevrijheid en eigen invloed van de leerlingen op inhoud en methodiek van het onderwijs zullen zich in eerstgenoemde onderwijssituaties vooral beperken tot variabele keuzevakken in het programma en tot de keuze voor onderscheiden programmatypen die worden aangeboden.

In het wetenschappelijk onderwijs en in het hoger beroepsonderwijs is aan de medezeggenschap en verantwoordelijkheid van leerlingen al, ten dele wettelijk, ten dele informeel, vorm gegeven. De ervaring in de komende jaren zal moeten leren in hoeverre de daarvoor gekozen vormen bijstelling behoeven.

– leerlingenraad

Ook de medezeggenschap van de leerlingen in de bovenschool en de middenschool zal institutioneel vorm moeten worden gegeven. Daarbij valt te denken aan de instelling van een leerlingenraad, waaraan enerzijds de beslissing over een aantal zaken in de school, zoals bijvoorbeeld leerlingen accommodatie, recreatieve activiteiten, volledig wordt gedelegeerd en die anderzijds wordt betrokken, c.q. gehoord, bij vele andere beslissingen met betrekking tot de school, zoals leerlingenbegeleiding, materiële voorzieningen, aanstelling van personeel en keuze van leermiddelen.

– onderwijsgegenden

Kenmerkend voor het beroep van onderwijsgevende is zijn relatieve autonomie. Binnen de hem toegewezen verantwoordelijkheid beslist hij in belangrijke mate zelfstandig over de wijze waarop hij zijn taak inricht en uitoefent. Geldt deze autonomie formeel in alle lagen van het onderwijs, in de praktijk van alle dag wordt zij vaak als weinig inhoudrijk ervaren.

In de eerste plaats is het werkterrein voor de docenten in vele soorten onderwijs strikt afgebakend. Beperkingen van de autonomie vloeien voort uit kwaliteitseisen aan het onderwijs en andere nationale regelingen en voorschriften. Bovendien wordt het beroep uitgeoefend in het kader van een leerprogramma dat vrijwel steeds door het boven de school gestelde gezag wordt vastgesteld. Daarop vormen alleen de universiteiten een uitzondering. Haar faculteiten kennen op het strikte terrein van het onderwijs zelfbestuur.

In de tweede plaats is de autonomie van de docent voor hen vaak weinig voelbaar, omdat vrijheid op zijn werkterrein nog niet betekent dat hij invloed heeft op de omgeving waardoor de toestand op zijn terrein in belangrijke mate wordt bepaald. Zonder betrokkenheid bij het gehele bestuur over de instelling kan zijn autonomie eerder een gevoel van verlorenheid dan het idee van zeggenschap teweeg brengen. De wisselwerking tussen bestuur en werksituatie ontbreekt vaak of laat te wensen over. Op zo'n manier voelt de docent zich in een hiërarchie opgesloten, al is daarvan voor zijn directe taakuitoefening formeel geen sprake.

Dit is een slechte grondslag voor de directe verantwoordelijkheid van de onderwijsgegenden voor het onderwijsleerproces. Het is ook een gebrekkige startpositie voor het werken met schoolwerkplannen, waarvan de docenten op grond van hun deskundigheid en verantwoordelijkheid een groot deel voor hun rekening zullen moeten nemen. Versterking van de collectieve invloed voor onderwijsgegenden in hun instelling is noodzaak.

Nu is de veelal geringe mate van betrokkenheid van docenten niet alleen het gevolg van de grote afstand tussen het algemeen bestuur en de eigen positie van de docenten. Vaak is het ook toe te schrijven aan zelf gekozen isolement. Vooral in het secundair onderwijs hebben docenten te veel de neiging zich tot het onderwijs in hun eigen vakgebied te beperken. Een dergelijke beperkte en geïsoleerde taakdefinitie leidt tot een zeer onevenredige lastenverdeling binnen de school, zoals het onderzoek naar de taak van de leraar in het voortgezet onderwijs is gebleken. Bovendien belemmert zij een goede vervulling van het zeer gedifferentieerde en complexe takenpakket in een moderne schoolorganisatie.

Tevens gaat deze in hoge mate zelfstandige en geïsoleerde taakopstelling uit van de fictie, dat ook momenteel nog één en dezelfde leraar geschikt en bekwaam zou zijn om tegelijkertijd alle uiteenlopende taken die zich in een school voordoen te vervullen en miskent ze de bestaande verschillen in belangstelling, begaafdheid en bekwaamheid van de leraren. Dit zal zonder twijfel leiden en leidt reeds nu in sommige gevallen tot frustraties, tot gevoelens van onmacht en overbelasting en/of tot een gedeeltelijke verwaarlozing van bepaalde taken in de school.

– taakverdeling en taakspecialisatie binnen het korps van onderwijsgegenden

Zowel in het belang van de leraar als in het belang van de school en het onderwijs zal er daarom, op basis van het schoolwerkplan, een taakspecialisatie binnen de school tot stand moeten komen.

Binnen een dergelijke taakverdeling zullen voor een bepaalde periode sommige leraren meer uitdrukkelijk kunnen worden belast met het onderwijsgeven in engere zin, terwijl anderen een groter deel van hun tijd zullen besteden aan de begeleiding van leerlingen, de ontwikkeling van leerstof en methoden of de organisatie van binnen- en buitenschoolse activiteiten.

Bij deze specialisering zou tevens rekening kunnen worden gehouden met de mogelijkheid dat voortaan niet alle activiteiten hier uitsluitend door bevoegde leraren zelf worden uitgeoefend. Het lijkt ons zeer wel denkbaar dat een deel van de huidige taken van de leraar, zowel in het onderwijsleerproces zelf, als bij voorbeeld ten aanzien van de begeleiding en organisatori-

sche activiteiten, wordt overgenomen door onderwijsassistenten die werken ter ondersteuning van leraren en onder hun verantwoordelijkheid. Het instituut van de onderwijsassistent is het Nederlands onderwijs nog weinig verbreid.

Het verdient echter in de komende jaren, mede uit het oogpunt van doelmatigheid, naar onze mening grote aandacht.

Een dergelijke specialisering zal uiteraard gevolgen moeten hebben voor de opbouw van de schoolorganisatie, ten einde de samenhang van activiteiten te waarborgen. Daarom zal er in de school naast een horizontale taakspecialisatie ook een verdergaande verticale taakdifferentiatie moeten ontstaan in de vorm van coördinatoren voor bepaalde samenhangende activiteitengebieden, zoals vaksecties, beoordeling, begeleiding en buitenschoolse activiteiten. Een dergelijke taakspecialisatie en taakdifferentiatie is ook nu reeds in het onderwijs waar te nemen, in de vorm van schooldekanen, brugklascoördinatoren en sectieleiders, doch dient ons inziens in een nieuw systeem regel te zijn voor de taakvervulling in de school en ook formeel in de organisatiestructuur en in het arbeidsvoorwaardenbeleid tot uitdrukking te komen.

Een dergelijke specialisering en differentiatie in de school doet te meer de noodzaak ontstaan om binnen de schoolorganisatie de verantwoordelijkheid en het recht op medezeggenschap van alle onderwijsgevende institutionele vormen tot uitdrukking te brengen.

Die medeverantwoordelijkheid noopt ons inziens tot een vertegenwoordiging van de onderwijsgegenden in het bevoegd gezag van de school, zoals hierna nog zal worden aangegeven, maar mag hiertoe niet beperkt worden. Ook hier ware te denken aan de instelling van een lerarenraad waaraan de beslissing over zaken die rechtstreeks de verantwoordelijkheid van de leraren betreffen, worden gedelegeerd, zoals de jaarlijkse taakverdeling, de aanschaf van leermiddelen binnen een gegeven budget, de beoordelingsmethodiek en de didactische methoden. Anderzijds dient de lerarenraad betrokken, casu quo gehoord te worden bij beslissingen aangaande benoeming, inrichting van het schoolgebouw, enz.

Een volledige vorm van zelfbestuur door de onderwijsgegenden, bij voorbeeld samen met de leerlingen, wijzen wij af, omdat daarbij ons inziens geen recht wordt gedaan aan de algemene maatschappelijke functie die de school heeft.

– niet-onderwijzend personeel

De taak van het niet-onderwijzend personeel binnen de school is volgens de huidige opvattingen vooral een dienende. Hoewel er zeker verschil in betrokkenheid is bij de diverse functionarissen die onder deze categorie begrepen worden, zal een groot deel van het niet-onderwijzend personeel evenwel direct of indirect bij het schoolwerkplan in eigenlijke zin betrokken zijn.

Binnen de school als gemeenschap moet ook het niet-onderwijzend personeel in staat worden gesteld de eigen verantwoordelijkheid te dragen.

Naast de algemene aspecten van het schoolgebeuren geldt deze verantwoordelijkheid natuurlijk vooral ten aanzien van die aspecten van het schoolwerkplan, waarbij het niet-onderwijzend personeel zijn specifieke deskundigheid kan inbrengen. Het niet-onderwijzend personeel zal dan ook in vele gevallen bij de beraadslagingen binnen de school betrokken dienen te worden.

– schoolleiding

De schoolleiding is verantwoordelijk voor een goede uitvoering van het schoolwerkplan. Zij zal vooral moeten toezien op een evenwichtige verdeling van taken tussen de betrokkenen, op een juiste uitvoering van die taken en op het dagelijks beheer van de schoolorganisatie. Bovendien heeft de schoolleiding tot taak om de relaties van de school tot verschillende voor de school belangrijke externe instanties te onderhouden.

Uitoefening van deze verantwoordelijkheden in de complexe en omvangrijke organisaties die onze scholen nu veelal reeds zijn, vereist een grotere verticale differentiatie in de school, zoals hiervoor aangeduid, en een meer

professioneel georiënteerd management in de school. Deze professionalisering kan worden gerealiseerd door:

- versterking van het administratief personeel in grotere scholen;
- bijscholing, casu quo opleiding, van schoolleiders;
- het stellen van opleidings-, casu quo bijscholingseisen bij de aanstelling van schoolleiders;
- en het openen, casu quo meer gebruik maken van de mogelijkheid om ook niet-leraren, met ervaring in het leiden van een (middel)-grote organisatie in de schoolleiding aan te stellen.

- het bestuur van de school (bevoegd gezag)

Het bestuur van de school, het bevoegd gezag, behoort in nauwe relatie te staan tot de school als gemeenschap. Zij maakt daar immers deel van uit.

Het schoolbestuur geeft leiding aan het pluriforme geheel van activiteiten dat zich in de school als gemeenschap afspeelt. Om deze taak goed te kunnen vervullen, zijn onder meer de volgende voorwaarden aan te wijzen:

- De afstand tussen bestuur en school mag niet te groot zijn.
- Binnen het schoolbestuur zal voldoende deskundigheid moeten zijn om aan het schoolgebeuren mede vorm te kunnen geven.
- Eerst bij voldoende omvang van het schoolbestuur zijn er voldoende waarborgen voor een aantal specifieke deskundigheden.

Een versterking van het onderwijskundige en het bestuurlijke element zal bij de schoolbesturen in toenemende mate vereist zijn. Een goede coördinatie en samenspel met betrokkenen op basis van de eigen verantwoordelijkheden vragen meer aandacht dan voorheen.

Versterking van de onderwijskundige bekwaamheden binnen het schoolbestuur kan op verschillende manieren bereikt worden.

In de eerste plaats kunnen de bekwaamheden van de andere betrokkenen bij het schoolgebeuren beter benut worden. Dat is vooral van toepassing op de onderwijsgeevenden. Dit houdt in dat de mogelijkheid moet bestaan dat de onderwijsgevende deel uitmaakt van het bestuur van de school waaraan hij zelf verbonden is.

Een andere vorm om de deskundigheid van het schoolbestuur te vergroten, is het bevorderen van samenwerking tussen de besturen op lokaal en regionaal niveau. Vele taken die besturen vaak nu nog zelf verrichten en die in wezen niets met de uitvoering van het schoolwerkplan en dus met de eigen identiteit met de school te maken hebben, zoals vele administratieve activiteiten, kunnen veel doelmatiger op regionaal of nationaal niveau geschieden.

- samenstelling van het schoolbestuur

Bij het bestuur van de school berust de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor een adequate realisering van de doelstelling van de school.

Het zou daarom voor de hand liggen dat in dat bestuur ook al de doelgroepen vertegenwoordigd zijn, bij die bij de bepaling en de realisering van die doelstellingen betrokken zijn, te weten:

- de ouders;
- de onderwijsgeevenden;
- het niet-onderwijzend personeel;
- de leerlingen voor zover het gaat om de volwassen leeftijdsgroepen (de boven 18-jarigen);
- vertegenwoordigers van de gemeenschap dan wel de deelgemeenschappen ten behoeve waarvan het onderwijs functioneert.

Gedacht zou kunnen worden aan de samenstelling van een schoolbestuur, waarbij de helft zou bestaan uit personen behorend tot de laatstgenoemde categorie, en de andere helft, volgens een nader te bepalen verdeling uit vertegenwoordigers van de vier eerstgenoemde categorieën. Voor wat betreft het openbaar onderwijs zou gedacht kunnen worden aan een bestuurscommissie ex art. 61 van de Gemeentewet, dan wel ex art. 41 van de Wet Gemeente Regelingen, met een gelijkkluidende samenstelling.

Het is duidelijk dat een dergelijke bestuurssamenstelling ingrijpend afwijkt van wat momenteel, zowel in het bijzonder onderwijs als in het openbaar onderwijs veelal gebruikelijk is.

Eveneens is duidelijk dat eventuele wettelijke voorschriften tot een bestuurssamenstelling in deze zin belangrijk afwijken van de huidige rechten ter zake van zowel het bijzonder als het openbaar onderwijs. Toch achten wij een dergelijke bestuursconstructie, gelet op de eigen verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken groeperingen en gelet op de functie van het onderwijs, van een zodanig belang, dat wij deze gedachten hier graag als een mogelijke oplossing van de vormgeving van die onderscheiden verantwoordelijkheden ter discussie stellen.

— de ouders

Dat de school aan of van de ouders moet zijn, is juist in Nederland geen onbekend geluid. Het was in feite een van de motieven die destijds inzet voor de schoolstrijd waren.

Toch is het in het huidige onderwijsbestel de reële invloed van de ouders op de richting en inrichting van het onderwijs in feite zeer beperkt, ondanks het feit dat vooral in het Nederlandse onderwijs het beginsel an de verscheidenheid, van het recht op en de mogelijkheid tot onderwijs naar eigen signatuur en keuze voor iedere bevolkingsgroep, zeer ver gaand is gerealiseerd.

Dat de school, ook in het bijzonder onderwijs, niet uitsluitend een school van de ouders is geworden, is terecht, want de school is niet alleen van en voor de ouders, net zo min als ze alleen van en voor de leraar of van en voor de leerlingen is.

De doelstellingen van de school raken meer betrokkenen dan de ouders alleen en het belang van het onderwijs reikt zelfs verder dan alleen de direct bij de school betrokkenen. Naast de ouders zijn de leerlingen en het personeel, maar ook de deelgemeenschappen en de nationale samenleving waarin en ten behoeve waarvan de school functioneert, belanghebbend.

Anderzijds is het duidelijk dat het onderwijs juist voor de meest direct-betrokkenen een te ingrijpende zaak is om de beslissing daarover geheel aan hen te onttrekken of hun daarop slechts op zeer indirecte wijze invloed te geven. Daarvoor is het onderwijs door zijn aard te nauw verbonden met idealen, overtuigingen en visies.

Juist de ouders zullen, op grond van hun verantwoordelijkheid voor de vorming van hun kinderen op zeer directe wijze bij de besluitvorming over en de uitvoering van het schoolwerkplan met name in de basisschool en de middenschool betrokken dienen te zijn.

De betrokkenheid van de school is niet alleen van belang uit een oogpunt van de verantwoordelijkheid van de ouders voor de ontwikkeling van hun kinderen, maar ook omdat een grotere bekendheid van de school met de ouders, en van de ouders met wat er op school gebeurt van grote betekenis kan zijn voor een goed verloop van het onderwijsleerproces.

— oudercommissies of ouderraden

Op het ogenblik bestaan er oudercommissies en -raden. Dit zijn vertegenwoordigende lichamen die lang niet overal en zeker niet altijd actief functioneren. De deelname van de ouders aan hun eigen inspraakorganen laat ook veel te wensen over. Uit een oogpunt van reële betrokkenheid van de ouders bij het gebeuren in de schoolgemeenschap zijn deze vormen ontoereikend en zullen andere wegen moeten worden bewandeld, zoals hierna zal worden belicht. De formele inspraak van vertegenwoordigende ouders moet en kan echter niet verdwijnen; wellicht kan zij worden versterkt door aan deze ouderraden of oudercommissies de beslissing over bepaalde zaken die in hoofdzaak de ouders betreffen, volledig te delegeren en in andere zaken, zoals bij de benoeming van personeel, de inrichting van school en de buitenschoolse activiteiten, de ouders meer als regel te horen.

Dergelijke formele overleg- of inspraakorganen kunnen echter slechts een beperkte functie hebben in het ontwikkelen en onderhouden van wenselijke betrokkenheid van alle ouders bij de school.

Het aantal zaken dat aan de orde komt, is beperkt en is veelal meer algemeen van aard.

– vormen van ouderparticipatie

Bovendien worden met zo'n gekanaliseerde inspraak weinig ouders bereikt. Onder hen zullen het vooral de best-opgeleiden zijn die een rol spelen. Dat wil niet zeggen dat deelname van de ouders aan de besluitvorming in en rond de school niet belangrijk zou zijn. Maar dat wordt pas zinvol aan het eind van een proces waarin stadia van participatie zijn te onderscheiden. Eerst moet de drempel worden overschreden die actieve besluitvorming tegenhoudt. Van primair belang zijn drie vormen van participatie. De eerste bestaat uit activiteiten van de ouders in de school die niet direct met het onderwijs zelf verband houden. Een voorbeeld is hulp bij de inrichting van het schoolgebouw, waarbij met docenten en leerlingen kan worden samengewerkt. De tweede vorm van participatie betreft activiteiten van de ouders die wel degelijk dienen tot rechtstreekse ondersteuning van het onderwijs. Dat kan er bij voorbeeld uit bestaan dat ouders en kinderen in schoolverband discussiëren over problemen van de buurt. De derde vorm bevat participatie van de ouders aan het onderwijs dat hun kinderen wordt gegeven. Zij begeleiden dan een deel van de lesactiviteiten onder verantwoordelijkheid van de docenten.

– de school moet zoveel mogelijk 'open staan' voor ouders en buurtbewoners

Ouders zonder of met een gebrekkige eigen opleiding hebben een grote drempelvrees te overwinnen alvorens tot participatie in het schoolgebeuren te komen. Ze komen zelfs onwennig tegenover hun schoolgaande kinderen te staan.

De drempel die dit bij de kinderen op hun beurt tegenover de leersituatie kan opwerpen, behoeft geen nadere beschrijving. Toch zijn diezelfde ouders in wezen affectief zeer betrokken bij de school met het oog op het hoge aspiratieniveau dat zij voor hun kinderen koesteren.

De entree in de school moet voor hen minder onwennig worden. Met uitnodigingen voor een enkele ouderavond lost men dit probleem niet op. Ze moeten met de school als zodanig meer vertrouwd raken en als een ruimte voor hen zelf en van hen zelf gaan geschouwen. De school moet daarom in de meest letterlijke zin voor hen open staan.

De school moet buiten de lesuren een buurthuis kunnen zijn, waar ouders en andere buurtbewoners bij voorbeeld hun uitgaansavond doorbrengen. En voor de kinderen moet de school een clubhuis kunnen zijn. Bovendien moeten de docenten tonen dat zij anders en meer dan als deskundigen met de ouders contact kunnen hebben. Hulp bij het invullen van een of ander formulier doet in dat opzicht bij voorbeeld waarschijnlijk meer goed dan een direct gesprek over de leerling.

De grondslag voor ouderparticipatie wordt in het kleuteronderwijs gelegd. Eventuele aan sociale omstandigheden te wijten educatieve achterstand moet reeds daar worden opgevangen. Nu is de manier waarop onderwijs aan kleuters wordt gegeven ook uitermate geschikt voor participatie door de ouders. Hun hulp bij het uitzoeken van speelmaterialen, handwerk-materiaal en kinderlectuur kan individueel en collectief worden gestimuleerd en gebruikt. In het kleuteronderwijs doen zich veel informele ontmoetingsmomenten tussen onderwijsvragende en ouders voor.

Deze moeten worden uitgebuit. In een aantal scholen gebeurt dat ook al. Daar wordt tevens veel aandacht besteed aan het afstemmen van de programma's van het kleuteronderwijs op het dagelijks leven van het kind thuis en in de woonomgeving. De betrokkenheid van de ouders bij het onderwijsgebeuren wordt daardoor sterk vergroot. Zo kan de school toch van de ouders worden, zonder uitsluitend van hen te zijn.

– de overheid

Ook de overheid is belanghebbend bij de school, zoals eerder in dit hoofdstuk en meer ten principale in deel I van deze schets, is uiteengezet.

Daarom worden uit een oogpunt van algemeen belang, rechtszekerheid en verdelende rechtvaardigheid, door de overheid regels en voorwaarden gesteld, die de vrijheid van de school normeren. Die normering vindt niet alleen plaats door middel van wettelijke regelingen en voorschriften, maar ook door middel van vele aanvullende regelingen, vaak in de vorm van circulaire.

Steeds sterker is echter in de afgelopen jaren de vraag gerezen of deze verscheidenheid van, ongetwijfeld te verdedigen en vaak ook door het onderwijs zelf geïnspireerde, regelingen niet verstikkend werkt op de creativiteit en de eigen verantwoordelijkheid in het onderwijs.

Wij menen dat dat inderdaad het geval is en dat de in hoge mate gecentraliseerde beleidsstructuur die in het Nederlands onderwijsbestel is gegroeid, de school te weinig stimuleert tot het nemen van eigen verantwoordelijkheid en een belemmering vormt voor het ontwikkelen van vele veranderingen die hiervoor zijn bepleit.

Uitgangspunt voor de komende jaren zal daarom moeten zijn dat aan de school zelf een grotere verantwoordelijkheid voor en autonomie met betrekking tot zowel het beheer als de opzet en uitvoering van het schoolwerkplan zal moeten worden gelaten, zodat zij meer in staat wordt gesteld haar eigen voorkeur en haar eigen identiteit tot uitdrukking te brengen, binnen weliswaar vastgestelde maar minder gedetailleerd voorgeschreven grenzen en mogelijkheden.

De overheid zal de school in staat moeten stellen die grotere verantwoordelijkheid te dragen en van die vrijheid een zinvol gebruik te kunnen maken door (middels een verdere uitbouw van de verzorgingsstructuur) de school ondersteuning te geven op het gebied van de begeleiding, de leerplanontwikkeling, de toetsontwikkeling en de onderwijstechnologie.

De school moet in open relatie met de samenleving staan

6. Tot nu toe is in dit hoofdstuk voornamelijk gesproken over de interne schoolorganisatie. Dit kan licht de indruk wekken alsof de school naar onze mening een in zichzelf besloten systeem is.

Niets is echter minder waar. De school is er in hoge mate juist ten behoeve van de samenleving en is daar in velerlei opzicht nauw mee verweven.

De school dient dan ook om meer redenen in een open relatie tot die samenleving te staan. Allereerst omdat de school, zoals gezegd, een ruimer belang dient dan dat van de direct-betrokkenen alleen. De school heeft een maatschappelijke functie en heeft zich, in het belang van de leerlingen en met het oog op de ontwikkeling van de samenleving naar inhoud en opzet mede af te stemmen op wat er in die samenleving gebeurt, zonder daarmee een passief toeleveringsbedrijf te worden voor alle eisen die in de bestaande samenleving worden gesteld.

Bovendien is de school een leer- en vormingsmilieu tussen vele andere, waaronder het gezin, de buurt, de media. Zonder een grote openheid van de school voor alles wat de leerling juist buiten de school ervaart en leert, wordt het onderwijsleerproces steriel en de schoolse vorming voor veel leerlingen irrelevant of frustrerend.

Terwijl ten slotte juist ook de school een bron van ontwikkeling en culturele of educatieve activiteit kan zijn voor zijn directe omgeving, de buurt, de wijk, het dorp of de streek.

Te vaak gaan de deuren van de school dicht, als de leerlingen naar huis toe gaan, terwijl juist de school met zijn deskundigheid en zijn accommodatie een veel bredere bijdrage zou kunnen leveren aan de ontwikkeling van de bewoners in zijn directe omgeving. Dit geldt zowel voor de basisschool als voor de andere schooltypen, tot en met het hoger onderwijs.

HOOFDSTUK 2. Leren onderwijzen

Professionalisering van de opleidingen tot onderwijsgeveenden vereist

1. Bij het lezen van de voorafgaande hoofdstukken zal één ding hoe langer hoe duidelijker geworden zijn: met al deze plannen wordt een zware wissel op de onderwijsgeveenden getrokken. Niet alleen hun kennis en bekwaamheid, maar ook hun motivatie en inzet zijn van uitermate groot belang voor de kwaliteit en de ontwikkeling van het onderwijs. Dat moet natuurlijk ook in hun opleiding tot uiting komen.

Nu is het historisch misschien wel te verklaren, maar toch is lange tijd voor grote delen van het onderwijs onvoldoende ingezien, dat er voor de specifieke beroepsbekwaamheid van onderwijsgegenden een professionele opleiding nodig is. In vele gevallen was het immers zo dat de opleidingen waaraan de akte van bekwaamheid tot het geven van onderwijs verbonden was, zich vooral op een bepaald niveau van algemene of vakspecifieke kennis en vaardigheden richtten. De didactische bekwaamheid om te onderwijzen kwam meestal pas op de tweede plaats en in sommige gevallen werd er nauwelijks aandacht aan besteed. Dat wil overigens niet zeggen dat het onderwijs geen voortreffelijke onderwijsgegenden kende. Maar velen van hen hebben door oefening en door eigen ervaring de goede wijze van lesgeven en begeleiden in de dagelijkse praktijk moeten leren.

Meer en meer wint nu de gedachte veld dat de opleidingen tot onderwijsgegenden geprofessionaliseerd moeten worden. Vakinhoudelijke, vakdidactische en onderwijskundige elementen alsmede de praktische voorbereiding dienen in de opleidingen zo gekozen en op elkaar afgestemd te worden dat een verantwoorde beroepsuitoefening voor de (beginnende) onderwijsgegenden mogelijk is. Gelukkig is dat inzicht al in enige sectoren doorgebroken: het eerst in de opleidingen van onderwijzers en kleuterleidsters en daarna bij de nieuwe lerarenopleidingen.

Trouwens, ook de eis van het bewijs van voldoende pedagogische en didactische bekwaamheid heeft bij allerlei akten-opleidingen en sommige universitaire studierichtingen verbetering in de situatie gebracht. In alle opleidingen aan onderwijsgegenden zal deze professionalisering nu een wezenlijk bestanddeel moeten vormen en verder moeten worden uitgewerkt.

In dit hoofdstuk geven we globaal aan hoe de aard en opzet van de opleidingen tot en de begeleiding van de onderwijsgegenden op de lange termijn zal zijn. Ook worden enige opmerkingen over korte- en middellange termijn gemaakt. Maar de problemen rond deze termijnen komen uitvoeriger in de 'blauwdruknota opleidingen' aan de orde, die dit jaar zal verschijnen.

Behalve deze laatstgenoemde nota zijn nog andere nota's van belang voor de problematiek van dit hoofdstuk: de reeds verschenen discussienota over de schoolbegeleiding en de nota over de nascholing.

Onderscheidingen in de opleidingen van onderwijsgegenden

2. Terzakekundigen zijn van mening dat het ontwikkelings- en leerproces een wel in fasen te onderscheiden, maar toch continue verloop heeft. Eerder in dit Onderwijscontourenplan is daar al uitvoerig op ingegaan. Deze fasen die in de onderwijsstructuur hun uitdrukking vinden, zijn nog eens samengevat de volgende:

- a. het jonge kind (globaal van 4 tot 8 jaar); het oudere kind (globaal van 8 tot 12 jaar);
- b. de tiener (globaal van 12 tot 16 jaar);
- c. de jongere volwassene (zestienjarigen en ouderen).

Wat zijn de gevolgen hiervan voor de opleidingen tot onderwijsgegenden?

– aan de basisschool

In de eerste plaats moet er een opleiding tot onderwijsgegenden aan de basisschool komen. Deze opleiding die een bevoegdheid verleent voor de gehele basisschool, kent twee varianten: die voor het jonge (4–8 jaar) en die voor het oudere kind (8–12 jaar). De huidige opleiding voor kleuterleidsters (voor het lesgeven aan leerlingen van 4–6 jaar) en voor onderwijzers (voor het lesgeven aan leerlingen van 6–12 jaar) zullen worden geïntegreerd tot één nieuwe opleiding met de twee genoemde varianten.

Daarbij zullen jongens en meisjes beide varianten kunnen volgen. Het is immers van belang dat het mannelijk element in het onderwijs aan het jongere kind niet ontbreekt.

– aan de middenschool en de praktische stromen in de bovenschool

In de tweede plaats komt er een opleiding voor onderwijsgegenden aan de middenschool. Deze opleiding leidt tevens op voor onderwijsgegenden aan de korte praktische stroom en deels ook aan de middellange praktische stroom in de bovenschool. Ze zal voortkomen uit de huidige nieuwe leraren-

opleiding voor de tweede en derde graad, die zowel in full-time als in part-time verband wordt gegeven.

– aan de theoretische en de middellange praktische stroom in de bovenschool

In de derde plaats komt er een opleiding voor onderwijsgeevenden aan de tweejarige theoretische stroom van de bovenschool en in bepaalde sectoren van het hoger onderwijs. Deze eerstegraadsopleiding leidt tevens op voor onderwijsgevende aan de middellange praktische stroom in de bovenschool. Afgestudeerden van deze opleiding kunnen ook als onderwijsgeevenden in de middenschool benoemd worden om in het laatste en eventueel voorlaatste cursusjaar onderwijs te geven aan sommige homogene groepen leerlingen van een vrij hoog abstractieniveau. Deze opleiding zal voortkomen uit de als gevolg van de herstructurering en herprogrammering van het universitaire onderwijs te vormen lerarenvarianten in de uiteenlopende studierichtingen en een aantal kopopleidingen voor niet-universitaire vakken. Naast deze drie opleidingen tot onderwijsgeevenden zullen er nog drie andere vormen van opleiding nodig zijn.

– met mogelijkheden tot specialisatie in een stelsel van nascholing

Allereerst zijn er specialisaties. Al eerder in deze nota is er op gewezen dat teamverband uiterst belangrijk is voor het geven, maar vooral ook voor het vernieuwen van onderwijs. Binnen zo'n team zullen verschillende onderwijsgeevenden een specialisatie, zoals project-, team- of sectieleider, studien- beroepsadviseur, studiebegeleider, schoolleider en dergelijke kunnen hebben. Hoewel het denkbaar is om al in de opleiding met een rolverdeling binnen een team rekening te houden, blijkt onderwijservaring voor de meeste specialisaties dermate belangrijk te zijn, dat pas na enkele jaren beroepservaring met hierop gerichte part-time cursussen kan worden begonnen. Dit geldt ook voor de nadere eisen van bekwaamheid die aan onderwijsgeevenden in het speciaal onderwijs gesteld moeten worden. Deze specialisaties passen dus in een stelsel van nascholing.

– met faciliteiten voor onderwijskundige bijscholing van praktijkmensen tot onderwijsgeevenden in de bovenschool

In de tweede plaats moeten er ook voorzieningen voor onderwijskundige bijscholing komen voor praktijkmensen die als onderwijsgeevenden in de bovenschool aangetrokken worden. Dit geldt zowel voor onderwijsgeevenden aan de korte als aan de middellange praktische stroom in deze vorm van onderwijs.

– waarbij dan ook de categorie van onderwijsassistenten komt

Tenslotte is nog een derde categorie van onderwijsgeevenden te noemen: de onderwijs-assistenten (zie deel IV, hoofdstuk 1). Deze zouden de reeds genoemde categorieën onderwijsgeevenden kunnen bijstaan. De gedachten hierover zijn nog niet in een zo vergevorderd stadium dat er in deze nota concrete voorstellen terzake gedaan kunnen worden.

Al deze onderscheidingen zijn globaal aangegeven. In de volgende paragrafen zullen ze wat meer uitgewerkt worden.

Opleiding tot onderwijsgeevenden aan de basisschool

3. Op het ogenblik zijn er gescheiden opleidingen voor kleuterleidster en voor onderwijzer. Deze opleidingen verschillen sterk van elkaar. Zo richt de ene zich op het (bege)leiden van kinderen van 4 tot 6 jaar en de tweede op het onderwijzen van kinderen van 6 tot 12 jaar. De toegangswegen tot deze opleidingen lopen uiteen. Studenten kunnen alleen verticaal van de ene naar de andere opleiding overgaan. Tenslotte worden de opleidingen ook aan verschillende instituten gegeven.

– met een gemeenschappelijke basisopleiding

Deze scheiding in twee soorten opleidingen is niet juist. Het kind doorloopt in de leeftijd van 4 tot 12 jaar een continu ontwikkelingsproces, met overgangen van de ene fase naar de andere die niet voor elk kind op hetzelfde tijdstip vallen. Er is globaal genomen echter rond het achtste levensjaar – hoewel deze cesuur niet zo aan de kalenderleeftijd moet verbonden worden – een overgang van een soepele wijze van spelend leren naar een meer formele werksfeer. Ook zijn er duidelijke verschillen in tempo en kwaliteit. Voor de opleiding van onderwijsgeevenden is het nodig dat het continue ontwikkelingsproces als uitgangspunt wordt genomen.

Er zijn ook talrijke gemeenschappelijke kenmerken voor het geven van onderwijs aan kinderen met de 'leerleeftijd' van 4 tot 12 jaar. Dit onderwijs is niet gediend met opsplitsing in allerlei vakken en met overdragen van allerlei van elkaar gescheiden onderwerpen van kennis en vaardigheid. Van de onderwijsgevende moet worden verlangd dat hij groepen leerlingen met sterk individueel bepaalde leerprocessen kan begeleiden. In zijn opleiding hoort daarom ruime aandacht te worden gegeven aan het ontwikkelen van sociale vaardigheden. Een ander gemeenschappelijk kenmerk is dat alle studenten in de opleiding verplicht deel moeten nemen aan pedagogisch-didactische, vakdidactische en cultureel-maatschappelijke programma-onderdelen. Het laatste is ook van groot belang: onderwijsgevendens behoren bewust aan de ontwikkelingen in de samenleving deel te hebben, opdat zij de belevingswereld van de kinderen aan wie zij onderwijs geven, beter kunnen begrijpen en in hun onderwijs daarop kunnen inspelen. Verder is het cultureel-maatschappelijk programma van een opleidingsinstituut bij uitstek geschikt om de student in staat te stellen zich een eigen (levensbeschouwelijke) identiteit te verwerven. Al dergelijke zaken horen thuis in een gemeenschappelijke basisopleiding voor alle onderwijsgevendens bij het basisonderwijs.

– en twee varianten gericht op het jonge en het oudere kind

Maar dat wil niet zeggen dat alles in de opleiding gemeenschappelijk is. In het leerproces van het jonge kind blijkt, zoals hiervoor reeds is aangeduid, de introductie van instrumentele en culturele vaardigheden ongeveer tot rondom het achtste jaar te duren. Daarna is een min of meer gesystematiseerde aanpak via de introductie van kennisgebieden nodig. Daarom ligt het voor de hand in het onderwijsleerproces de fase van het jonge kind en die van het oudere kind te onderscheiden. Dat moet ook tot uitdrukking komen in de opleiding van de onderwijsgevendens voor beide fasen. De beste vorm is om na en deels naast de gemeenschappelijke basisopleiding twee varianten als accenten binnen de ene opleiding te introduceren: één gericht op het onderwijs aan het jonge kind en een ander op dat aan het oudere kind.

De twee categorieën kinderen hebben, zoals gezegd, veel gemeenschappelijke kenmerken. Vandaar dat sprake is van varianten in één opleiding van onderwijsgevendens aan de basisschool. De afgestudeerden van deze opleiding dienen dan ook in principe algemeen benoembaar in het gehele basisonderwijs te zijn. Zij werken ook samen in één team voor dezelfde groep van kinderen en moeten zo nodig elkaars plaats kunnen innemen. In de praktijk zal men bij benoemingen ongetwijfeld sterk met de gekozen variant rekening houden. Maar het wordt onjuist geacht met alle gemeenschappelijke kenmerken van de jonge en oudere kinderen een principiële scheiding in opleiding en benoembaarheid te maken. Een dergelijke algemene benoembaarheid zal de vloeiende overgang tussen de twee fasen in het basisonderwijs bevorderen.

– toelating en studie-opzet

Waarschijnlijk zullen de meeste leerlingen van de opleiding tot onderwijsgevendens in het basisonderwijs afkomstig zijn uit de theoretische stroom in de sector dienstverlening van de bovenschool, maar zij kunnen ook vanuit de middellange praktische stroom naar deze opleiding komen. Bovendien moeten abituriënten van andere sectoren van de bovenschool eveneens naar de opleiding voor onderwijsgevendens aan de basisschool kunnen doorstromen. Voor toelating tot deze opleiding in het hoger onderwijs zullen de kandidaten moeten voldoen aan gedifferentieerde eisen van vakken op A- en B-niveau.

Het propedeutische jaar van deze opleiding bestaat nagenoeg geheel uit elementen van de gemeenschappelijke basisopleiding. Aan het eind van dat jaar volgt een examen. Hierbij moet aan bepaalde minimum-eisen voor verdere deelname aan de opleiding voldaan worden, waarbij uiteraard belangstelling voor het beroep verondersteld wordt.

Na de propedeuse volgen dan nog twee cursusjaren. Een deel daarvan bestaat uit elementen van de gemeenschappelijke basisopleiding, het andere deel uit gerichte training voor de varianten van onderwijsgevende respectievelijk voor het jonge en het oudere kind.

Opleiding tot onderwijsgeevenden in de middenschool en de praktische stromen in de bovenschool

— de middenschool

— praktische stromen in de bovenschool

— relatie met de huidige nieuwe lerarenopleiding

4. Sinds enige jaren bestaan er reeds geprofessionaliseerde nieuwe beroepsopleidingen voor de tweede en derde graad. Deze zijn vooral afgestemd op de ontwikkelingskenmerken van twaalf- tot zestienjarigen. Dat wil overigens niet zeggen dat de nieuwe lerarenopleiding op de middenschool vooruit loopt. Ook als de uitkomsten van de experimenten met de middenschool tot ombuiging van de voorgestelde beleidslijnen zouden leiden, zal toch met de eigen kenmerken van de leerlingen in de leeftijdscategorie van twaalf- tot zestien jaar rekening moeten worden gehouden en dit heeft ook zijn gevolgen voor de opleiding van onderwijsgeevenden.

Vanaf ongeveer 12 jaar is de leerling in toenemende mate in staat abstract-formeel bezig te zijn. In de periode van 12 tot 16 jaar is een groei naar een meer vakinhoudelijke specialisatie mogelijk. Het onderwijs voor twaalf- tot zestienjarigen moet echter toch ook bij het belangrijker worden van de onderscheiden vakken, deze blijven zien in het kader van een aantal leergebieden. In de middenschool zal het tijdstip waarop meer discipline-gewijs gewerkt zal worden voor de verschillende leerlingen verschillend zijn.

Bij de bepaling van de vakinhoudelijke component van de lerarenopleiding voor twaalf- tot zestienjarigen moet daarom met het algemenere uitgangspunt van leergebieden rekening worden gehouden. Uiteraard geldt ook hier wat al ten aanzien van de opleiding van onderwijsgevende aan de basisschool is gezegd: de pedagogisch-didactische, vakdidactische en cultureel-maatschappelijke programma-onderdelen dienen zo goed mogelijk met de vakstudie (of studie van de leergebieden) geïntegreerd te worden.

Een gerichtheid op één bepaald vakgebied kan niet het doel van de opleiding tot onderwijsgeevenden aan de middenschool zijn. In de experimentele nieuwe lerarenopleiding is inmiddels al gekozen voor een meervoudige bevoegdheid. Voorshands zal deze worden uitgewerkt in een systeem van hoofdvak en verwant bijvak tijdens de opleiding. Op zo'n manier kan een zekere samenhang in de studie bereikt worden, terwijl een opleiding in twee vakken die verwant zijn, het onderwijs in elk van die vakken ten goede komt. Bovendien is het bij een dergelijke constructie mogelijk de programmering van de opleiding vanuit één sectie voor deze vakkencombinatie te laten plaatsvinden.

In deze opleiding tot onderwijsgeevenden kan ook een variant ontstaan voor het onderwijzen aan de praktische stromen in de bovenschool. Hierbij wordt in de eerste plaats gedacht aan de korte praktische stroom voor jongere volwassenen die onmiddellijk na de leerplicht een plaats in het arbeidsproces willen innemen. Maar ook in de middellange praktische stroom zullen de afgestudeerden van deze opleiding zeer goed werkzaam kunnen zijn. Te denken is hierbij vooral aan het onderwijsgeven in basisvakken, als talen, rekenen/wiskunde, sociale vakken en dergelijke.

Bij de beroepsopleiding in de korte praktische stroom zullen zeker ook praktijkmensen betrokken kunnen worden. Uiteraard dienen zij dan onderwijskundig te worden bijgeschoold. Dat zelfde geldt ook voor de middellange praktische stroom. Hierin zullen bovendien onderwijsgeevenden aangesteld worden die de eerstegraads-opleiding voor onderwijsgeevenden in het hoger onderwijs gevolgd hebben. Hierop komen wij in de volgende paragraaf terug.

Al eerder is in verband met de toekomstige opleidingen voor onderwijsgeevenden aan de middenschool de nieuwe lerarenopleiding voor de tweede en derde graad genoemd. Zoals bekend heeft deze opleiding een experimenteel karakter. Aan een evaluatie van de opgedane ervaringen wordt gewerkt. Duidelijk is dat de uitkomsten hiervan mede behulpzaam zullen zijn bij de ontwikkeling naar de toekomstige opleiding voor onderwijsgeevenden aan de middenschool en de beide praktische stromen van de bovenschool. Verder zal afstemming nodig zijn op de toekomstige leerplanontwikkeling voor de onderwijsvorm in kwestie.

– toelating en studie-opzet van deze opleiding

De leerlingen van deze opleiding zullen afkomstig zijn uit de theoretische en middellange praktische stroom van de bovenschool, al zal ook hier een groot deel komen uit de sector voor de dienstverlening.

Voor toelating tot deze opleiding in het hoger onderwijs zullen de kandidaten moeten voldoen aan gedifferentieerde eisen van vakken op a- en b-niveau. Het gekozen hoofdvak en bijvak zullen in de bovenschool op a-niveau gevolgd moeten zijn.

Het propaedeutische jaar van deze opleiding bestaat uit elementen uit het hoofd- en bijvak en pedagogisch-dydactische vak-dydactische en cultureel-maatschappelijke elementen. Aan het eind van dat jaar volgt een examen. Hierbij moet aan bepaalde minimum-eisen voor verdere deelname aan de opleiding worden voldaan, waarbij – zoals reeds op blz. 6 werd geconstateerd – belangstelling voor het beroep verondersteld wordt.

Na de propaedeuse volgen nog drie cursusjaren. Gedurende de laatste een of twee ervan zouden twee varianten kunnen bestaan: de variant voor onderwijsgevenden aan de middenschool en die voor onderwijsgevenden aan de praktische stromen in de bovenschool. Denkbaar is evenwel ook de bij de laatste variant behorende specifieke kennis en vaardigheden als specialisatie in het kader van een stelsel van na- en bijscholing te verwerven. Dit zou slechts kunnen, als gedurende enige jaren beroepspraktijk in de middenschool is opgedaan.

Opleiding tot eerstegraads onderwijsgevende aan de theoretische en de middellange praktische stroom in de bovenschool en aan sommige homogene groepen in de middenschool

– theoretische stroom in de bovenschool

– middellange praktische stroom in de bovenschool

5. De opleiding tot eerstegraads onderwijsgevenden aan de theoretische stroom van de bovenschool en van bepaalde sectoren en/of fasen van het hoger onderwijs moet nauw verbonden zijn aan opleidingen voor zuiver of toegepast wetenschappelijk onderzoek. Deze opleiding zal geschieden via de leraren-varianten in het geherstructureerde en daarmee ook geherprogrammeerde universitaire onderwijs. Deze leraren-variant zal een geprofessionaliseerd karakter dragen. Vak-dydactische en algemeen-onderwijskundige elementen zullen met andere woorden met de vak-wetenschappelijke elementen worden gecoördineerd.

Deze nieuwe eerstegraads-opleiding zal naast onderwijsgevenden voor de theoretische stroom in de bovenschool ook onderwijsgevenden leveren voor de middellange praktische stroom in de bovenschool. Ook hierin zal immers bekendheid met toegepast wetenschappelijk onderzoek nodig zijn. Afgestudeerden van deze stroom zullen in ieder geval met onderzoeksresultaten moeten kunnen werken. Bovendien dient de mogelijkheid te bestaan dat afgestudeerden van de middellange praktische stroom naar verwante studies in het hoger onderwijs doorstromen. Dat kan slechts gewaarborgd worden, als ook onderwijsgevenden met een wetenschappelijk gerichte opleiding in deze stroom werkzaam zijn.

– de middenschool

De abiturienten van deze opleiding tot onderwijsgevenden kunnen ten slotte ook in de middenschool worden aangesteld. In de middenschool dienen, zoals gezegd, alle leerlingen zo goed als dat kan de kans te krijgen hun kwaliteiten te ontplooien. Van nivellering mag geen sprake zijn. De homogene groepen kunnen dan ook onderling sterk uiteenlopen, zowel wat dydactische werkvorm als wat studieniveau betreft. Indien een dergelijke homogene groep op een hoog niveau van abstractie een bepaald vak of vakgebied behandelt, is ook daar een onderwijsgevende met een wetenschappelijke achtergrond vereist.

– toelatingen en studie-opzet van de opleiding

De leerlingen van deze opleiding zullen afkomstig zijn uit de theoretische en de middellange praktische stroom van de bovenschool.

Voor toelating tot deze opleiding in het hoger onderwijs zullen de kandidaten moeten voldoen aan door de verschillende studierichtingen gestelde eisen ten aanzien van de samenstelling van het vakkenpakket.

In de propaedeuse zal meer dan bij de andere opleidingen tot onderwijsgevenden de nadruk worden gelegd op de vakinhoudelijke, c.q. vakwetenschappelijke, onderdelen.

- meer dan vakstudie alleen
- met een propaedeutisch jaar

- horizontale en geen verticale
doorstroming in het volledig dagon-
derwijs van het hoger onderwijs

- ook de part-time opleidingen wor-
den geprofessionaliseerd

- in-service training voor beginnen-
de onderwijsgeven

6. Professionalisering van de opleidingen van onderwijsgeven betekent, eenvoudig gezegd, dat er vakdidactische en algemeen onderwijskundige elementen in het curriculum worden opgenomen en dat deze elementen en de vakinhoudelijke elementen wederzijds op elkaar afgestemd worden. Soms zal dit integratie betekenen, soms coördinatie.

Dit geldt des te sterker, naarmate het type onderwijs waarop wordt voorbereid, minder vakgericht is. Zo zal op korte termijn in het wetenschappelijk onderwijs een geprofessionaliseerde leraren-variant moeten ontstaan.

In alle studierichtingen in het hoger onderwijs komt een propaedeutisch jaar. Ook in de drie opleidingen voor onderwijsgeven. De propaedeutische is vooral in de opleiding tot onderwijsgeven aan de basisschool en die aan de middenschool en de praktische stromen van de bovenschool toegespitst op oriëntatie op het beroep van onderwijsgeven. Blijkt men daar weinig affiniteit voor te hebben, dan kan men naar een andere opleiding in het hoger onderwijs overstappen, zij het met enig tijdverlies. Gepoogd zal worden genoeg alternatieve studiemogelijkheden in de sector in kwestie voor handen te hebben voor studenten die wel aan de cognitieve entree-voorwaarden voldoen, maar die geen belangstelling hebben voor de opleiding voor onderwijsgeven.

Met de opleiding tot onderwijsgeven aan de theoretische en de middellange praktische stroom in de bovenschool ligt het toch wel iets anders. Deze opleiding komt, zoals gezegd, voort uit de te vormen leraren-varianten binnen de programma's van het hoger onderwijs. Met variant wordt ook hier bedoeld: een accent binnen een studierichting of opleiding. Niet bedoeld wordt: een aparte studierichting of opleiding. Doorgaans zal eerst een gemeenschappelijke basisopleiding geprogrammeerd worden, waarna tussen accenten, c.q. varianten, gekozen wordt, waarbij duidelijk ruimte dient geschapen te worden voor de onderwijskundige voorbereiding.

In het hoger onderwijs wordt principieel gekozen voor nevenschikking van de opleidingen voor onderwijsgeven. Verticale doorstroming, zoals nu vaak plaatsvindt, wordt dus vervangen door horizontale, althans in het volledig dagonderwijs. Bij de programmering van de propaedeutische zal in het oog gehouden dienen te worden dat studenten zonder al te veel tijdverlies naar een andere opleiding voor onderwijsgeven moeten kunnen overstappen.

Dit neemt natuurlijk niet weg dat er mogelijkheden binnen het tweede-kans-onderwijs zullen (blijven) bestaan om die doelen te bereiken die men zich pas later voor ogen stelt. Maar dat onderwijs is, zoals reeds eerder uiteengezet, part-time.

Dat tweede-kans-onderwijs is zelfs zeer belangrijk. Bij de opleidingen en aanvullende opleidingen op het terrein van onderwijsgeven bestaat in dit opzicht al een rijke traditie. Zo zijn er de m.o.-opleidingen en de akten-studies. Maar die waren en zijn niet steeds geheel op het beroep van onderwijsgeven gericht. Gezien de gewenste professionalisering zullen de part-time-opleidingen voor onderwijsgeven geherprogrammeerd worden naar het beeld van de full-time-opleidingen. Andere – al dan niet expliciet geformuleerde – doelstellingen dan het voorbereiden op het beroep van onderwijsgeven zullen in eigen cursussen (de huidige m.o.-opleidingen) vorm moeten krijgen. De full- en part-time-opleidingen zullen door dezelfde instellingen en dezelfde opleiders verzorgd worden. Natuurlijk zal reeds opgedane beroepservaring tot vrijstellingen in onderdelen van de part-time-opleiding kunnen leiden.

Professionalisering moet ook tot een nauwere binding van de opleiding met de beroepspraktijk leiden. In dit verband zijn de volgende zaken wenselijk, casu quo vereist:

- een vloeiende overgang van initiële scholing naar zelfstandig optreden in de praktijk;
- een krachtig stelsel van nascholing.

De initiële opleiding leidt tot het behalen van een bewijs van voldoende bekwaamheid om met het beroep van onderwijsgevende te kunnen starten. Maar pas in de eerste jaren van die werkzaamheid kan via een wisselwerking van beroepspraktijk en begeleiding vanuit de instellingen die de initiële opleiding van onderwijsgevenenden hebben verzorgd, een afronding van de opleiding worden bereikt. Die eerste jaren hebben met andere woorden min of meer het karakter van een in-service training. Het is redelijk dat er dan een onderscheid gemaakt zal worden tussen de aankomende en de ervaren onderwijsgevende.

- nascholing gedurende de hele beroepspraktijk

In deze samenleving is een beroepsopleiding, ook al volgt daar een dergelijke in-service training op, niet langer voorbereiding voor 40 of meer beroepsjaren. Dat geldt wel heel in het bijzonder voor het beroep van onderwijsgevende. Daarin wordt immers voortdurend verlangd dat men op nieuwe ontwikkelingen inspeelt. Voor onderwijsgevenenden is daarom een krachtig stelsel van nascholing onmisbaar.

Voor deze periodieke nascholing is in de eerste plaats een landelijk plan nodig. Alleen dan kan zoiets goed van de grond komen. In de tweede plaats dient deze nascholing in beginsel door dezelfde instituten verzorgd te worden die ook de initiële opleiding hebben gegeven. Die weten immers het beste wat er moet worden bijgeleerd.

Ook al ligt de uiteindelijke verantwoordelijkheid bij de instituten die ook de initiële opleiding hebben gegeven, toch zal in de praktijk het samenspel met allerlei andere instanties en personen uit de verzorgingsstructuur erg belangrijk zijn. De verzorgingsstructuur moet een eenheid vormen, de opleiding, en de nascholing maken daarvan een wezenlijk onderdeel uit.

Zoals reeds eerder in dit hoofdstuk is aangegeven, zal de nascholing in brede zin moeten worden opgevat. Ook diverse specialisaties, bij voorbeeld tot studie- en beroepsadviseur, counsellor en schoolleider, zullen in het kader van de nascholing onderwezen worden.

Twee slotopmerkingen

7. Nog twee opmerkingen tot slot. De eerste gaat over de *numerus fixus*. De laatste over de ruimte die wet en beleid voor een goede ontwikkeling van de opleidingen behoren te scheppen.

- mogelijke beperking van de toelating

De geprofessionaliseerde opleidingen verzorgen een tot zeer hoge mate af te grenzen deel van de arbeidsmarkt. In deel I is al gesteld dat aan bepaalde opleidingen onder bepaalde voorwaarden toelatingsbeperkingen kunnen worden gesteld.

Om tekorten en overschotten aan onderwijsgevenenden zoveel mogelijk te voorkomen, is een structurele *numerus fixus* noodzakelijk. De moeilijkheden daarbij zijn evenwel niet gering. Het aanbod van gediplomeerden en de doorstromingspercentages zijn bij voorbeeld moeilijk te ramen. Er moet verder een zeker evenwicht worden gevonden tussen de full-time- en de part-time-opleidingen. De selectie van de aspirant-studenten is uiterst lastig, omdat ook het gemotiveerd zijn daarbij een belangrijke rol moet spelen. In dit verband wordt ook de wenselijkheid van alternatieve studiemogelijkheden groter.

- wet en beleid moeten ruimte scheppen voor goede ontwikkeling van de opleidingen

Ten slotte zal in de toekomstige wetgeving voor het gehele hoger onderwijs een dusdanige ruimte voor de opleidingen van onderwijsgevenenden moeten worden geschapen dat met de eigen aard daarvan samenhangende kenmerken tot hun recht kunnen komen. Voor zover er sprake is van verschillende geïnstitutionaliseerde opleidingen moeten verbindingslijnen tussen de verschillende opleidingen gewaarborgd worden.

Verandering als een blijvend aspect van het onderwijs

1. In deel I van deze nota is reeds uiteengezet waarom verandering van het onderwijs telkens opnieuw nodig is. Daarbij werd gesteld:
 - dat veranderingen in de samenleving hun weerslag op het onderwijs dienen te hebben;
 - dat nieuwe inzichten die in de verschillende wetenschapsgebieden voortdurend ontstaan, in het onderwijs tot uitdrukking moeten komen;
 - en dat de groeiende kennis omtrent het leren en onderwijzen zelfontwikkeling en vernieuwing van het onderwijs wenselijk en mogelijk maakt.

Met alle begrip voor hen die rust voor het onderwijs bepleiten, moet geconstateerd worden dat dit nooit kan betekenen dat er nu passen op de plaats kunnen worden gemaakt. Wel is het een redelijke eis, zelfs een essentiële voorwaarde, dat het veranderingsproces goed doordacht, voorbereid en ondersteund wordt. Er mag geen chaos ontstaan, de lasten mogen niet door slechts enkelen gedragen worden en de leerlingen mogen geen onaantoonbare risico's lopen.

Dat onderwijsverandering niet altijd even positief benaderd wordt, zou wel eens mede zijn oorzaak kunnen vinden in het feit dat aan deze essentiële voorwaarden te weinig is voldaan.

De totstandkoming van het veranderingsproces

2. Het veranderingsproces in de onderwijsinstelling wordt voornamelijk door twee factoren bepaald. In de eerste plaats zijn het de direct-betrokkenen zelf die de nodig geachte veranderingen tot stand brengen. In de tweede plaats zijn het overheid en parlement die – in overleg met het georganiseerde onderwijsveld – bepaalde veranderingen stimuleren en de daarvoor benodigde maatregelen nemen.

Tussen beide benaderingen bestaat ogenschijnlijk een groot verschil. Er kunnen spanningen uit voortkomen. Niet elke onderwijsinstelling of elke individuele betrokkene zal altijd gelukkig zijn met de op landelijk niveau genomen beslissingen. Omgekeerd kan soms de overheid constateren dat bepaalde initiatieven in strijd zijn met de uitgezette beleidslijnen.

Toch dient er gestreefd te worden naar een situatie waarin beide benaderingen elkaar beïnvloeden en aanvullen. Daarvoor is een goede procedure voor de besluitvorming noodzakelijk. Daarvoor zijn deskundige adviezen onmisbaar. Daarvoor ook is een wederzijdse informatiestroom nodig. Het onderwijsveld moet inzicht hebben in de beweegredenen die tot een bepaalde beleidsbeslissing hebben geleid. Omgekeerd moeten degenen die aan het beslissingsproces deelnemen op de hoogte zijn van de verlangens, wensen en mogelijkheden van de direct-betrokkenen bij het onderwijs. Slechts op die manier kan aan de door overheid, parlement, georganiseerd onderwijsveld en samenleving gewenst geachte veranderingen ook werkelijk gestalte worden gegeven door de direct-betrokkenen.

Voorzieningen nodig ter ondersteuning van het veranderingsproces

3. Het vormgeven aan de veranderingen is in toenemende mate een ingewikkeld proces geworden. Vele onderwijsinstellingen hebben daarbij behoefte aan steun van verschillende specifieke deskundigen en deskundigheden. Daarbij doet zich dan direct de vraag voor waar die deskundigen het best kunnen worden ondergebracht.

Zij kunnen in de onderwijsinstelling zelf werkzaam zijn, zoals dat vooral in het wetenschappelijk onderwijs de opzet is. Voor een goede functionering is dan wel vereist dat zij bestuurlijk en organisatorisch in de onderwijsinstelling zijn geïntegreerd.

Zij kunnen ook verbonden zijn aan instituten er buiten. Dat laatste komt vooral voor in het niet-wetenschappelijk onderwijs.

Aan beide mogelijkheden kleven voor- en nadelen. De deskundigen binnen de onderwijsinstelling kunnen nauwere contacten onderhouden met hun collega's en de onderwijspraktijk. Er kan minder snel een kloof ontstaan tussen de werkers in de onderwijspraktijk en de andere deskundigen.

Aan de andere kant heeft de concentratie van deze specifieke deskundigen weer het voordeel dat ervaringen beter kunnen worden uitgewisseld en in een bredere context kunnen worden geplaatst en geëvalueerd.

Bovendien is een verdergaande taakverdeling en specialisatie mogelijk.

Hoe dit ook zij, vast staat dat op het terrein van de 'verzorging' van de onderwijsinstellingen een aantal voorzieningen moet worden (en vaak ook al is) getroffen. In de nota 'Naar een structuur voor de ontwikkeling en vernieuwing van het primair en secundair onderwijs' worden de volgende gebieden genoemd: de opleiding en na- en omscholing van onderwijsgevers, begeleiding (zowel van onderwijsgevers als van onderwijsvragenden), onderzoek, leerplanontwikkeling, overdracht en informatie.

Op deze terreinen is in Nederland voor het niet-wetenschappelijk onderwijs een groot aantal instanties werkzaam, terwijl in het wetenschappelijk onderwijs er een groeiende belangstelling voor dergelijke voorzieningen bestaat. In de genoemde structuurnota is wat genoemd wordt 'de verzorgingsstructuur' uitvoerig geanalyseerd. Ook wordt erin aangeduid in welke richting versterking ervan gezocht moet worden. Uitgangspunt is daarbij dat de onderwijsinstelling zelf in staat moet worden gesteld aan de veranderingen in de eigen situatie vorm en inhoud te geven.

Dit geldt gelijkelijk voor het funderend onderwijs en het vervolgonderwijs. Naar algemene aard en taak is een onderscheiding van afzonderlijke verzorgingsstructuren daarom niet nodig. Wel is er verschil in vorm. Op grond van eigen doelstellingen en kenmerken van het ene en het andere onderwijssysteem gelden eigen vormen van bijbehorende verzorgingsinstanties.

Voorzieningen moeten worden opgenomen in een verzorgingsstructuur

4. In een verzorgingsstructuur worden de bestaande voorzieningen in een netwerk aan elkaar gerelateerd en op elkaar afgestemd. Een dergelijke verzorgingsstructuur is daarom te omschrijven als een geheel van voorzieningen, dat leerlingen en studenten, onderwijsgevers en onderwijsinstellingen adviserend en dienstverlenend ter zijde staat en dat ontwikkeling en vernieuwing van het onderwijs mogelijk maakt en bevordert langs de weg van opleiding, na- en omscholing van onderwijsgevers, van onderzoek, ontwikkelingswerk, begeleiding, overdracht en informatie.

Zo'n verzorgingsstructuur heeft een tweeledig karakter. Naar de onderwijsinstelling toe moet zij dienstverlenend, ondersteunend zijn. Naar de overheid toe biedt zij mogelijkheden voor een gecoördineerd beleid, dat zowel inhoudelijke als structurele vernieuwingen op systematische wijze mogelijk maakt.

Geconstateerd moet worden dat er in Nederland weliswaar een aantal voorzieningen bestaat, maar dat er bepaalde leemten zijn en dat de structurele samenhang in een goed functionerend netwerk moet worden verbeterd.

Hierna zal nader worden ingegaan op de afzonderlijke onderdelen van de verzorgingsstructuur en op de vraag in welke richting verdere verbetering moet worden gezocht. Daarbij zal de situatie in het primair en secundair onderwijs enerzijds en in het tertiair onderwijs anderzijds afzonderlijk worden behandeld.

Verschillende verzorgingsaspecten in funderend onderwijs en vervolgonderwijs

5. Voor die afzonderlijke behandeling is alle reden. Niet alleen omdat de historisch bepaalde toestand van dit moment in het tertiair onderwijs sterk afwijkt van die in het primair en secundair onderwijs. Maar ook omdat de vorm van 'verzorging' fundamenteel anders is en ten dele ook moet zijn. Heel globaal omschreven geldt voor het funderend onderwijs dat leren vooral uit het volgen van onderwijs bestaat. Al even globaal kan worden gezegd dat het vervolgonderwijs daarentegen begeleiding bij zelfstandige studie is. De bij het funderend onderwijs behorende verzorgingsinstanties leggen daarom de nadruk op het verschaffen van onderwijskundige en pedagogisch-didactische hulp.

Bij de verzorgingsinstanties van het wetenschappelijk onderwijs is dit aspect nog slechts in geringe mate aanwezig en ligt daar de nadruk vooral op bijstand aan de studenten in de vorm van sociale voorzieningen.

Een dergelijk onderscheid heeft natuurlijk geen absolute betekenis. Het geeft slechts accentverschillen aan. Ook in het funderend onderwijs zal ruimte moeten zijn voor begeleiding van zelfstudie van leerlingen, terwijl in het wetenschappelijk onderwijs ook de docenten behoefte hebben aan pedagogisch-didactische en algemeen onderwijskundige adviezen.

Historisch gezien zijn de verschillen zelfs wel eens te sterk aangescherpt. De tijd lijkt nu aangebroken voor een vruchtbare wederzijdse beïnvloeding van de verworvenheden.

Verzorgingsstructuur: een relatiepatroon en een samenwerkingsverband

6. De term verzorgingsstructuur heeft een nadere beschouwing. Hij is in de wereld van onderwijsontwikkeling en -vernieuwing reeds geruime tijd ingeburgerd als aanduiding voor het begrip 'professional support'.

Om die reden verdient het de voorkeur de term te handhaven, zij het met enige aarzeling. De term kan namelijk het beeld oproepen van een weliswaar goed bedoelde, maar desondanks verstikkende omarming van de onderwijsinstelling door een alwetend en almachtig vernieuwingsapparaat.

Uiteraard is dit niet de bedoeling. In de structuurnota wordt dit nog eens duidelijk onderstreept. Toch zijn dergelijke intentieverklaringen niet voldoende. Ook in de nadere uitwerking van een te creëren verzorgingsstructuur moeten – door middel van procedures en werkmethoden – garanties worden ingebouwd dat de ondersteunende instanties ook inderdaad in de eerste plaats dienstverlenend voor de onderwijsinstellingen functioneren.

Daar komt het al eerder gesignaleerde gevaar bij dat instanties buiten de onderwijsinstelling dreigen weg te groeien van de concrete onderwijsproblematiek. Daardoor loopt men het risico, dat vernieuwings- en ontwikkelingsactiviteiten ontplooid worden (en aan de onderwijsinstellingen voorgelegd, dan wel opgedragen), die onvoldoende aansluiten bij de voor elke instelling specifieke problemen. Dit leidt tot wederzijdse frustraties, die hoe dan ook vermeden moeten worden.

Daarom moet het begrip verzorgingsstructuur niet worden opgevat en uitgewerkt als een centraal gedirigeerd institutioneel apparaat.

Het moet een relatiepatroon aangeven, een samenwerkingsverband van personen en instellingen die bij het ontwikkelings- en vernieuwingsproces betrokken zijn. Een uitgewerkte schets daarvan kan hier nog niet gegeven worden. Wel kan worden aangeduid hoe men zich ten aanzien van bepaalde gebieden, met name in het primair en secundair onderwijs, zo'n relatiepatroon kan denken.

Samenwerking tussen opleidingsinstututen en scholen

7. Als onderdelen van de verzorgingsstructuur zijn de opleiding en de na- en omscholing van onderwijsgeevenden genoemd. Sommigen hebben twijfels over de juistheid hiervan. Een toelichting op het standpunt dat zij toch componenten van de verzorgingsstructuur moeten zijn, kan tevens inzicht geven in de wijze waarop het in de verzorgingsstructuur te creëren relatiepatroon zou kunnen functioneren.

Opleiding, na- en omscholing zijn opgebouwd uit een drietal elementen: de vakgerichte voorbereiding op de beroepsuitoefening, de beroepsvoorbereiding in didactisch en methodisch opzicht en ten slotte de algemeen onderwijskundige beroepsvoorbereiding.

Het spreekt vanzelf dat het van essentiële betekenis is dat in de opleiding en tijdens de nascholing de studenten geconfronteerd worden met de nieuwste inzichten en ontwikkelingen in deze drie sectoren van hun toekomstige beroep. Een heel belangrijke mogelijkheid daartoe is – naast de klassieke weg van kennisoverdracht via literatuurstudie, colleges en dergelijke – de daadwerkelijke deelname van docenten en studenten aan de praktijk van het onderwijs in naburige scholen, waarin zij in een levensechte situatie de drie aspecten van hun opleiding geïntegreerd aantreffen. Voor de studenten kan dit onder meer gerealiseerd worden via stages in de scholen.

De docenten kunnen als stagebegeleider van hun studenten optreden en bovendien als medewerker aan ontwikkelings- of vernieuwingsprojecten.

Op die wijze kunnen studenten en docenten in de onderwijsleersituatie zowel kennisnemen van, als deelnemen aan reële ontwikkelings- en vernieuwingsprocessen.

Uiteraard betekent dit voor de docenten, dat zij faciliteiten moeten hebben om als projectmedewerker in ontwikkelings- en vernieuwingsprojecten te kunnen optreden. Voor de studenten, dat zij vertrouwd raken met de algemene problematiek en aanpak van veranderingsprocessen. Dat is van groot belang voor hun latere beroepsuitoefening, waarin zij, als het goed is, voortdurend met dergelijke veranderingsprocessen te maken zullen krijgen. Voor de realisering van deze gedachte, die overigens hier en daar al met succes in de praktijk gebracht wordt, is het nodig, dat er vaste relaties tot stand komen tussen de docentenopleiding en omringende scholen. Eenzelfde verbindingslijn is ook denkbaar tussen een opleidingsinstituut waarin docenten op part-time basis werkzaam kunnen zijn, en lopende onderzoeksprojecten.

Op deze wijze zou een niet onbelangrijk deel van het met een verzorgingsstructuur beoogde relatiepatroon vorm kunnen krijgen. Er vindt wederzijdse dienstverlening plaats, terwijl de kans op gescheiden gedachtenontwikkelingen en uiteenlopende prioriteitenbepalingen geringer wordt.

Samenwerking op basis van leerplanontwikkeling

8. Ook in de sfeer van de leerplanontwikkeling zijn dergelijke samenwerkingsverbanden noodzakelijk. In de onlangs verschenen nota over de Stichting van de Leerplanontwikkeling zijn plannen ontvouwd voor de organisatie van de leerplanontwikkeling. Op deze plaats zal daar niet verder op worden ingegaan. Wel mag hier met het oog op het relatie-aspect van de verzorgingsstructuur nogmaals benadrukt worden dat het ontwikkelingswerk tegemoet moet komen aan de behoeften van de school en geschikt moet zijn voor overdracht. Daarom zullen, naast onderzoekers van wetenschappelijke instituten, vakdidactici en onderwijskundigen, ook onderwijsgevers uit de schoolpraktijk bij de leerplanontwikkeling betrokken moeten zijn, en wel in een zo vroeg mogelijk stadium. Met een dergelijke werkwijze zijn reeds door de Commissies Modernisering Leerplan ervaringen opgedaan, die bevestigen hebben dat zulke samenwerkingsverbanden effectief kunnen zijn.

Onderwijskundig onderzoek wordt meer op de praktijk gericht

9. Lange tijd is onderzoek van het onderwijs in zijn objectkeuze vooral bepaald door persoonlijke belangstelling van de onderzoeker en was het onderzoekprogramma in zijn totaliteit te weinig afgestemd op de behoefte van de onderwijspraktijk.

Dat heeft veroorzaakt dat een instelling als de Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs in de onderwijswereld te weinig bekendheid heeft gekregen als een orgaan, dat op zijn wijze kon bijdragen aan de ontwikkeling en vernieuwing van het onderwijs. Gelukkig is er in dit opzicht een wending ten goede te bespeuren. In toenemende mate worden er in de praktijk van het onderwijs onderzoeksprojecten ontwikkeld ter ondersteuning van en gericht op specifieke problemen van afzonderlijke scholen. Bovendien fungeren de schoolervaringen in dit soort onderzoek veel meer als basismateriaal voor het onderzoek en wordt het onderzoek dienstbaar gemaakt aan de ondersteuning en begeleiding van het onderwijsleerproces. Deze accentverschuiving van theoretisch onderzoek – dat overigens niet verwaarloosd mag worden – in de richting van praktijkgebonden onderzoek is toe te juichen en dient gestimuleerd te worden. Het onderzoek wordt op deze wijze beter dienstbaar gemaakt aan de onderwijspraktijk, terwijl de onderwijsgevende meer ontvankelijk wordt voor een onderzoeksmatige benadering van bepaalde problemen en voor de overname van uit onderzoek voortvloeiende oplossingsmogelijkheden.

Begeleiding als vorm van samenwerking tussen gelijkwaardige partners

10. Met betrekking tot de schoolbegeleiding in het primair en secundair onderwijs is onlangs een discussienota gepubliceerd. Daarom kan hier worden volstaan met enkele opmerkingen over het relatie-aspect van de begeleidingsinstanties en de onderwijsinstellingen. Begeleiding is niet: informatie en hulp verschaffen door een deskundige aan een niet-deskundige. Het is

veeleer een vorm van samenwerken, waarbij de partners proberen gezamenlijk een oplossing te vinden voor een probleem. Dat probleem kan van individuele of algemene aard zijn; het kan ontstaan in de school zelf, maar ook door ontwikkelingen erbuiten worden opgeroepen. Deze opvatting dient bepalend te zijn voor de relatie tussen de landelijke, regionale en plaatselijke begeleiders en begeleidingsinstanties en de praktijkdeskundigen. Zowel voor de werkwijze van de eerstgenoemden als voor de eventuele structurele vormgeving van deze relatie. Naast deze begeleiding van buiten af bestaat er de laatste tijd toenemende belangstelling voor de interne verzorging binnen de onderwijsinstelling.

Hierdoor kan immers van binnenuit in de school een veranderingsproces op gang worden gebracht. Interne 'verzorgers' als dekanen, counsellors, specialist-docenten, remedial teachers en schoolpsychologen kunnen hieraan een belangrijke bijdrage leveren. Wellicht biedt een dergelijke vorm van verzorging vooral in het voortgezet onderwijs aantrekkelijke mogelijkheden.

Begeleiding in primair en secundair onderwijs

11. In het primair en secundair onderwijs is de rol van de landelijke pedagogische centra een andere dan die van de regionale en plaatselijke schoolbegeleidingsdiensten.

De centra concentreren zich op landelijke taken op het terrein van overdracht en begeleiding. Deze taakstelling omvat onder meer de advisering van de schoolbegeleidingsdiensten, de medewerking aan en/of de voorbereiding en uitvoering van landelijke ontwikkelings- en vernieuwingsactiviteiten, en de ondersteuning van de nascholing.

Bovendien kunnen de landelijke pedagogische centra, gezien hun levensbeschouwelijke gedifferentieerdheid, in de landelijke dienstverlening aan scholen en schoolbegeleidingsdiensten de eventueel gewenste levensbeschouwelijke aspecten tot hun recht laten komen.

De schoolbegeleidingsdiensten zullen veel directer zijn betrokken bij de overdracht van de resultaten van de projecten naar de scholen. Daarnaast hebben zij een belangrijke taak ten aanzien van de dienstverlening voor de dagelijkse schoolpraktijk.

De nota over de schoolbegeleiding gaat ook in op de vraag of in de toekomst de schoolbegeleidingsdiensten een taak moeten hebben in het voortgezet onderwijs. Ongetwijfeld bestaat er behoefte aan begeleiding in het voortgezet onderwijs, maar deze zal op een andere manier moeten worden verricht dan in het basisonderwijs. Bovendien kan de bemanning van de diensten – gezien de noodzakelijke specifieke deskundigheden en de spreiding van het voortgezet onderwijs – grote problemen opleveren.

Vanuit de eerder genoemde relatie-aspecten is een reeds elders beproefde vorm van begeleiding voor het voortgezet onderwijs interessant. De bemanning van de met onze schoolbegeleidingsdiensten vergelijkbare instellingen bestaat uit een betrekkelijk kleine groep experts.

Deze trainen per onderwijsinstelling een aantal leraren, die vervolgens als vernieuwingskern in de eigen school en de naburige scholen fungeren. Deze leraren krijgen daarvoor faciliteiten in de vorm van taak- of diensturen. Onderzocht zal moeten worden of dit voor de Nederlandse situatie een bruikbare vorm kan zijn.

Verzorging in het vervolgonderwijs vereist een andere aanpak

12. In de paragrafen 3 en 5 van dit hoofdstuk is er al op gewezen dat de verzorgingsinstanties in het funderend onderwijs een andere taak en functie zullen hebben dan in het vervolgonderwijs.

Dit hangt samen met de doelstellingen en kenmerken van de beide onderwijssectoren.

De vraag of de diensten van de verzorgingsinstanties voor het hoger onderwijs ook naar de eerste fase van het vervolgonderwijs kunnen en moeten worden uitgebreid, laat zich minder gemakkelijk beantwoorden. Daarvoor is eerst een beschouwing van de aard en functies van deze instanties noodzakelijk.

Verzorging in het hoger onderwijs mag geen specifiek en eenzijdig karakter dragen

13. De verzorgingsstructuur van het hoger onderwijs zal moeten worden opgebouwd op andere grondslagen dan die nu in het wetenschappelijk onderwijs zijn gelegd.

Binnen een groter geheel van hoger onderwijs zijn in dit opzicht de universitaire tradities het sterkst ontwikkeld.

Naast voordelen, die te maken hebben met handhaving van de universitaire taken, kleven daaraan grote nadelen.

Het hoger onderwijs zal zich niet een eigen positie moeten verwerven door navolging van universitaire kenmerken.

Nog veel minder moet de universiteit in alle opzichten aan het hele vervolgonderwijs ten voorbeeld worden gesteld. Dit geldt in het bijzonder voor de verzorging, die in het wetenschappelijk onderwijs tot nu toe een vrij specifiek en eenzijdig karakter draagt.

Op zich zelf is dat wel begrijpelijk. In het wetenschappelijk onderwijs heersen duidelijke opvattingen omtrent het verband tussen onderwijs en wetenschapsbeoefening. Daarmee gaan een aantal bijzondere vrijheidsopvattingen gepaard.

Wezenlijk is ongetwijfeld de academische vrijheid als verbijzondering van de vrijheid van meningsuiting.

Niet wezenlijk en in zijn gevolgen soms schadelijk voor het algemeen belang, is de vertaling die de academische vrijheid in een aantal gevallen heeft gekregen.

Van studenten wordt bijvoorbeeld volgens de traditie verondersteld dat zij hun weg geheel zelfstandig kunnen vinden. Onderwijskundige hulp, laat staan onderwijskundige dienstverlening in geïnstitutionaliseerde vorm, behoort niet tot die traditie.

Daarbij horen wel bijzondere sociale voorzieningen, zoals studietoelagen en studenteneettafels. Een en ander vindt zijn grond in de opvatting dat studenten een aparte maatschappelijke groepering vormen en voor hun optimale studiegang tijdelijk een aantal faciliteiten dienen te verkrijgen.

Natuurlijk hebben vaak materiële factoren tot – zeker noodzakelijke – studentenvoorzieningen geleid. Maar het gaat hier om de filosofie die aan het scheppen van exclusieve voorzieningen ten grondslag ligt.

Van de docenten wordt verondersteld dat zij onderwijs geven, hoewel zij niet op hun kwaliteit als docent in dienst worden genomen. Pedagogisch-didactische kwaliteiten spelen bij de aanstelling nauwelijks een rol, in tegenstelling tot de gewoonte in het overige onderwijs.

Bovendien worden zij niet in hun rol van docent gesteund en begeleid.

Er is de laatste jaren wel een aantal bureaus voor onderzoek van onderwijs binnen de universiteiten ontstaan. Maar deze worden in dit opzicht nog te weinig geraadpleegd. Ook zijn deze bureaus nauwelijks in het bestuurlijk gebeuren geïntegreerd. Daardoor hebben zij zich voornamelijk beziggehouden met incidentele advisering en slechts geringe aandacht kunnen besteden aan beleidsondersteunend onderzoek. Net als de studenten worden de docenten per traditie geacht hun weg geheel zelfstandig te vinden. Hun is de wetenschapsbeoefening als voldoende bevruchtend klimaat toegedacht. Aldus is er van een professionele aanpak van problemen als opleiding van docenten, na- en omscholing, ontwikkeling van curricula en de onderlinge afstemming ervan op elkaar, en op het voorafgaande onderwijs, toetsontwikkeling en evaluatie van het gegeven onderwijs nog maar in geringe mate sprake.

Verbetering van de verzorgingsstructuur voor het vervolgonderwijs noodzakelijk

14. Uit het voorafgaande is gebleken dat de verzorging in het wetenschappelijk onderwijs tot nog toe hoofdzakelijk gericht is op materiële, en niet op onderwijskundige dienstverlening.

Deze universitaire verzorgingstraditie voldoet om verschillende redenen niet langer:

– De optredende schaalvergroting en de massale deelname aan hoger onderwijs tasten deze – in wezen elitaire – grondgedachten aan.

Door het wegvallen van de persoonlijke contacten tussen studenten en docenten wordt de programmatische inrichting en organisatie van het onderwijs steeds meer een probleem.

– In het vervolgonderwijs – trouwens in het hele onderwijs –, is of wordt programmatische vernieuwing actueel. Daaraan kan de traditionele verzorgingsstructuur niet bijdragen, omdat onderwijskundige dienstverlening er nagegoeg in ontbreekt.

– De traditionele voorzieningen zijn sterk gebonden aan onafgebroken dag-onderwijs. De ontwikkeling van tweedewegonderwijs stelt andere eisen aan een verzorgingsstructuur.

Dit alles neemt niet weg dat het beginsel dat in het vervolgonderwijs verzorging eerder betrekking moet hebben op begeleiding bij individuele studie dan op begeleiding bij collectieve onderwijsprogrammering, stellig moet worden gehandhaafd. Daarin ligt – zoals gezegd – het verschil met het funderend onderwijs.

Het vervolgonderwijs wordt immers gekenmerkt door externe differentiatie. Daarmee worden individuele keuzeprocessen op de voorgrond geplaatst. De verzorgingsstructuur zal daarop toegesneden moeten zijn. Medische, psychologische of sociale dienstverlening is onmisbaar. Studentenvoorzieningen in die sfeer moeten behouden blijven.

Daaraan zal moeten worden toegevoegd een verbeterde en uitgebreide studievoorlichting. Het is niet alleen een zaak van voldoende informatie – die is er vaak wel –, maar van de wijze waarop die informatie kan worden benut voor de persoonlijke omstandigheden.

Een netwerk van instanties voor studievoorlichting

15. In de eerste fase van het vervolgonderwijs, maar ook later, speelt de keuze voor een definitief programma een essentiële rol. Elke individuele keuzebeslissing moet in deze fase met de grootste zorgvuldigheid worden genomen. Een foute keuze kan tot persoonlijke schade leiden. Weliswaar is er in het voorgestelde systeem ruimte voor een correctie, maar groot is die ruimte niet.

Daarom moet de deelnemer aan het vervolgonderwijs een maximaal beroep kunnen doen op voorlichtingsdiensten. De studievoorlichting heeft in ons land nog maar een bescheiden positie. Dit geldt al voor het funderend onderwijs, maar zeker voor het vervolgonderwijs. Gezien de hiervoor beschreven traditie behoeft dit op zich zelf geen verbazing te wekken. Maar bij de grotere schaal van deelname en bij de toenemende variatie van studiemogelijkheden moeten de voorlichtingsdiensten een duidelijke plaats in het onderwijssysteem krijgen en moet de positie van schooldekanen en studentendekans worden versterkt.

Niet alleen de plaats van de studievoorlichting moet verbeterd worden, ook de aard ervan behoeft verandering. Studievoorlichting wordt nog te veel beperkt tot het aangeven van studiemogelijkheden. Voorlichting over beroepskeuze en voorlichting over toekomstige werkgelegenheid komen er niet in voor. Een gezamenlijk optreden van de Ministeries van Onderwijs en Wetenschappen en Sociale Zaken kan hierin verbetering brengen.

Tenslotte geschiedt de studievoorlichting nog te eenzijdig via de massamedia. Voor een persoonlijke benadering bestaat gewoonlijk geen gelegenheid. Vormen van studentcounselling zijn in Nederland nog nauwelijks in praktijk gebracht.

Grotendeels gaat het om schriftelijke informatie, terwijl ook voorlichtingsdagen worden georganiseerd. Dit soort activiteiten heeft in de praktijk vooral een wervend karakter. De verstrekte informatie geeft aanvulling op een keuze die feitelijk al tevoren is gemaakt. Op het keuzeproces zelf heeft het geheel nauwelijks betrekking.

Mogelijkheden van afweging worden vrijwel niet geboden. Dit is zelfs niet het geval voor zo dicht bij elkaar staande programma's als die voor verwante wo- en hbo-richtingen. Laat staan voor een breed gevarieerd geheel van programma's, zoals in deze nota wordt bepleit.

De voorlichting zal dus meer naar de individuele deelnemer toe moeten worden gebracht. In deze zienswijze heeft de centrale overheid tot taak alle ter zake doende informatie te verzamelen en actueel te houden. In de onderwijsinstellingen, zowel in de middenschool als in het vervolgonderwijs, moeten mensen klaar staan die deze informatie kunnen toelichten en kunnen helpen bij de te maken studie- en beroepskeuze. Er moet met andere woorden een netwerk van studie-adviseurs komen. Dit netwerk zal zeer dicht bij de onderwijspraktijk moeten staan. Docenten zelf moeten er een voornaamste rol in spelen. Aparte functionarissen zullen vooral de begeleiding van deze docenten voor hun rekening moeten nemen.

Materiële voorzieningen voor studenten in de tweede fase van vervolgonderwijs

16. De deelnemers aan programma's van de eerste fase van vervolgonderwijs nemen gewoonlijk geen zelfstandige maatschappelijke positie in. Voor hen kan wat betreft de materiële voorzieningen worden volstaan met een tegemoetkoming in de studiekosten.

In de tweede fase gaat het echter veeleer om studenten met een zelfstandige maatschappelijke positie.

Daarvoor zullen mogelijkheden van studiefinanciering moeten worden geschapen.

De vraag doet zich dan voor in hoeverre nog van een bijzondere bejegening van de studenten in de vorm van eettafelsubsidie, huisvesting- en sportfaciliteiten, gezondheidszorg en vormingsactiviteiten sprake moet zijn. Op sommige terreinen, bijvoorbeeld op het medische, doen zich specifiek voor studenten geldende problemen voor. Daar zullen de bestaande voorzieningen ongetwijfeld gehandhaafd moeten blijven, maar nu voor alle studenten in de tweede fase van het vervolgonderwijs toegankelijk moeten zijn. In een herzien beleid zal in elk geval regel moeten zijn dat de overblijvende studentenvoorzieningen wel kunnen verschillen naar het soort studenten, maar in beginsel niet naar het soort onderwijsinstellingen.

Onderwijskundige dienstverlening

17. In paragraaf 13 werd reeds geconstateerd dat van onderwijskundige begeleiding van studenten en docenten in het vervolgonderwijs, en zeker in de tweede fase, nog nauwelijks sprake is. De schaalvergroting in het wetenschappelijk onderwijs heeft organisatieproblemen opgeroepen bij de kennisoverdracht, die met de traditionele middelen vaak niet meer zijn op te lossen. Daardoor komt ook het vraagstuk van de meest verantwoorde onderwijsdichtheid dringender naar voren. Onderzoek naar mogelijkheden van onderwijstechnologische toepassing is hoogst actueel. Bovendien is herprogrammering noodzakelijk.

Aan het huidige hoger beroepsonderwijs zijn veel minder voorzieningen verbonden dan aan het wetenschappelijk onderwijs. Gedeeltelijk is dit een gevolg van de traditionele verschillen in waardering van beide sectoren. Deels ook hangt het samen met de gemiddeld genomen kleine schaal waarop de hbo-instellingen werken.

Ook voor het verwerven van andere nogal kostbare voorzieningen, zoals bibliotheken en computers, vormt de bedrijfseconomisch ongunstige toestand van het hoger beroepsonderwijs momenteel een belemmering.

De voor het wetenschappelijk onderwijs geschetste behoefte aan een didactische verzorgingsstructuur gaat ook voor het hoger beroepsonderwijs op. Ook daar zullen onderwijskundige en organisatorische problemen opdoemen, die het wetenschappelijk onderwijs door eerdere schaalvergroting al heeft ondervonden. Ook daar ligt nieuwe programmering in het verschiet.

Dit alles leidt tot de conclusie dat voor het vervolgonderwijs, ook voor de tweede fase ervan, een onderwijskundige verzorging van groot belang is.

De bureaus voor onderzoek van het onderwijs aan de universiteiten en hogescholen zijn in dat opzicht, zoals hiervoor reeds is opgemerkt, niet goed van de grond gekomen. Zij hebben hun werk onvoldoende toegespitst op toepassingen van onderwijskundige kennis in dienst van het beleid. Zij zijn ook niet opgenomen in de bestuurlijke constellatie. Reorganisatie is daarom dringend geboden, zowel van de werkzaamheden als van de posities van de bureaus in de instellingen.

Geen schets van een verzorgingsstructuur, maar een aanduiding van een richting

Zorgvuldig zal moeten worden bestudeerd of en in hoeverre aansluiting bij de verzorgingsstructuur voor het huidige primaire en secundaire onderwijs nuttig kan zijn. Ook zal moeten worden gezien of de gezamenlijke activiteiten van de bureaus kunnen worden aangewend tot gemeenschappelijke dienstverlening aan het gehele vervolgonderwijs in de tweede fase.

18. In dit hoofdstuk is geen volledig beeld geschetst voor een toekomstige verzorgingsstructuur.

Benadrukt is slechts dat verzorging ten behoeve van een beter verloop van het onderwijsleerproces in alle sectoren van het onderwijs nodig is. Waarbij is beklemtoond, dat de aard en de vorm ervan verschillend moet zijn.

Tevens is betoogd dat er sprake moet zijn van een relatiepatroon, waarin de gebruiker (de onderwijsgevende of de onderwijsvragende) centraal staat. Steeds moet worden voorkomen dat ongevraagde of onaangepaste diensten worden opgedrongen.

Organisatorische voorzieningen moeten de ondersteunende functie van de verzorgingsinstanties mogelijk maken. Een aantal mogelijke en wenselijke samenwerkingsvormen zijn in dit hoofdstuk aangeduid.

In die richting zal in de komende jaren de verzorgingsstructuur verder moeten worden uitgebouwd. Nogmaals dient met nadruk te worden gesteld dat onderwijsontwikkeling en -vernieuwing door de mensen in de onderwijspraktijk zelf moet worden uitgevoerd.

De impulsen ertoe kunnen zowel van binnen als van buiten de onderwijsinstelling komen.

Noodzakelijk is – naast inspraak van de verschillende vernieuwingsorganen en onderwijsorganisaties op beleidsniveau – een intensieve samenwerking van alle betrokkenen op het niveau van de voorbereiding en uitvoering van concrete projecten.

HOOFDSTUK 1. Regionalisering van het onderwijsbeleid

Regionalisering heeft meer betekenis

1. Regionalisering is een buigzame term die meer betekenissen heeft. In het algemeen wordt met regionalisering bedoeld de afstemming van het overheidsbeleid op de specifieke behoeften van landsdelen en streken.

Zo kan de rijksoverheid regionaliseren door voor bepaalde regio's een aangepast beleid te voeren; regionaliseren kan tevens inhouden dat lagere overheden meer worden ingeschakeld bij de voorbereiding en uitvoering van het nationale beleid.

Gecoördineerd beleid van lagere overheden gezamenlijk, gericht op de instandhouding van bepaalde voorzieningen, wordt ook regionalisatie genoemd.

Zo zijn er meer betekenissen van de term regionalisering, die de verschillende stromingen en argumenten weerspiegelen die er achter schuil gaan.

Aan de ene kant is regionalisering in diverse vormen, een antwoord van de centrale overheid op de wenselijkheid om de afstand tussen betrokkenen en de voor hen gecreëerde voorzieningen te verkleinen. Omgekeerd ervaren kleinere eenheden, lokale en regionale overheidsorganen het als een onmogelijkheid om geïsoleerd bepaalde voorzieningen te besturen en in stand te houden. Door regionalisering wordt gezocht naar betere verbanden voor een gecoördineerd beleid.

De hier aangeduide twee stromingen van regionalisering hebben niet altijd de neiging elkaar te treffen, maar werken vaak langs elkaar heen, waardoor het gezamenlijk effect gering is. Omdat zij beiden een bepaalde spreiding van bestuur en beheer van overheidsvoorzieningen ten doel hebben, is het noodzakelijk ze beter op elkaar af te stemmen.

Daarom in dit hoofdstuk aandacht voor de mogelijkheden en grenzen van de spreiding van bestuur en beheer van onderwijsvoorzieningen vanuit de centrale overheid, in samenhang met de in andere hoofdstukken getrokken lijnen voor onderwijsvernieuwing, schoolorganisatie en financiering van het onderwijs.

Wenselijkheid van spreiding van beheer en bestuur

2. De afstand tussen de individuele burger en het bestuur over onderwijsvoorzieningen wordt niet alleen als te groot ervaren, de kansen op beïnvloeding van het beleid ondervindt men als te klein. Het ingewikkelde stelsel van regels en voorschriften is zonder grondige kennis ondoorzichtig. Een betere afstemming van het onderwijsbeleid op de van plaats tot plaats verschillende behoeften vraagt een spreiding van de beslissingsbevoegdheid, zodanig dat er een herziene takenverdeling tot stand komt tussen de verschillende bestuursniveaus.

Verkleining van de afstand, vereenvoudiging van procedures en vergroting van bevoegdheden van de lagere overheden zijn wensen, die aanleiding zijn om na te gaan op welke wijze er binnen het onderwijsbeleid kan worden overgegaan tot een spreiding van beheer en bestuur.

Daarmee kan tevens worden bijgedragen aan de noodzakelijke, elkaar aanvullende, samenwerking van overheid, georganiseerd onderwijsveld en direct betrokkenen die ieder vanuit eigen verantwoordelijkheid vorm geven aan het onderwijsbeleid.

Decentralisatie en deconcentratie

3. De centrale overheid kan door decentralisatie en deconcentratie bijdragen aan de genoemde spreiding van bestuur en beheer van onderwijsvoorzieningen.

Van decentralisatie is sprake wanneer taken en bevoegdheden door de centrale overheid worden overgedragen aan lagere overheden en organen. Men onderscheidt daarbij de bestuurlijke of territoriale decentralisatie, wanneer een samengesteld pakket van taken en functies aan het lagere niveau wordt overgedragen.

Een dergelijke overdracht veronderstelt een bestaande beleidsruimte, een eigen beleidsterritorium, zoals bij gemeente, provincie of gewest. Bij functionele decentralisatie wordt in beginsel slechts één taak of bevoegdheid overgedragen, zonder dat er sprake is van overdracht van integrale bestuursverantwoordelijkheid op territoriale grondslag.

Deconcentratie van rijksdiensten wil zeggen dat de uitvoering van het beleid naar lagere organen wordt gedelegeerd. De beslissingsbevoegdheid blijft bij de centrale overheid, slechts de uitvoering wordt uit de beleidsconcentratie van de centrale overheid losgemaakt.

Op het terrein van het onderwijs zal de toepassing van de decentralisatie en deconcentratie getoetst moeten worden aan de uitgangspunten van het onderwijsbeleid.

Kernvraag daarbij is: hoe kan de spreiding van bevoegdheden bijdragen aan het totstandkomen van dit beleid of is een bepaalde spreiding een belemmering daarvoor?

Dergelijke toetsing zal kunnen leren welke mogelijkheden en grenzen er zijn bij de spreiding van bestuur en beheer van onderwijsvoorzieningen.

Uitgangspunten voor de spreiding van bevoegdheden

4. De uitgangspunten van het onderwijsbeleid zoals aangegeven in het eerste deel van deze Contourennota vergen een grote betrokkenheid van de staatsburgers bij de totstandkoming van dit beleid.

Hoewel spreiding van bevoegdheden daaraan kan bijdragen, de verantwoordelijkheid van de centrale overheid voor het onderwijs dwingt tot zorgvuldige beoordeling welke bevoegdheden binnen het onderwijsbeleid een concentratie bij de centrale overheid noodzakelijk maken. Bij die beoordeling moet vooral gelet worden op de volgende uitgangspunten:

- a. De centrale overheid dient basisvoorzieningen op het gebied van onderwijs te kunnen garanderen, zodanig dat de onderwijsvraag van individu en gemeenschap wordt beantwoord.
- b. Als basisvoorzieningen worden beschouwd:
 - het stelsel van funderend onderwijs, vorm gegeven in basisschool en middenschool;
 - de bovenschool, zowel voorbereiding op het hoger onderwijs als directe beroepsopleiding;
 - een gevarieerd stelsel van hoger onderwijs;
 - voorzieningen voor wederkerend onderwijs, in relatie met de bovenschool en het hoger onderwijs, die zodanig zijn ingericht dat de onderwijsvraag op grond van maatschappelijke ervaring, die op latere leeftijd opkomt, tevens kan worden beantwoord.
- c. De centrale overheid dient voor de deugdelijkheid en kwaliteit van de basisvoorzieningen in te staan.
- d. De centrale overheid dient de basisvoorzieningen zodanig te spreiden dat zij binnen het bereik zijn van alle bevolkingsgroepen en beschikt daartoe over wettelijke bevoegdheden om zowel de rechtsgelijkheid als rechtszekerheid daarbij te kunnen garanderen.
- e. De centrale overheid zal zodanige bevoegdheden delegeren aan lagere overheden en onderwijsinstellingen, dat deze een verantwoordelijkheid voor de onderwijsvoorzieningen kunnen dragen in overeenstemming met de wensen en inzichten van hen, waarover zij het bestuur uitoefenen.
- f. Instandhouding en vernieuwing van onderwijsvoorzieningen moet zodanig zijn, dat ouders, leerlingen en onderwijsgevendende de doelen en middelen ervan kunnen medebepalen, waardoor zij hun medeverantwoordelijkheid voor het onderwijsbeleid kunnen vormgeven.
- g. De centrale overheid dient onderwijsvoorzieningen zodanig te organiseren dat van de beschikbare overheidsgelden een optimaal gebruik wordt gemaakt. Het beschikbare overheidsapparaat moet zodanig met taken en verantwoordelijkheden worden belast, dat de bepaling en uitvoering van het beleid op doeltreffende wijze kan plaats vinden.

Garantie voor basisvoorzieningen, rechtvaardige verdeling van middelen, grotere invloed op het beleid door betrokkenen, vrijheid van onderwijs en de

Huidige verdeling van taken en bevoegdheden belemmert de gewenste spreiding van bevoegdheden

- taken van de landelijke overheid

- taken van de provinciale overheid

- taken van de gemeentelijke overheid

- taken van de school

noodzaak van doelmatigheid bij de besteding van de middelen zullen in hun onderlinge samenhang moeten worden gewogen. De organisatie van het onderwijsbeleid zal erop moeten worden afgestemd.

5. De bestaande verdeling van taken en bevoegdheden over centrale overheid, provincie, gemeente en school is niet zodanig dat aan alle voorgaande uitgangspunten voldoende recht wordt gedaan.

De centrale overheid heeft een sleutelpositie in het onderwijsbeleid. De rol van verdeler van gemeenschapsgelden, de zorg voor de kwaliteit en het toezicht daarop heeft vele controlerende en uitvoerende taken bij de centrale overheid opgehoopt. Hier moet worden overwogen of deze taken de beleidsvoorbereiding op lange termijn en het scheppen van voorwaarden voor een planmatige ontwikkeling en vernieuwing van het onderwijs, niet in verdrinking brengen. Tevens moet worden afgevraagd of minutieuze rijkscontrole de beste waarborg is voor de kwaliteit van het onderwijs.

Het streven om bij de financiering van het onderwijs omschreven taken als leidraad te hanteren, kan de taken van de centrale overheid ontlasten.

Bovendien kan een systeem van taakstellende normen voor de lagere overheden een bijdrage zijn aan de verruiming van de keuzen van bestedingsmogelijkheden van de lagere overheid en de school.

De provincie heeft slechts een beperkte wettelijke rol in het onderwijsbeleid. Formeel heeft het provinciaal bestuur alleen een toezichthoudende en rechtsprekende rol over besluiten van gemeentebesturen. De functie van bovengemeentelijke verbanden in processen van regionalisering, die de afzonderlijke gemeenten te boven gaan, wordt belangrijker. Dit geeft aanleiding te overwegen of binnen het kader van de bestuurlijke reorganisatie aan lagere overheidsorganen geen bevoegdheden moeten worden verleend die zowel de centrale overheid ontlasten, alsmede de specifieke behoeften van bepaalde landsdelen en streken beter kunnen beantwoorden.

De gemeente vervult een dubbelrol. Aan de ene kant bevoegd gezag voor het openbaar onderwijs en daarnaast subsidiënt voor het bijzonder kleuter- en lager onderwijs. Een taak van 'medebewind' naast de centrale overheid, ontleend aan de integrale bestuursopdracht als lokaal bestuur.

In deze laatste taak is de gemeente mede-uitvoerder van het beleid van de centrale overheid en als bevoegd gezag heeft zij een eigen beleidsruimte.

Bij de uitvoering van beide taken worden belemmeringen ondervonden.

Allereerst werkt de dubbelrol verlamdend. Daarnaast blijken steeds meer onderwijsvoorzieningen, zoals het voortgezet onderwijs en de begeleiding van het primair onderwijs, de grenzen van de gemeenten te overstijgen.

Een ontwikkeling die ook op andere terreinen van overheidszorg de gemeenten heeft gedwongen om op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen veelvoudige samenwerkingsverbanden aan te gaan om de steeds groeiende taken te blijven beheersen. Daarbij kan niet worden ontkend dat de bevoegdheden en de draagkracht om deskundigheid voor die complexe taken op te brengen, niet zijn meegegroeid.

De scholen bezitten bevoegdheden om hun onderwijsdoelstellingen te formuleren en vorm te geven in een eigen schoolwerkplan.

Het gebruik van die vrijheid is er door sterk veranderende inzichten over vakken, leerinhouden en de gewijzigde eisen aan het onderwijs voor een afzonderlijke school niet eenvoudiger op geworden. Een versterking van de interne schoolorganisatie, een dienstverlening aan de school door plaatselijke en regionale begeleidingsdiensten en een goede leerplanontwikkeling, als onderdeel van een systematische verzorgingsstructuur, kunnen hieraan tegemoet komen.

Een grotere vrijheid in de besteding van gelden binnen het thans beschikbare budget op grond van taakstellende normen moet worden nagestreefd. Het effect daarvan zou door analyse van de thans uitgevoerde taken binnen een beperkt aantal scholen op korte termijn moeten worden nagegaan.

Een eigen schoolwerkplan op grond van bewust gekozen doelstellingen kan een accentverschuiving ten gevolge hebben in de besteding van middelen, voor de keuze waarvan de afzonderlijke school meer bevoegdheden heeft.

— taken van andere privaat- of publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden

Naast rijk, provincie, gemeente en afzonderlijke schoolbesturen bestaan inmiddels diverse privaat- of publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden. Het openbaar lichaam Rijnmond heeft diverse wettelijke taken, waaronder de coördinatie van het onderwijsbeleid van de samenstellende gemeenten. Daarnaast bestaan er een aantal stads- en streekgewesten waarbinnen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen verschillende taken gecoördineerd worden verricht, waaronder die met betrekking tot het onderwijsbeleid.

Samenwerking tussen schoolbesturen heeft geleid tot besturen waaronder vele scholen ressorteren, waardoor diverse taken worden geconcentreerd. Een voorbeeld daarvan is de overdracht van de loonadministratie van afzonderlijke schoolbesturen aan geconcentreerde administratiekantoren met een professionele bemanning.

Herverdeling van taken en bevoegdheden naar twee kanten

6. Er lijken voldoende redenen aanwezig, om vanuit de gegeven uitgangspunten voor het onderwijsbeleid een herverdeling van de taken en bevoegdheden over de diverse niveaus te overwegen.

Regels voor die herverdeling zijn in het kader van deze discussienota niet te geven. Een nauwkeurige analyse van de huidige takenverdeling en toetsing aan de gegeven uitgangspunten behoort tot het noodzakelijke ondersteunend onderzoek voor het onderwijsbeleid, een voorwaarde voor de planning van het onderwijs.

Zeker is dat de diverse niveaus complementair moeten zijn aan elkaar, bepaalde taken zullen bij de centrale overheid, andere bij de coördinerende regionale en lokale overheid of de school moeten berusten. De organisatorische structuur moet op de beleidsuitgangspunten, op de behoeften en wensen van de individuele burger en zijn kinderen zijn afgestemd, doorzichtig en benaderbaar zijn, zodanig dat de doelmatigheid erdoor wordt verbeterd.

Nadrukkelijk moet echter worden gewezen op de noodzaak de herverdeling naar twee kanten te overwegen. Er dient een overdracht vanuit het centrale niveau naar lagere niveaus mogelijk te zijn doch tevens omgekeerd. Bij de diverse taken en bevoegdheden zal het meest geschikte niveau moeten worden gekozen.

Samenvattend kan worden gezegd dat voor alle bestuursniveaus binnen het onderwijsbeleid het takenpakket kritisch moet worden nagegaan. Er dient een 'neerwaartse' en 'opwaartse' takenoverdracht te worden overwogen.

Gezien de hiervoor gegeven uitgangspunten kunnen de volgende vragen leidraad zijn bij die overweging:

- a. Op welk bestuursniveau worden de doeleinden van het onderwijsbeleid het best gerealiseerd?
- b. Hoe kan worden bijgedragen aan de verkleining van de afstand tussen bestuur en bestuurden, zodanig dat door direct betrokkenen invloed op het onderwijsbeleid kan worden uitgeoefend?
- c. Hoe kunnen de thans beschikbare bestuursniveaus worden benut en hoe kan een reorganisatie van het openbaar bestuur aan een herverdeling van taken bijdragen?

De laatste vraag heeft betrekking op het proces van bestuurlijke herindeling en reorganisatie dat het gehele openbaar bestuur omvat, zoals dat thans in studie is. Het onderwijsbeleid zal daar uiteraard onderdeel van vormen en zich daar tevens op moeten voorbereiden, mede gezien in samenhang met de gedachtenbepaling over harmonisatie van het welzijnsbeleid in de zogenoemde Knelpuntennota. De thans bestaande provincies en gemeenten hebben hun eigen plaats en rol in het onderwijsbeleid; in het kader van de bestuurlijke reorganisatie zal gezien moeten worden, hoe een wenselijke herverdeling van taken gestalte zal kunnen krijgen.

— scholenplanning

7. Bij de vaststelling van het scholenplan gelden thans zowel de individuele aanvragen als de ingediende deelplannen.

Op het middenniveau van de provincie (gewest), zou een 'regionaal deelplan' kunnen worden opgesteld. Overleg over de indiening van dit plan moet er toe leiden, dat de levensbeschouwelijke deelplannen en de individuele aanvragen daarin tot hun recht komen.

De wensen voor optimale spreiding binnen een regio, als de betrokkenheid van hen, voor wie wordt gepland en gespreid, kan daardoor worden verbeterd.

De specifiek regionale ontwikkelingsvragen krijgen daardoor een kans in de planning van onderwijsvoorzieningen een rol te spelen.

De verworven rechtszekerheid en de noodzaak van rechtvaardige verdeling kunnen door handhaving van de bestaande beroepsmogelijkheden worden onderstreept. Tevens moet de indiening van individuele aanvragen, bij mislukt regionaal overleg, bij de landelijke overheid mogelijk blijven.

Het kader van deze regionale planning wordt mede gevormd door bevolkingsopbouw, arbeidsmarkt, onderwijsvraag en andere landelijke ontwikkelingen.

De nationale overheid zal dientengevolge een eigen specifieke bevoegdheid voor deze planning moeten behouden.

Om echter vanuit het regionaal niveau een goede bijdrage aan deze planning te kunnen bieden zal de planningsdeskundigheid op het middenniveau versterkt moeten worden.

— scholenbouwplanning

De bepaling van een scholenbouwplan kan een taak zijn voor het middenniveau, analoog aan de opstelling van het 'regionale scholendeelplan'. In dit scholenbouwplan dienen zowel plannen voor nieuwbouw en vervanging van bestaande gebouwen te zijn opgenomen.

De scholenbouw kan daardoor beter aansluiten bij de bestaande regionale en plaatselijke situatie, aangezien het overzicht over het bestaande scholenbestand, de kwaliteit ervan en de bestaande wensen op het middenniveau sneller en met minder inspanning tot stand kunnen komen.

— scholenbouw

Een regionaal samenwerkingsorgaan van de scholenbouw kan tegemoet komen aan de vragen om deskundige bijstand van het individuele bevoegd gezag. Een dergelijk orgaan, verbonden met het middenniveau, dient voor bouwkundige en onderwijskundige vragen toegankelijk te zijn voor de instanties van bevoegd gezag en kan zorg dragen voor planning en coördinatie van de zich binnen het betrokken gebied afspelende bouwactiviteiten.

Snellere oplossingen van stagnaties en vereenvoudiging van lange procedurewegen zijn voordelen. Geïsoleerdheid van dergelijke bouworganen ten opzichte van de in andere streken opgebouwde onderwijskundige en bouwkundige ervaringen zal door een goede horizontale overlegstructuur moeten worden voorkomen.

— meervoudig gebruik van gebouwen

Veel gebouwen voor allerlei vormen van onderwijs worden gedurende de avonden, weekends en vakanties niet of te weinig gebruikt. Het meervoudig gebruik kan een aanleiding zijn de samenwerking en samenhang tussen onderwijsinstellingen en andere sociaal-culturele organisaties te stimuleren. Het leidt in ieder geval tot een doelmatiger gebruik van bestaande gebouwen. Ten behoeve van het wederkerend onderwijs zal men aangewezen zijn op bestaande voorzieningen voor funderend onderwijs, bovenschool en hoger onderwijs.

Combinatie van activiteiten van het onderwijs en andere organisaties kan leiden tot gezamenlijk programmeren van deelactiviteiten. De gezamenlijkheid kan enerzijds de wederzijdse programma's ten goede komen. Anderzijds kan de samenvoeging van verschillende kleinere deelsubsidies leiden tot een efficiënter gebruik van middelen.

Het inzicht in de capaciteit van het bestaande gebouwenbestand en de bestaande behoeften op sociaal-cultureel gebied is op het middenniveau sneller

tot stand te brengen. Een afstemming van de mogelijkheden en de behoeften zal er beter en sneller kunnen worden uitgevoerd.

Dat verschillende bovenbedoelde activiteiten ressorteren onder meer dan één departement, vraagt om een gezamenlijk optreden van die departementen bij het formuleren van taken voor het middenniveau.

– regionalisering van het onderwijs-
budget

De huidige bekostiging van het kleuter- en lager en voortgezet onderwijs is geregeld in drie wetten: de kleuteronderwijswet (1955), de lageronderwijswet (1920) en de wet op het voortgezet onderwijs (1968).

De regelingen zijn onderling verschillend. De verschillen bemoeilijken onderwijskundige samenwerking en integratie tussen scholen uit de verschillende sectoren. Hoofdbezwaar tegen de regelingen is de geringe beslissingsruimte bij de keuzen van uitgaven door de verantwoordelijke schoolbesturen.

Daarnaast vraagt het huidige systeem in het algemeen een grote hoeveelheid tijd van ministerie en inspectie.

Een tijdsbesteding die andere noodzakelijke taken in het gedrang brengt. Zowel uit onderwijskundig, financieel-bestuurlijk als democratisch oogpunt is de herziening van de bekostigingsregelingen een noodzaak.

Een gereorganiseerd vergoedingssysteem zou zich daartoe moeten bedienen van normbedragen, onderscheiden naar kostensoort. Een post voor bouw op grond van vastgestelde normen, voor inrichting, voor leermiddelen, voor salarissen en voor exploitatie. Een dergelijk vergoedingssysteem vermindert de controlewerkzaamheden van de rijksoverheid en geeft besturen meer vrijheid om binnen de normvergoedingen een eigen prioriteitenschema toe te passen.

Bij de advisering van besturen en schoolleiding kan de inspectie de nadruk leggen op onderwijskundige aspecten die verband houden met de beslissing, zonder daarbij de hoogte van de uitgaven te moeten beoordelen.

Uiteraard dient in een dergelijke regeling te zijn vastgelegd dat de normvergoeding zowel voor bijzonder als openbaar onderwijs geldt.

Een dergelijke herziening voor het gehele onderwijs lijkt op korte termijn niet uitvoerbaar. Bij voorkomende wijzigingen van afzonderlijke regelingen, bij voorbeeld ten behoeve van het vernieuwende basisonderwijs zal op de wenselijkheid van één samenhangende regeling moeten worden geanticipeerd.

De toewijzing van normbedragen aan schoolbesturen in het lokale of regionale vlak, zou vergezeld moeten gaan met toewijzing van gelden aan lokale en regionale overheid in samenhang met de taken en bevoegdheden die aan de diverse niveaus worden opgedragen.

In dat verband dient uiteraard te worden overwogen of bepaalde taken van het laagste niveau niet dienen te worden overgedragen aan een hoger regionaal bestuursniveau, zoals in de volgende paragraaf wordt aangegeven.

– schoolbegeleiding

Diverse diensten worden thans rechtstreeks door de centrale overheid gefinancierd. Indien op het middenniveau een bevoegdhedenpakket tot stand komt, kan de financiering van de schoolbegeleiding via dat niveau verlopen. Dit zou kunnen gebeuren in de vorm van een normbedrag voor het geheel van de binnen de regio voorkomende diensten. Een differentiatie naar binnen de regio voorkomende verschillen in behoefte aan begeleiding kan vanuit het middenniveau worden uitgevoerd.

– onderzoek, ontwikkelingswerk en
innovatie

De binnen de verzorgingsstructuur optredende instituten voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie hebben behoefte aan inzicht in de plaatselijke en regionale behoeften.

Bovendien zullen de uitgangspunten en beleidsbeslissingen naar scholen en besturen op plaatselijk en regionaal niveau 'vertaald' en uitgedragen moeten worden.

De taakstelling van de verschillende organen op nationaal, regionaal en lokaal niveau zal dit onderlinge verkeer van behoeften en beslissingen moeten waarborgen.

– opleiding en nascholing

Scholen en onderwijsvoorzieningen in bepaalde gebieden zullen specifieke behoeften hebben waarop zowel de begeleidingsdiensten als de opleiding en nascholing van onderwijsgevers moeten kunnen inspelen.

Typisch regionaal voorkomende onderwijsverschijnselen, zoals kleine scholen in dunbevolkte streken, zullen erbij gebaat zijn als de opleidingen voor onderwijsgevers, die in die streken zijn gevestigd, daaraan speciale aandacht geven.

Mogelijkheden van overdracht van taken in 'opwaartse zin'

8. Vanuit de lokale overheid en het niveau van de school kunnen bepaalde taken thans onvoldoende worden uitgevoerd.

De schoolbegeleiding van het kleuter- en lager onderwijs en diverse taken betreffende het voortgezet onderwijs worden reeds gecoördineerd uitgevoerd.

De volgende opsomming omvat thans uitgevoerde en ook nog niet ter hand genomen taken, die in samenhang met de neerwaarts overgedragen taken tot een samenhangend geheel zouden kunnen groeien.

– gemeenschappelijk leermiddelen-bezit

Zeer kostbare leermiddelen kunnen moeilijk worden aangeschaft door individuele scholen. Een gemeenschappelijk bezit van computer, practicumlokalen of gebouwen, gemeenschappelijke oriëntatie en aankoop van audio-visuele middelen bundelt de beperkte middelen en de aanwezige know-how die ten voordele strekt van de individuele scholen.

Een dergelijke samenwerking is op vele plaatsen al vanzelfsprekend. Echter het aanbod van leerboeken en andere hulpmiddelen is overstelpend. Daarom zou ook de selectie en aanschaf van meer gangbare leermiddelen gediend zijn met een samenwerkende deskundigheid. Een daarop gerichte overdracht van bevoegdheden, om bij voorbeeld te komen tot een gezamenlijk aankoopbeleid, uiteraard in samenhang met toegekende normvergoedingen, is daarvoor nodig.

– leerlingenvervoer

Ondanks de functie van scholen en onderwijsvoorzieningen in kleinere leefgemeenschappen zullen niet alle voorzieningen op een makkelijk bereikbare afstand liggen. Het vervoer van leerlingen vraagt om een gecoördineerde vervoersfaciliteit, aangezien deze vervoerskosten doorgaans het vermogen van individuele scholen en gemeenten te boven gaan.

– uitwisseling van onderwijsgevers

Samenwerkingsovereenkomsten tussen schoolbesturen zouden kunnen leiden tot uitwisseling van onderwijsgevers tussen afzonderlijke scholen en instellingen.

Speciale deskundigheid kan zo beter worden benut, ook voor leerlingen van kleinere onderwijseenheden, waar het kleine schoolje nu eenmaal niet alle denkbare specialistische deskundigheid kan omvatten.

– leerplichtcontrole

De thans geldende taken van gemeenten en provincies dienen te worden versterkt. Coördinatie tussen gemeenten en schoolbesturen binnen een regio kan een doelmatiger uitvoering van de Leerplichtwet verzekeren.

– regelen van stageplaatsen

Binnen een landelijk wettelijk kader, waarin vastgelegd de rechten en plichten van de stagiair, dient ruimte te zijn om de afstemming van vraag naar en aanbod van stageplaatsen, regionaal te kunnen doen plaatsvinden.

– beroepskeuzevoorlichting

De voorlichting over beroepskeuze en de begeleiding van de overgang van school naar beroep kan per regio effectiever en efficiënter geregeld worden.

– overgang naar hoger onderwijs

Een vertrouwens- en bekendheidsrelatie tussen bovenschool en hoger onderwijs lijkt noodzakelijk, naast de bestaande formele toelatings- en inschrij-

vingsregelingen. Een regionaal samenwerkingsorgaan zou hiertoe diensten kunnen verlenen.

Voorwaarden voor overdracht van taken

9. Zowel voor de neerwaartse als opwaartse overdracht zijn minimumvoorwaarden noodzakelijk, waarop door de overheid op diverse niveaus moet worden voorbereid.

Overdracht van bevoegdheden vraagt om inzicht en overzicht van het totaal van instellingen en aspecten van het onderwijsbeleid. De lagere overheid en het schoolbestuur zullen moeilijk tot overdracht van bestaande taken komen indien onzekerheid bestaat over de situatie na de overdracht. Samenhangende voorlichting over de verzorgingsstructuur, over de taken van de diverse niveaus en over de aspecten van het overheidsbeleid zoals financiering, begeleiding en onderwijskundige inhoud zal de overdracht bevorderen.

Mogelijke maatregelen ter bevordering van de spreiding van bestuur en beheer

10. Regionale coördinatie is er op diverse terreinen, maar – zoals geschetst – is een spreiding van bestuur en beheer van onderwijsvoorzieningen een ingewikkelde operatie.

Ook al zal men daarom behoedzaam te werk moeten gaan, de al bestaande aanzetten kunnen als volgt worden benut voor een verdere ontwikkeling.

- a. Het regionaal uitwerken van de doelstellingen en mogelijkheden zoals binnen deze discussienota in eerste aanzet is gegeven.
- b. Het nemen van een proef met bepaalde aspecten van het bestuur en beheer zoals bij voorbeeld voor de scholenbouw reeds eerder door de commissie-Rijnders is gesuggereerd.
- c. Het stimuleren van de bestaande regionale overlegsituatie in samenhang met de schets van doelstellingen en mogelijkheden.
- d. het stimuleren van systematisch onderzoek naar vragen betreffende democratische en effectieve verdeling van taken over verschillende bestuursniveaus.

Op den duur zullen onnodige beperkende maatregelen voor lagere niveaus moeten worden opgeheven, zoals er verder vorm wordt gegeven aan de eigen beleidsverantwoordelijkheid van het regionale en lokale niveau voor de instandhouding en de vernieuwing van het onderwijs.

Zo zal in de aanvang de controle en de coördinatie van de regionale deelplannen nog voornamelijk bij de centrale overheid liggen. Later kan deze controle verminderen en dienen deze onderwijsdeelplannen onderdeel te zijn van integrale welzijnsplannen, een taak waar de zelfstandige bestuurs-eenheden op het middenniveau geleidelijk voor moeten worden toegerust.

HOOFDSTUK 2. Financiering en doelmatigheid

Een kostenraming op grond van dit plan is niet mogelijk

1. Het hiervoor geschetste plan met betrekking tot de mogelijke ontwikkeling van het onderwijs in de toekomst, beoogt slechts de omtrekken te schetsen van een nieuw onderwijsstelsel. Het plan bevat geen nauwkeurig uitgewerkte voorstellen, maar concepties.

Het maken van een kostenraming van concreet uitgewerkte plannen is op zichzelf reeds een uiterst complexe activiteit waarin het arbitraire keuze-element een grote rol speelt. Waar het hier slechts om 'contouren' gaat, is het niet mogelijk zelfs maar een ruwe schatting te maken van het effect dat invoering van deze concepties zou (kunnen) hebben op de kosten van en de uitgaven voor het onderwijs. Pas bij de evaluatie van experimenten zal blijken in hoeverre er met veranderingen in het uitgavenniveau rekening moet worden gehouden.

Wel is het mogelijk betere methodes ter financiering en mogelijkheden voor grotere doelmatigheid aan te geven. In dit hoofdstuk is dan ook geen poging gedaan tot exacte schattingen te komen. Wel is gepoogd te laten zien waar de thans gehanteerde methodes ter financiering van het onderwijs aangepast zouden moeten worden, zodat daaraan gegevens kunnen worden

ontleend die een zo effectief mogelijk gebruik van de beschikbare financiële middelen mogelijk maken.

Met name zal echter in dit hoofdstuk aandacht worden geschonken aan mogelijkheden ter verbetering van de doelmatigheid in het onderwijs en voor een zo efficiënt mogelijke besteding van de beschikbare middelen. Een dergelijke aandacht voor de doelmatigheid in het onderwijs is niet alleen geboden in het licht van de hiervoor bepleite veranderingen, maar is ook zonder die wijzigingen noodzakelijk. Reeds nu immers kunnen vele gewenste verbeteringen in het onderwijs niet of niet volledig worden gefinancierd uit een voortdurende stijging van de onderwijsuitgaven. Daarom is een bezinning van de wijze waarop de beschikbare middelen worden aangewend, dringend nodig.

In de voorgaande hoofdstukken zijn reeds verschillende mogelijkheden tot verbetering van de doelmatigheid aan de orde gesteld, als onderdeel van onderwijskundig en/of maatschappelijk gewenste veranderingen.

In dit verband kan bij voorbeeld gewezen worden op zaken als:

- de beperking van de inschrijvingsduur in de bovenschool en het hoger onderwijs;
- de vroegtijdige selectie in het vervolgonderwijs, waardoor het studeren-dement kan worden vergroot;
- de functiedifferentiatie in het docentencorps;
- de professionalisering van het management in het onderwijs;
- de individualisering in het onderwijs, waarvan eveneens rendementsverbe-tering mag worden verwacht.

In dit hoofdstuk willen wij aan deze en andere aspecten nader aandacht schenken, in het licht van een beschouwing over de in de nabije toekomst te verwachten ontwikkeling van de onderwijsuitgaven.

De ontwikkeling van de uitgaven
voor het onderwijs

- onvoldoende inzicht in kosten en uitgaven

2. a. Hoe ongeloofwaardig het ook moge klinken voor een zo omvangrijk deel van de overheidsuitgaven, feit is dat een gedetailleerd inzicht in de kosten en de kostenontwikkeling van het onderwijs in de afgelopen jaren niet te verkrijgen is. Dit is vooral een gevolg van de bekostigingssystematiek die in de onderwijswetgeving besloten ligt. Ondanks de immense schaalvergroting die zich, sinds de Lager Onderwijswet 1920 in werking trad, heeft voorgedaan houden de bekostigingsparagrafen in de thans van kracht zijnde onderwijswetten nog steeds een financieringsstructuur in stand die, naast het vergoeden van de financiële consequenties van het onderwijs, primair gericht is op de financiële gelijkstelling van openbare en bijzondere scholen.

Een financiële gelijkstelling, die wordt geëffectueerd in het gelijkelijk beschikbaar stellen van gelden, uitgedrukt in een bedrag per leerling (c.q. lokaal, lesuur, enz.) impliceert echter niet noodzakelijkerwijs een gelijkstelling in materieel voorzieningsniveau.

Een gestyleerd voorbeeld (op basis van het bekostigingssysteem LO-wet 1920):

Twee scholen die, uitgedrukt in een bedrag per leerling, evenveel krijgen zijn er, materieel gezien, niet gelijk aan toe wanneer beide schoolgebouwen even groot zouden zijn maar de ene school twee keer zo veel leerlingen zou hebben als de andere school. Gegeven deze gelijkheid in schoolgebouwen zullen de kosten voor b.v. verlichting, verwarming en schoonhouden voor beide scholen nagenoeg gelijk zijn. Omgelagen echter in een bedrag per leerling zijn deze kosten voor de ene school 50% lager dan voor de andere school.

Teneinde nu de effectiviteit van de huidige financieringsstructuur en daarbij onder meer ook deze discrepantie tussen financiële gelijkstelling en gelijkstelling in materieel voorzieningsniveau nader te belichten, zou de organieke functionele structuur en de kostenstructuur van de individuele onderwijsinstellingen bekend en onderling vergelijkbaar moeten zijn. Ook de relatie tussen bijvoorbeeld leerprogramma en kostenniveau zou hierbij aan de orde moeten komen. De huidige bekostigingsregelingen, en de daarop ge-

baseerde financiële en andere administraties, voorzien echter niet of nauwelijks in deze behoefte aan inzicht in de kostenstructuur van de individuele onderwijsinstellingen. Een indringende analyse van de feitelijke onderwijsuitgaven, getoetst aan de criteria:

- 'onvermijdbaar'
- 'voorzienbaar', en in samenhang met b.v. aantallen leerlingen/leerkrachten, e.d.
- 'kwantificeerbaar'

dat wil zeggen de werkelijke kostenaspecten, is dan ook niet te maken voor de achter ons liggende jaren. Daarom ook kan geen inzicht worden verkregen in de werkelijke kosten per leerling/student per jaar gedifferentieerd naar:

- de gemiddelde kosten;
- de marginale kosten, en
- de door de overheid (Rijk, provincie, gemeente) gedragen kosten.

Een nadere uitwerking van het hierboven gegeven voorbeeld moge dit illustreeren:

Bij genoemde twee scholen is, zoals ook bij alle bekostigingsregelingen, gewerkt met gemiddelde kosten/uitgaven per leerling. Dit is een vrij ruwe meet/uitdrukkingseenheid. Immers, niet iedere leerling die bij een school erbij komt (of er af gaat) doet de uitgaven van die school voor bijvoorbeeld verwarming veranderen met het gemiddeld bedrag per leerling. De toevoeging van die ene (marginale) leerling kan namelijk (extreem, maar niet onredelijk, gesteld) tweërlei gevolg hebben:

a. de leerling wordt toegevoegd in een lokaal waar nog voldoende ruimte is. De kosten van verwarming zullen dan door zijn/haar komst niet beïnvloed worden.

b. Door de komst van deze marginale leerling moet, gegeven de capaciteit van het klaslokaal, de klas gesplitst worden. In plaats van één klaslokaal moeten er ineens twee klaslokalen worden verwarmd. Bovendien zal er een extra leerkracht moeten worden aangetrokken.

Zou geval b zich op een gemeentelijke school voordoen, dan moet de resulterende uitgavenstijging direct ook aan het bijzonder onderwijs worden doorgegeven. Doet geval b zich echter voor op een bijzondere school, dan gebeurt er niets met de hoogte van de beschikbaar gestelde financiële middelen.

Hoewel dit voorbeeld duidelijk is geënt op de Lager Onderwijswet 1920, is de situatie bij het voortgezet onderwijs, zij het met nuance-verschillen, nauwelijks anders. Gemiddelde kosten zijn niet te berekenen, laat staan de marginale kosten.

– verdeling der leerlingen over de scholen bepaalt vooral de kosten

De verdeling der leerlingen over de scholen bepaalt in sterke mate de kosten. Het zou kunnen zijn dat door een ongelukkige verdeling thans, met name de marginale uitgaven bij het onderwijs onnodig hoog zijn. Door het gebrek aan gegevens en daardoor aan inzicht is het momenteel onmogelijk wezenlijk 'kostenbewust' te werk te gaan.

– de rijksbegroting geeft geen inzicht in de kostenstructuur en bedrijfsvoering per onderwijscategorie

Ook het feit dat de rijksbegroting tot op heden in wezen geen beeld van de 'bedrijfsvoering van het onderwijs' geeft, maar nagenoeg uitsluitend een staatsrechtelijke functie vervult, is een extra complicerende factor. Immers de rijksbegroting geeft geen specificatie van uitgaven, die bijvoorbeeld een inzicht biedt in de kostenstructuur van de individuele school en van het desbetreffende type van onderwijs, maar geeft het verwachte totale uitgavenniveau aan per tak van onderwijs.

Mede hierdoor is het niet mogelijk het werkelijke kosteneffect te bepalen (achteraf) van significante veranderingen in het onderwijsgebeuren zoals:

- de invoering van de Wet op het voortgezet onderwijs
- de verlenging van de leerplicht.

Is het karakter van de bekostigingsregelingen en rijksbegroting zodanig dat fundamentele informatie over de kostenstructuur en de 'bedrijfsvoering' van de diverse takken van onderwijs ten departementen niet beschikbaar is, ook elders – b.v. bij het Centraal Bureau voor de Statistiek – ontbreekt deze informatie.

Hoe betreuwenswaard ook, van een zinvolle analyse van de onderwijsuitgaven over de afgelopen jaren kan dus hoegenaamd geen sprake zijn. Een dergelijke analyse kan derhalve ook niet het uitgangspunt vormen voor nadere specifieke bepaling van de stijging of daling van de kosten onder invloed van verschillen in deelname aan en/of veranderingen in het onderwijs. Deze negatieve conclusie is in wezen geen opzienbarend nieuw feit.

– pogingen om in deze situatie verbetering te brengen

Zij het op impliciete wijze, is in de memorie van antwoord naar aanleiding van de Slotregularisatiewet begroting 1971 reeds de zorg van het departement over het bovenstaande naar voren gebracht tezamen met de eerste stappen die genomen zijn ter verbetering van de situatie.

Ook vanuit de rijksbegroting in haar totaliteit wordt thans gewerkt aan het uitwerken van methodes, die een meer functioneel inzicht in de begroting tot stand zouden moeten brengen. Dit blijkt onder meer uit het ministerraadsbesluit, dd. 29 maart 1974, om te gaan streven naar de invoering van het principe van programmabudgettering en daarmee samenhangend te komen het opstellen van prestatiebegrotingen, dat wil zeggen begrotingen waarin de beoogde prestaties, activiteiten e.d. in operationele vorm kwantitatief worden gedefinieerd. Het betreffen hier activiteiten op centraal niveau, die echter alleen een kans van slagen kunnen hebben, wanneer deze worden gesteund door informatie die vanuit 'het veld' moet komen. De aanzet hiertoe zal echter 'van bovenaf' gegeven moeten worden en dan niet geïsoleerd, maar in samenhang met activiteiten, die erop gericht zijn een beter inzicht in het onderwijsgebeuren te verschaffen en waarvoor ook het tot stand komen van een Onderwijs Planbureau (OPB) van belang is.

– de overheidsuitgaven voor het onderwijs in de afgelopen 15 jaar

b. Hoewel een overzicht van en een inzicht in de kosten van het onderwijs totaal ontbreken, zijn er wel enige globale gegevens bekend die betrekking hebben op de totale uitgaven van de overheid (Rijk, gemeenten en provincies) voor het onderwijs. Wat laten deze cijfers zien en vooral ook wat laten ze niet zien? Zij laten zien hoeveel er, bij benadering, in een bepaald jaar door de overheid voor het onderwijs is uitgegeven. Waar de scholen echter in eerste instantie op basis van voorschotten moeten opereren, is het duidelijk dat de definitieve afrekening veelal enige tijd (soms jaren) op zich laat wachten. De geldstroom die van de overheid naar het onderwijs gaat, heeft derhalve niet altijd op het 'dienstjaar' betrekking waarin de betaling door de overheid geschiedt. Daarom ook is het in feite onjuist om deze overheidsuitgaven voor bijvoorbeeld een bepaalde tak van onderwijs in een bepaald jaar te relateren aan onder meer het aantal leerlingen in die tak van onderwijs in dat jaar. Immers, de uitgaven hebben ook betrekking op 'voorgaande jaren'.

– sterke toename van de nominale uitgaven

Met inachtneming van het bovenstaande is het echter toch wel mogelijk een aantal conclusies te trekken uit het beschikbare cijfermateriaal met betrekking tot de overheidsuitgaven voor het onderwijs.

Staat 1 op de volgende pagina geeft duidelijk weer hoe die uitgaven in de afgelopen 15 jaar nominaal zijn toegenomen van 2,0 miljard gulden tot 14,2 miljard, terwijl voor het lopende jaar 18,0 miljard wordt verwacht.

Van deze totale uitgaven van Rijk, gemeente en provincie voor het onderwijs heeft het Ministerie van O. en W. een steeds toenemend deel voor haar rekening genomen. Was dat aandeel in 1960 nog 71%, in 1975 wordt het geschat op rond 85%, wellicht zelfs meer.

De zeer sterke toename van deze nominale uitgaven wordt nog eens extra benadrukt wanneer deze uitgaven worden gerelateerd aan

- a. het aantal huishoudens (gezinnen) van 2 of meer personen in Nederland;
- b. het bevolkingsaantal.

Staat 1. Overheidsuitgaven voor het onderwijs 1960-1975 (in mln. glds.)

	Werkelijke uitgaven volgens het CBS							Begrote/berekende uitgaven			
	1960	1962	1964	1966	1968	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Totale overheidsuitgaven voor het onderwijs	2 006	2 650	3 785	4 940	6 358	8 541	9 936	10 445	11 845	14 710	17 980
waarvan uitgegeven door:											
— Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen	1 426	1 976	2 924	3 924	5 083	7 126	8 321	8 880	10 067	12 044	15 285
— andere ministeries	93	144	162	629 ¹	767 ¹	873 ¹	1 031 ¹	1 565 ¹	1 778 ¹	2 126 ¹	2 695 ¹
— provincies	3	4	4	4	4	4	3				
— gemeenten	484	526	695	383	504	538	581				
<i>Idem in procenten</i>											
Totale uitgaven											
waarvan door:											
— Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen	71	75	77	79	80	83,5	84	85 ²	85 ²	85 ²	85 ²
— andere ministeries	5	5	4	13	12	10	10	15	15	15	15
— provincies	0	0	0	0	0	0	0				
— gemeenten	24	20	19	8	8	6,5	6				

¹ Inclusief de doeluitkering met betrekking tot het lager onderwijs, van het Ministerie van Binnenlandse Zaken via het Gemeentefonds, in de algemene middelen der gemeenten.

² Veronderstelling.

In onderstaande staat 2 is dit uitgewerkt. Hieruit blijkt dat in 1975 door de overheid rond f 4825 gemiddeld per gezin aan het onderwijs zal worden besteed. Omgerekend per hoofd van de bevolking is dit f 1320. De vergelijkbare getallen voor 1960 zijn respectievelijk f 715 en f 175.

Staat 2. Totale overheidsuitgaven voor het onderwijs, uitgedrukt in een gemiddeld bedrag per huishouden en per hoofd van de bevolking, 1960-1975¹

	1960	1962	1964	1966	1968	1970	1972	1974	1975
<i>Totale overheidsuitgaven voor onderwijs</i>									
Miljoenen guldens	2 006	2 650	3 785	4 940	6 358	8 541	10 445	14 170	17 980
Ontwikkeling op basis 1960 = 100	100	132	189	246	317	426	521	706	896
<i>Gemiddeld bedrag per huishouden²</i>									
Guldens	715	915	1 265	1 585	1 960	2 530	2 970	3 880	4 825
Ontwikkeling op basis 1960 = 100	100	128	177	222	274	354	415	543	675
<i>Gemiddeld bedrag per hoofd van de bevolking³</i>									
Guldens	175	225	315	400	500	660	785	1 050	1 320
Ontwikkeling op basis 1960 = 100	100	129	180	229	286	377	449	600	754
<i>Ontwikkeling van verdiende lonen in industrie en dienstensector inclusief arbeidstijdverkorting⁴</i>									
Ontwikkeling op basis 1960 = 100	100	125	150	175	200	240	285	330	

¹ 1960 t/m 1970 werkelijke uitgaven volgens CBS.
1972 t/m 1975 totaal overheidsuitgaven voor onderwijs geschat op basis van begroting Onderwijs en Wetenschappen.

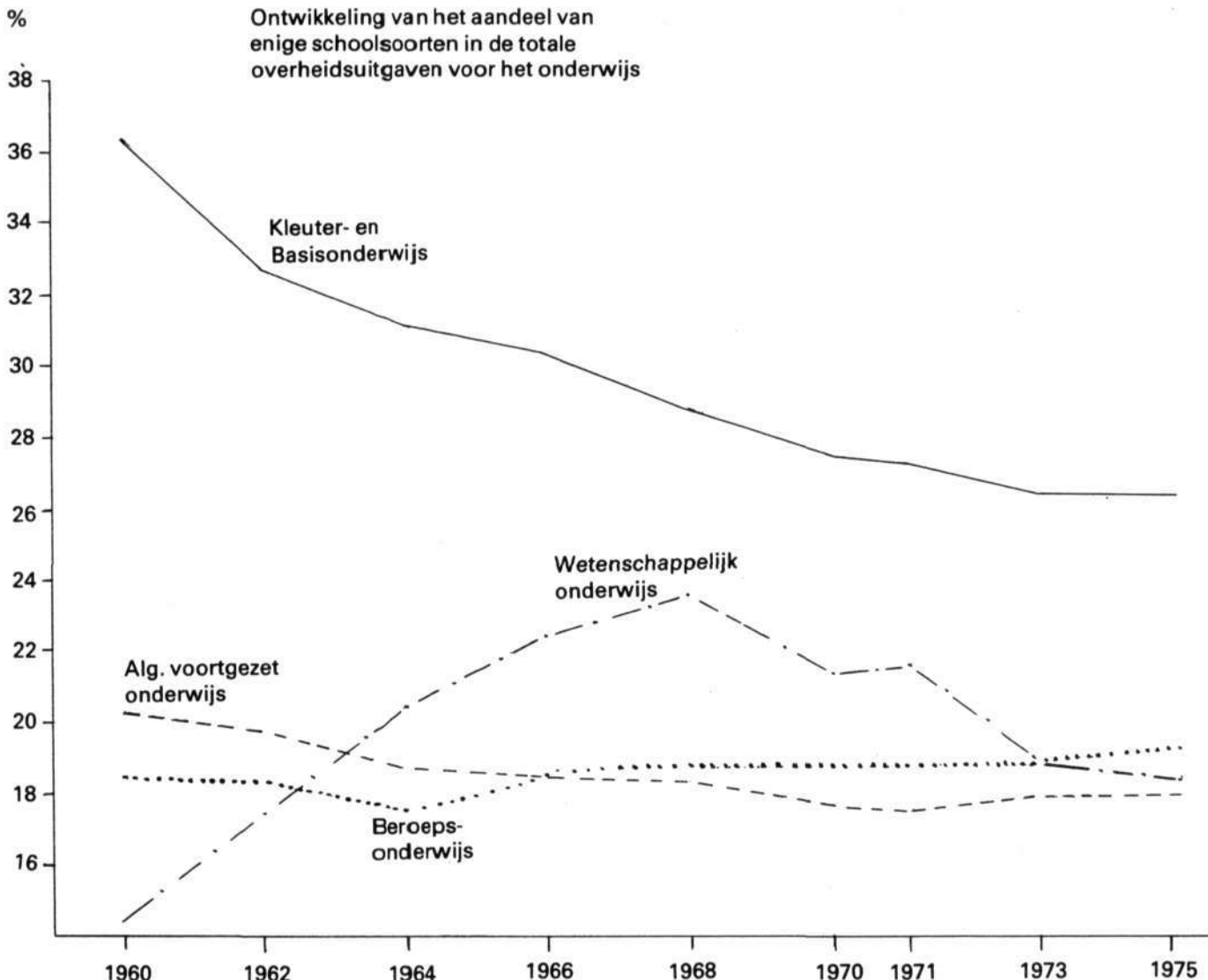
² Van twee of meer personen: in 1972-1973 waren er gemiddeld 3,5 personen per huishouden.

³ Dat wil zeggen alleenstaanden en zij die behoren tot een huishouden, in leeftijd variërend van 0-100 jaar.

⁴ Globaal benaderd op basis van CBS-gegevens met betrekking tot ontwikkeling van verdiende bruto-lonen en gemiddelde arbeidsduur per week.

In de afgelopen jaren hebben demografische, sociale en politieke factoren een duidelijke invloed uitgeoefend op de belangstelling voor het onderwijs en de verdeling van de gelden over de diverse takken van onderwijs. Een oorzakelijke relatie tussen deze factoren en de hoogte der uitgaven voor de diverse takken van onderwijs is echter jammer genoeg niet kwantitatief aan te geven. Grafiek 1, op de volgende pagina, laat zien dat van 1960 op 1971 het aandeel van het kleuter- en basisonderwijs en het algemeen voortgezet onderwijs in de totale uitgaven duidelijk is teruggelopen.

Grafiek 1



Bron: C.B.S. (t/m 1971), voor 1973 en 1975 schattingen op basis van ontwerp Slotregularisatiewet en Begroting

Het aandeel van het beroepsonderwijs daarentegen en met name dat van het wetenschappelijk onderwijs is duidelijk toegenomen. Deze tendens valt ook waar te nemen in grafiek 7 die de ontwikkeling van de deelneming aan de takken van voortgezet en hoger onderwijs laat zien.

Waar het hier gaat om een geleidelijke verschuiving van de deelname aan relatief goedkopere naar relatief dure tot zeer dure soorten van onderwijs, is het duidelijk dat deze verschuiving een opwaartse druk op de uitgaven heeft veroorzaakt.

Aandeel van de personeelsuitgaven in de overheidsuitgaven neemt toe

Tot slot van deze paragraaf lijkt het nuttig nog even met nadruk te wijzen op de verdeling naar de kostensoorten 'personeel' en 'materieel' zoals die, alweer bij benadering, is af te leiden uit de beschikbare cijfers. Het blijkt namelijk, zoals staat 3 laat zien, dat de personeelsuitgaven geleidelijk aan beslag leggen op een toenemend deel der uitgaven. Het feit dat nu rond 91% van de O. en W.-begroting voor het basis- en voortgezet onderwijs betrekking heeft op personeelsuitgaven, maakt duidelijk dat het totaal van de uitgaven voor deze schoolsoorten – indien alle overige factoren gelijk zouden blijven – vrijwel parallel met de salarisontwikkeling van het onderwijspersoneel gaat toenemen. Van 1-7-1969 t/m 1-7-1974, dat wil zeggen in de afgelopen vijf jaar zijn alleen al als gevolg van salarismaatregelen en aanpassingen op het terrein van de sociale uitgaven, de loonkosten voor het onderwijzend personeel, parallel met de trendmatige ontwikkeling in het bedrijfsleven, met rond 67% toegenomen.

Staat 3. Verdeling personeels- versus materiële uitgaven voor enige takken van onderwijs¹ in de begroting van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

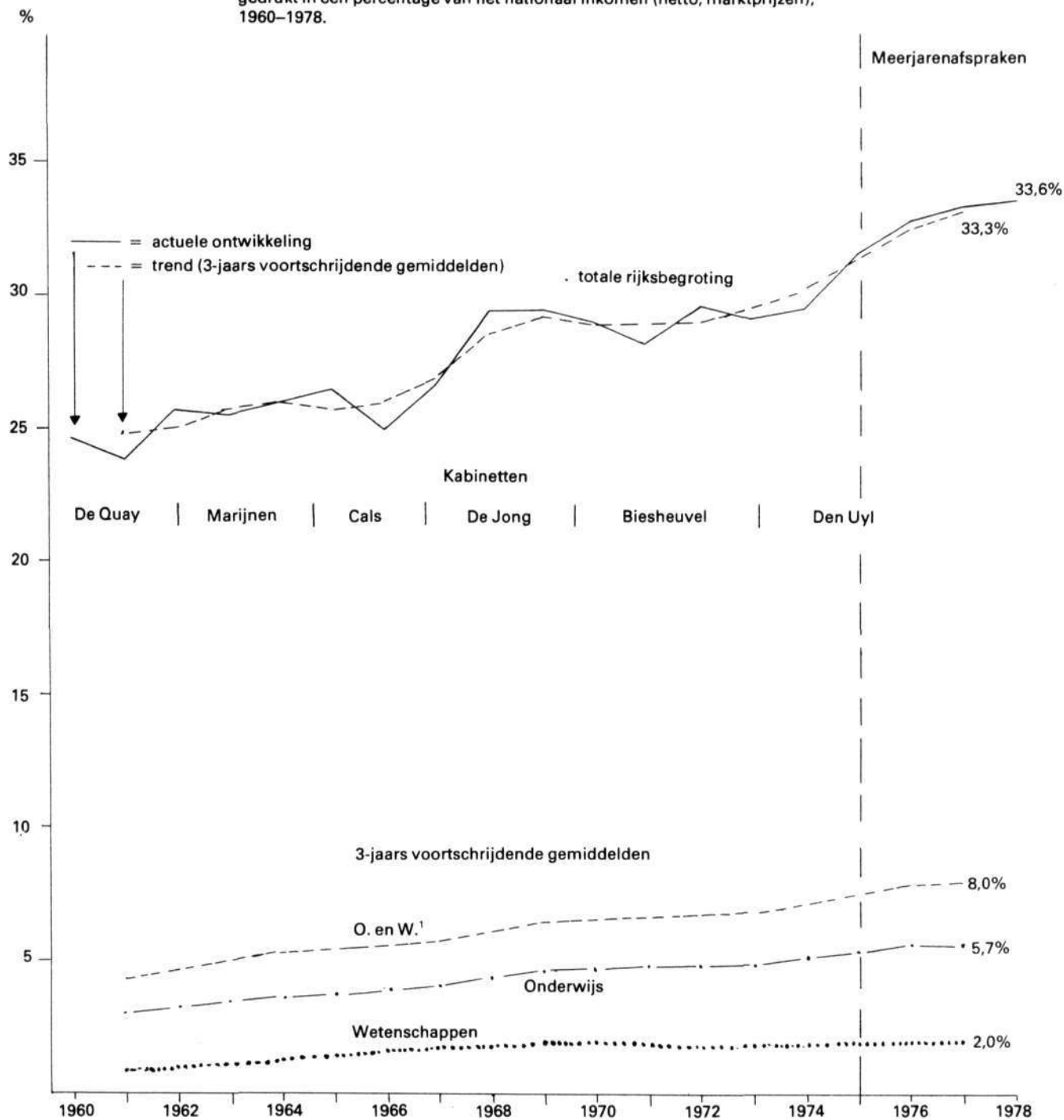
	Personeel	Materieel
1969	89	11
1970	89	11
1971	89	11
1972	91	9
1973	90	10
1974	91	9
1975	91	9

¹ Kleuter- en basisonderwijs, algemeen voortgezet onderwijs, technisch beroeps-onderwijs, beroepsvormend onderwijs.

Zoals uit staat 1 is gebleken, wordt rond 95% van de totale overheidsuitgaven voor het onderwijs door het Rijk, dat wil zeggen het Ministerie van O. en W. en andere ministeries, gedragen. Dat wil dus zeggen, dat voor deze 95% ruimte gevonden is binnen de totale rijksbegroting. Grafiek 2, op de volgende pagina, laat zien dat, uitgedrukt in een percentage van het nationaal inkomen, de totale rijksbegroting, maar ook het aandeel van O. en W. daarin, aanzienlijk is toegenomen.

Grafiek 3 laat zien dat het aandeel van O. en W. in de totale rijksbegroting (curve A) in de afgelopen 15 jaar is toegenomen van 14% tot bijna 24%.

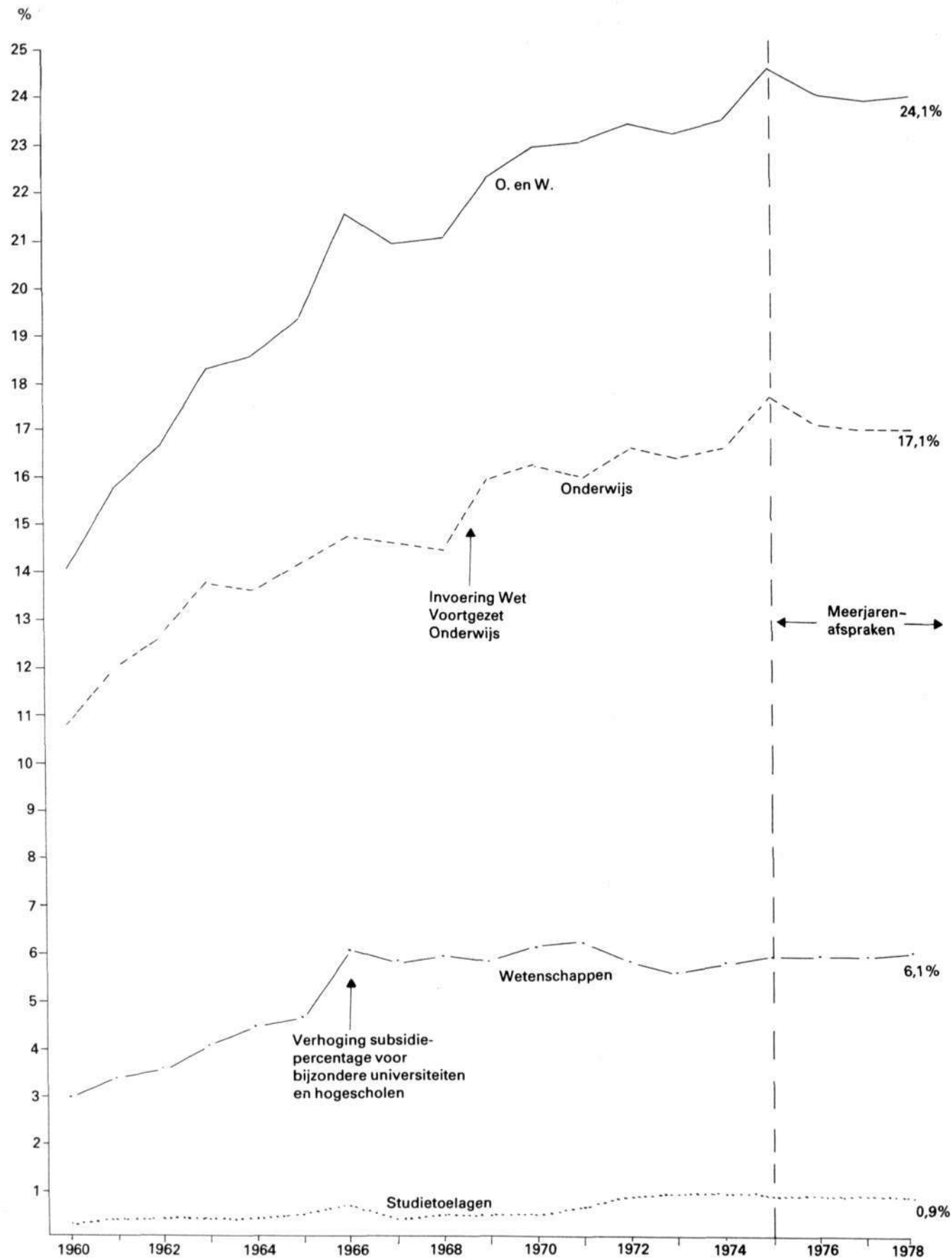
Ontwikkeling van de totale rijksbegroting en de begroting van O. en W. uitgedrukt in een percentage van het nationaal inkomen (netto, marktprijzen), 1960-1978.



¹ O. en W. = Onderwijs + Wetenschappen + Rs/Ts (0,3% in 1977)

Grafiek 3

Ontwikkeling van het aandeel van de begroting van het Ministerie van O. en W. in de totale Rijksbegroting, 1960-1978



Met name de laatste 10 à 15 jaar heeft zich dus, vooral tengevolge van de explosieve ontwikkeling van het wetenschappelijk onderwijs en tengevolge van de invoering van de Wet op het voortgezet onderwijs, een zeer sterke uitgavenstijging voorgedaan.

Als die stijging zich de komende jaren in dezelfde mate zou voortzetten, zou daardoor alleen al, dus zonder enigerlei verbetering van het onderwijsstelsel, een groot beslag op de rijksmiddelen worden gelegd en zouden vernieuwingen en verbeteringen dus grotendeels uit de reeds bestaande middelen moeten worden gefinancierd.

Of die autonome kostenstijging zich in diezelfde mate zal voortzetten is echter vooral afhankelijk van:

1. de ontwikkeling van het geboortecijfer en dus het totale leerlingenpotentieel;
2. de ontwikkeling van de belangstelling voor onderscheiden onderwijssoorten;
3. de ontwikkeling van de gemiddelde kosten per leerling per onderwijssoort.

In de volgende paragraaf zullen wij aan de invloed van deze factoren op de uitgaven voor het onderwijs in de toekomst nader aandacht schenken.

Mogelijke ontwikkelingen in de toekomst

- bevolkingsprognoses

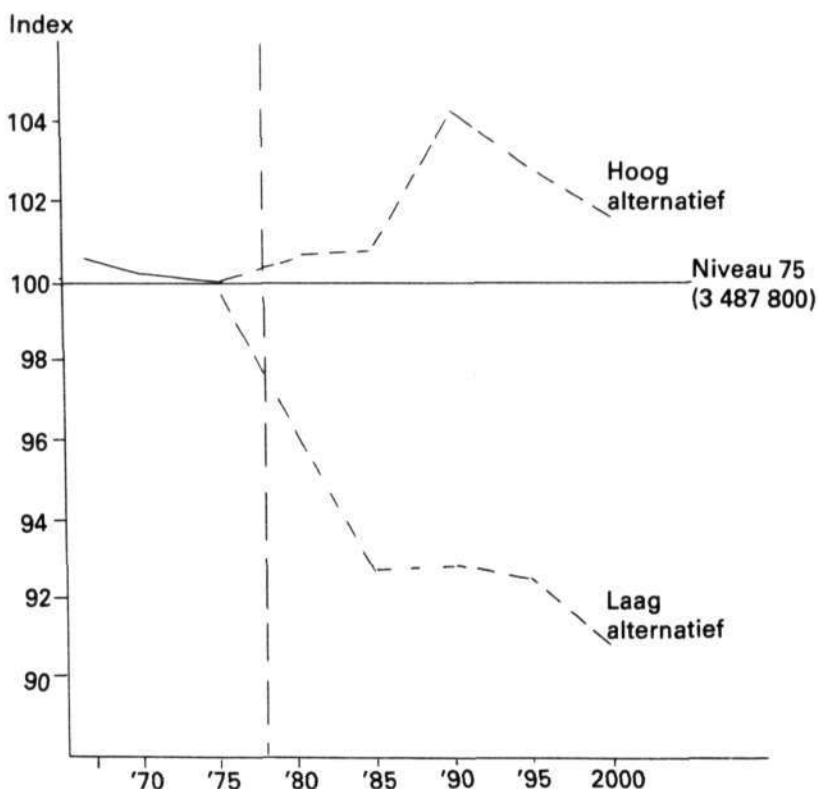
3. Zeer veel zal afhangen van de ontwikkeling van de bevolkingsomvang in Nederland. Hoewel bevolkingsprognoses veelal het karakter van een gissing dragen, zijn zij toch in feite de enige reële basis waarop iets verder in de toekomst gekeken kan worden. Derhalve is in het onderstaande gebruik gemaakt van de bevolkingsprognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek, zoals die in de tweede helft van 1973 zijn gepubliceerd. Deze prognoses bevatten een 'hoog' en een 'laag' alternatief die, voor wat de geschatte totale bevolkingsomvang betreft in het jaar 2000, uitkomen op respectievelijk 16,0 miljoen en 15,4 miljoen zielen.

Volledigheidshalve moet nog worden vermeld dat naast deze prognoses van het CBS er nog een prognose van het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid bestaat, daterend uit het najaar van 1973, die nog eens ruim 1 miljoen afwijkt van het laagste CBS-alternatief, en die uitkomt op een totale bevolking van ten hoogste 14 miljoen zielen in het jaar 2000.

Voor het onderwijs gaat het niet in eerste instantie om de totale bevolking, maar om de leeftijdsgroepen van 0 tot en met 29 jaar. In de hierna volgende grafieken 4 en 5 is respectievelijk voor de groepen 0-14- en 15-24-jarigen aangegeven hoe het CBS verwacht dat deze zich in omvang zullen ontwikkelen, waarbij in de presentatie is uitgegaan van de situatie zoals die verwacht wordt voor 1975 (dat wil zeggen de omvang der respectieve groepen voor 1975 is op 100 gesteld). Bij het jaar 1978 is door middel van een verticale stippellijn aangegeven dat tot en met dat jaar binnen het kabinet reeds meerjaren-afspraken zijn gemaakt die rekening houden met een ontwikkeling die ligt tussen het hoogste en het laagste CBS alternatief. Wat kan nu verwacht worden voor de jaren na 1978?

Grafiek 4 laat zien dat er een zeer grote discrepantie bestaat tussen de hoge en de lage prognose van het CBS voor zover het de leeftijdsgroep 0-14-jarigen betreft.

Ontwikkeling van de
leeftijdsgroep 0-14-
jarigen volgens prognoses CBS

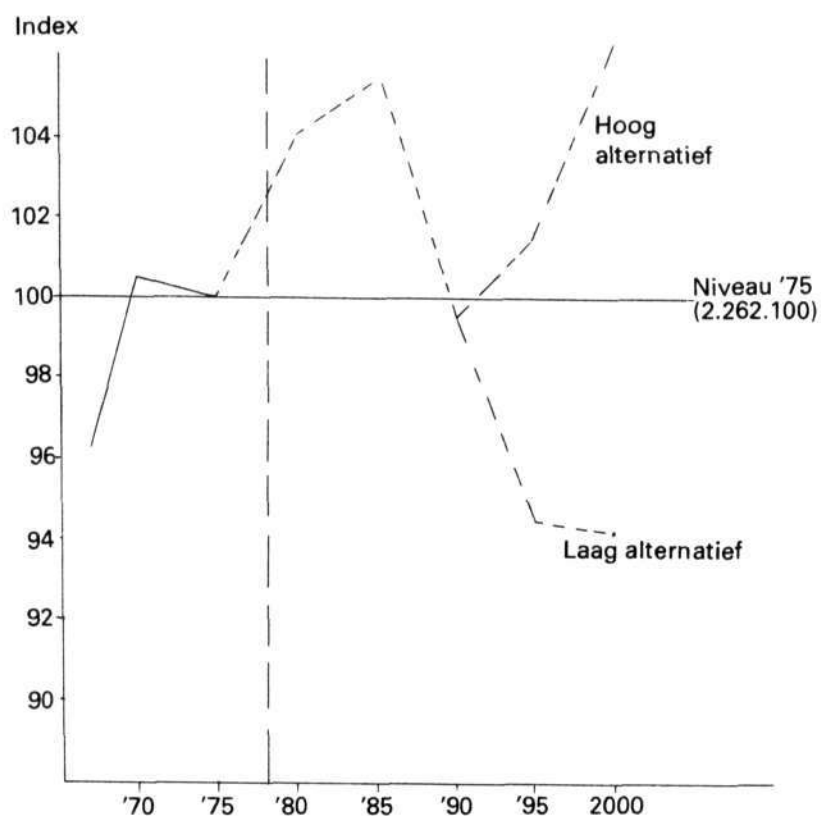


In het hoge alternatief, dat in feite voorzichtigheidshalve aangehouden zou moeten worden, wordt op een toeneming van de omvang van deze niet-gespecificeerde leeftijdsgroep gerekend. De druk op de budgettaire ruimte voor onderwijs zal echter, zoals uit een nadere analyse per voor de schoolbevolking relevante leeftijdsgroep (zie grafiek 6) blijkt, eerst tot in de jaren '80 nog verder afnemen, om daarna weer sterk te stijgen en rond 1990 haar hoogtepunt te bereiken. Vanaf die tijd zal ze zich, in het hoge alternatief, ongeveer op het niveau 1975 bewegen. Indien het hoge alternatief zich realiseert zal er dus gemiddeld genomen in de komende 25 jaar geen budgettaire ruimte ontstaan met betrekking tot het onderwijs voor de leerplichtige kinderen.

Bovendien zou in geval van het hoge alternatief de druk op de onderwijsuitgaven sterk toenemen door de stijging van het aantal 15-19-jarigen in de 90'er jaren.

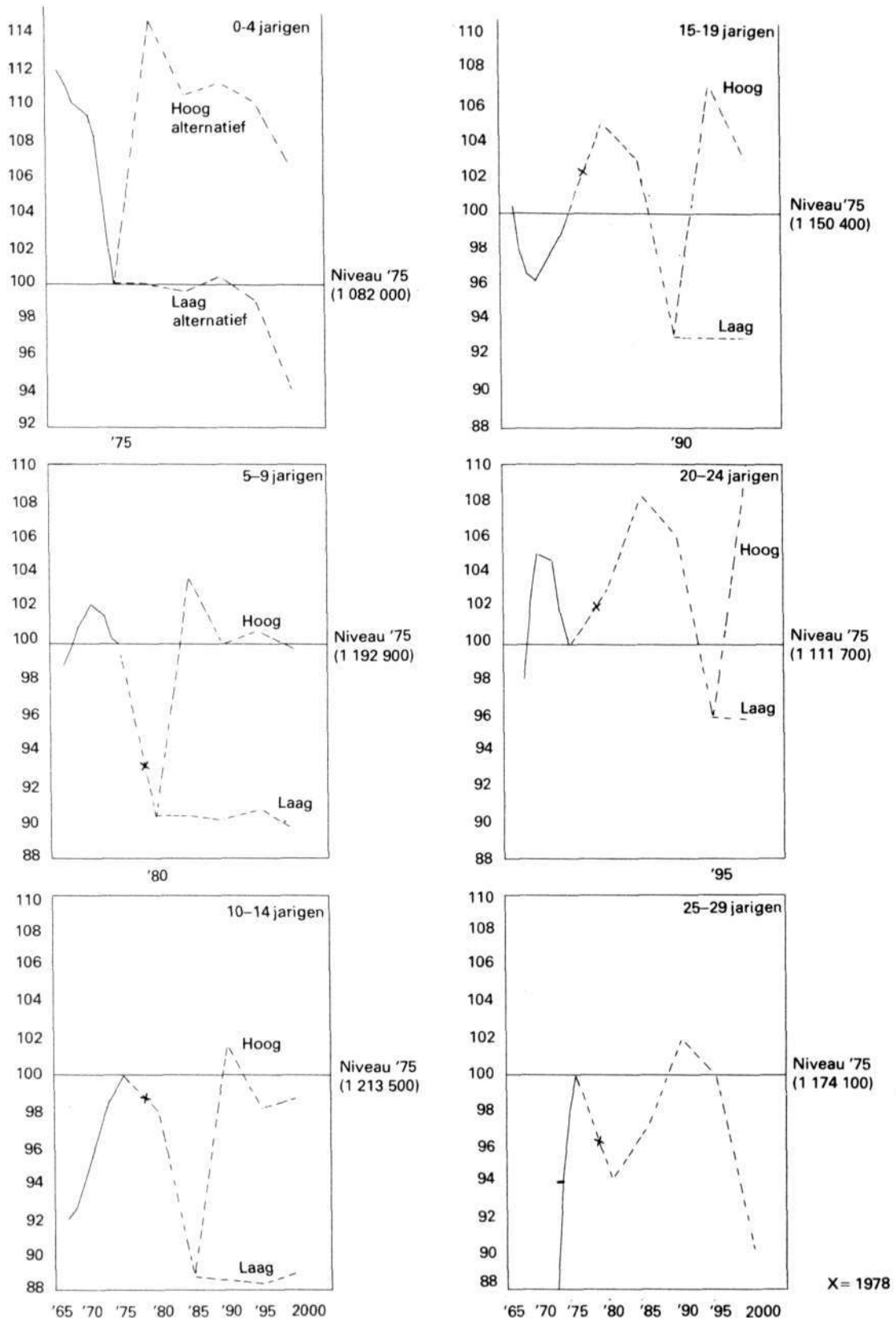
In geval van het lage alternatief zullen de autonome kosten voor het onderwijs in de komende jaren echter zeer aanzienlijk dalen, tengevolge van een sterke daling van het aantal kinderen in de nu leerplichtige leeftijd (zie grafiek 6). Die daling zal echter in de eerstkomende 10 jaar worden gematigd door het feit dat in deze periode in elk geval het aantal kinderen in de leeftijdsgroep van 15-24 jaar nog zal toenemen, zoals grafiek 5 laat zien.

Ontwikkeling van de
leeftijdsgroep 15-24-
jarigen volgens prognoses CBS



Daarbij dient dan vervolgens nog rekening te worden gehouden met de te verwachten stijging van de belangstelling voor onderwijs onder de niet-leerplichtige leeftijdsgroepen.

Grafiek 6
De bevolkingsontwikkeling van Nederland voor enige leeftijdsgroepen van 0-29 jaar volgens C.B.S.-prognoses (op basis van geraamd niveau 1975 = 100)



– ontwikkeling van de belangstelling voor het onderwijs

Naast de autonome bevolkingsontwikkeling, die zijn duidelijk stempel drukt op de deelneming aan het onderwijs met name gedurende de leerplichtige leeftijd, is er nog een andere factor die de deelneming aan het onderwijs in hoge mate beïnvloedt, en dat is de belangstelling voor het onderwijs. Deze ontwikkeling van de belangstelling kan globaal van twee kanten worden bekeken, en wel

- a. vanuit de leeftijdsgroep, en
- b. vanuit de keuze van schoolsoort.

In staat 4 is aangegeven hoe de ontwikkeling van de belangstelling voor het onderwijs (uitgedrukt in een deelnemingspercentage per leeftijdsgroep van de bevolking) tussen 1962 en 1972 is verlopen.

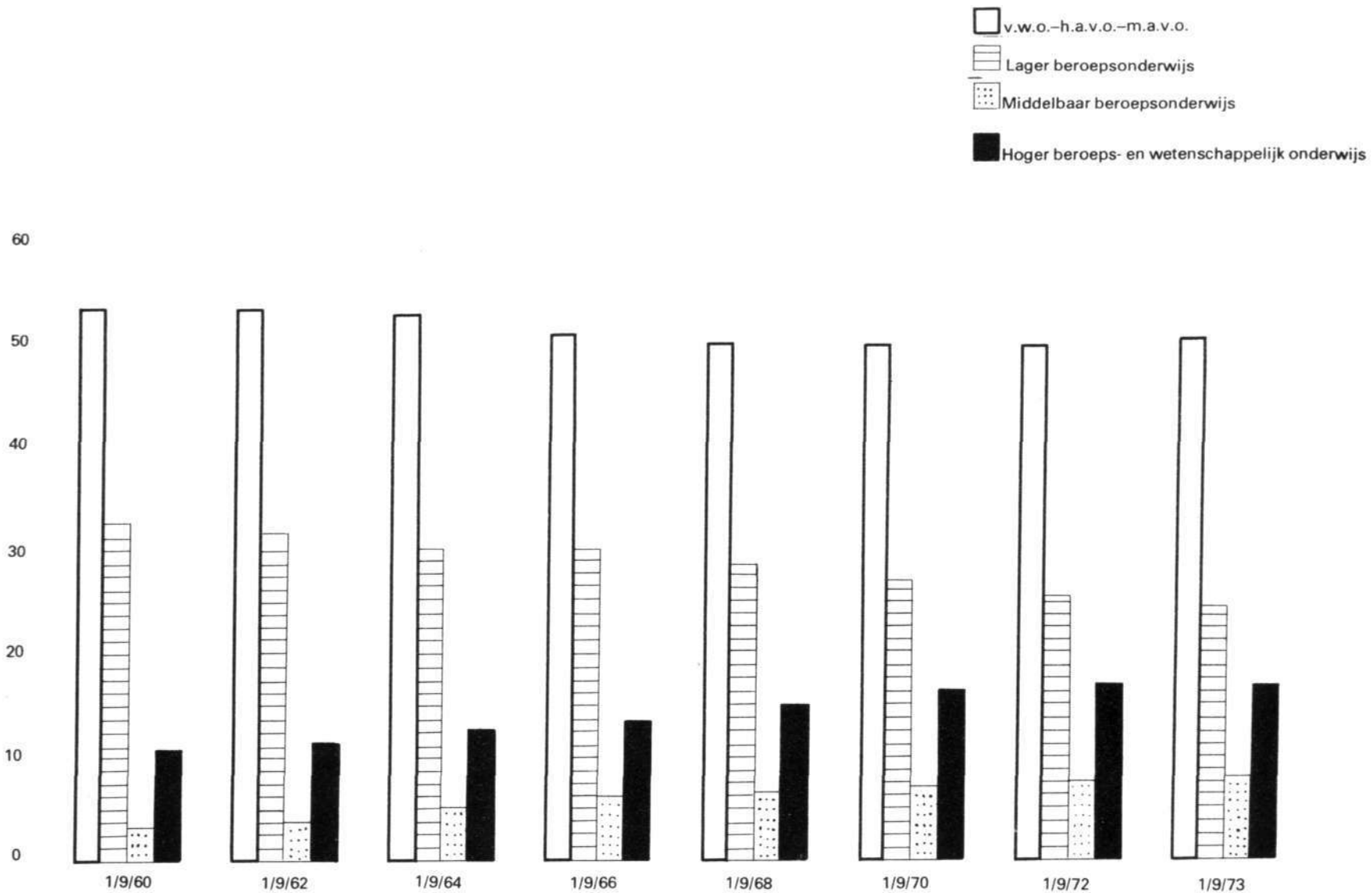
Staat 4. Belangstelling voor het onderwijs, uitgedrukt in een percentage van de totale bevolking per leeftijdsgroep (Bron: CBS)

	5-9 jarigen	10-14 jarigen	15-19 jarigen	20-24 jarigen	25-29 jarigen
<i>Volledig dagonderwijs</i>					
1962	97,9	95,5	32,6	5,7	·
1965	98,0	97,2	34,6	6,7	·
1968	98,6	98,1	40,1	7,9	2,4
1969	98,3	98,1	42,5	8,2	2,6
1970	98,5	98,3	44,3	8,7	2,9
1971	98,7	98,7	46,2	9,1	3,0
1972	98,8	99,4	48,9	9,9	3,3
<i>Niet volledig dagonderwijs</i>					
1962		0,7	14,0	6,2	·
1965		0,7	15,8	6,4	·
1968		0,6	12,5	4,5	2,3
1969		0,5	12,3	4,7	2,4
1970		0,4	12,1	4,7	2,4
1971		0,4	12,8	5,2	3,0
1972		0,1	12,7	5,6	3,3

Opvallend is de sterke stijging die valt waar te nemen in de deelneming van de groep 15–19 en in die van de 20–24 jarigen. In de eerste groep heeft zich in 10 jaar tijds een toename van 50% voorgedaan die zich min of meer spontaan, dat wil zeggen kennelijk niet door specifieke beleidsmaatregelen daartoe aangezet, heeft voltrokken.

Naast de ontwikkeling van de belangstelling, uitgedrukt in een percentage van een bepaalde leeftijdsgroep, speelt ook de keuze van het soort onderwijs nog een duidelijke rol in de te treffen voorzieningen. Grafiek 7 laat zien dat er sinds 1960 een relatieve teruggang valt waar te nemen in de belangstelling voor het v.w.o./h.a.v.o./m.a.v.o. en het Lager Beroepsonderwijs. Daartegenover echter staat een duidelijk relatieve toename van de belangstelling voor het Middelbaar Beroepsonderwijs en het h.b.o./w.o. Kortom een verschuiving van relatief minder dure opleidingen naar relatief duurdere opleidingen. Zoals in de paragrafen 2 en 3 reeds is aangegeven, is een kwantitatief financiële analyse van deze verschijnselen (nog) niet mogelijk. In het geheel van de onderhavige problematiek mag echter het noemen van dit – uitgaven/kostenverhogend – verschijnsel niet worden nagelaten.

Aantal leerlingen voortgezet dagonderwijs per soort onderwijs, uitgedrukt in
% van het totaal



Mede op grond van ervaringen in het buitenland mag met stelligheid worden verwacht dat in de komende jaren de belangstelling voor het volgen van voortgezet en hoger onderwijs nog verder zal toenemen.

Dat geldt in ieder geval, wanneer in de komende jaren de volledige leerplicht zal worden ingevoerd voor leerlingen tot en met 17 jaar. Uitgaande van het huidige uitgavenniveau en rekening houdend met het wegvallen van schoolgeldopbrengsten, zou invoering per 1 januari 1985 van een 12-jarige volledige leerplicht leiden tot uitgavenverhoging van ± 350 miljoen in 1985 en van ± 350 miljoen of ± 300 miljoen in 2000, al naar gelang het hoge of het lage alternatief in de bevolkingsprognose zich realiseert. De autonome stijging van het aantal leerlingen zal echter in 1985 reeds een uitgavenstijging vergen van ± 1050 miljoen ten opzichte van 1975. Hierbij is geen rekening gehouden met investeringen in gebouwen en apparatuur.

Aanzienlijk ingrijpender consequenties voor de onderwijsuitgaven zijn echter te verwachten als de belangstelling voor deelname aan het hoger onderwijs zich in Nederland in dezelfde richting zou bewegen als bij voorbeeld nu reeds in de Verenigde Staten het geval is. De deelname aan het hoger onderwijs in procenten van het totale aantal 19- t/m 24-jarigen beloopt momenteel ± 15 . Indien dat deelnemingspercentage zou stijgen tot bij voorbeeld 30 van die leeftijdsgroep, dan zou dat ten opzichte van 1975 – bij gelijkblijvende gemiddelde kosten per student en rekening houdend met de reeds door de 12-jarige leerplicht verhoogde deelname aan het hoger beroepsonderwijs – in 1985 een uitgavenverhoging vereisen van ± 4 miljard en in 2000 van ± 4 miljard dan wel ± 3 miljard, al naar gelang het hoge of het lage alternatief zich realiseert.

Indien, zoals momenteel in de V.S. het geval is, het deelnemingspercentage zou stijgen tot 40 van de betreffende leeftijdsgroep dan zou dat in 1985 een uitgavenverhoging vereisen van $\pm 6,5$ miljard en in 2000 van of wel ± 7 miljard of wel $\pm 5,5$ miljard. Hierbij is weer geen rekening gehouden met investeringen in gebouwen en apparatuur.

Uit dit alles blijkt duidelijk dat indien het hoge alternatief in de bevolkingsprognose zich realiseert, er in de komende 25 jaar een zeer grote autonome druk op de onderwijsuitgaven zal ontstaan, die nog in sterke mate zal worden bevorderd door de, al of niet door beleidsmaatregelen gestimuleerde, groeiende belangstelling voor het onderwijs. Ook blijkt echter dat zelfs in geval van het lage alternatief, de grote budgettaire ruimte die dan zal ontstaan in de onderwijsuitgaven ten behoeve van de 4–15 jarigen, zal worden gecompenseerd:

- door het nog tot 1985 stijgende leerlingenpotentieel in de leeftijdsgroep van 15–24 jaar;
- door de groeiende belangstelling voor voortgezet onderwijs, mede ten gevolge van de leerplichtverlenging;
- maar vooral door de te verwachten stijging van de belangstelling voor het hoger onderwijs.

– ontwikkeling van de gemiddelde uitgaven per leerling

Bij bovenstaande schattingen is er dan nog van uitgegaan dat de gemiddelde uitgaven per leerling in de komende 25 jaar niet zouden stijgen.

De staten 4a en 4b over de ontwikkeling van de begrote uitgaven per leerling per jaar van een aantal onderwijstypen, leren ons dat dat in ieder geval in de afgelopen jaren niet het geval is geweest.

Staat 4a. Begrote exploitatieuitgaven uitgedrukt in een bedrag per leerling/student
(Hoofdstuk VIII der rijksbegroting; Onderwijs en Wetenschappen)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Kleuteronderwijs	640	730	850	1 010	1 240	1 590
G.l.o. ¹	750	800	930	1 030	1 230	1 480
Opl. kleuterleidster	1 720	1 890	2 450	2 230	2 520	2 650
Opl. onderwijzer	2 960	3 260	4 100	4 310	4 630	5 190
Buitengew. onderwijzer	2 020	2 110	2 480	2 730	3 220	3 820
V.w.o./h.a.v.o./m.a.v.o.	1 990	2 200	2 590	2 700	2 980	3 480
H.t.s.	4 490	4 620	5 600	5 970	6 680	7 500
M.t.s.	2 370	2 540	3 490	3 750	4 180	5 180
L.t.s.	2 040	2 390	2 770	2 710	3 110	3 800
Opl. leraren t.b.o.	6 330	6 760	7 800	7 890	10 060	10 940
Huishoud- en nijverheids- onderwijs	1 910	2 030	2 370	2 440	2 860	3 390
L.e.a.o.	1 520	1 980	2 350	2 400	2 720	3 270
M.e.a.o.	2 280	2 530	3 120	3 080	3 280	4 250
H.e.a.o.	3 230	4 110	4 320	4 640	4 750	5 380
S.p.o.	2 990	3 120	3 190	3 280	3 740	4 260
Gemiddeld per student ²	10 600	11 600	12 700	14 300	17 200	19 800
Gemiddeld per student A-wetenschappen ²	4 800	5 100	5 500	6 100	7 200	8 200
Idem B-wetenschappen ²	17 400	19 400	21 800	25 200	30 900	36 500

¹ Excl. materiële uitgaven, die ten laste van Binnenlandse Zaken komen.

² *Schattingen*. In verband met a. het ontbreken van gegevens over aantallen ingeschreven studenten voor de jaren 1972 en 1973 (i.v.m. inschrijvings-boycot), en

b. de inhoudelijke wijziging in het begrip 'ingeschreven student' tussen 1971 en 1974, is het onmogelijk precieze berekeningen te maken, voor de sector van het w.o., van de begrote uitgaven per student.

Teneinde echter toch een indruk te krijgen van de ordes van grootte van deze uitgaven, zijn de begrote uitgaven per student geschat, rekening houdend met de werkelijke uitgaven per student 1970 en 1971 volgens CBS-berekeningen alsmede op basis van geraamde studentenaantallen volgens de definitie van 1974.

Staat 4b. Begrote exploitatieuitgaven uitgedrukt in een bedrag per leerling/student
(indexcijfers)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Kleuteronderwijs	100	114	134	158	194	250
G.l.o. ¹	100	107	124	137	163	197
Opl. kleuterleidster	100	110	142	129	147	154
Opl. onderwijzer	100	110	139	146	156	175
Buitengew. onderwijzer	100	104	123	135	160	189
V.w.o./h.a.v.o./m.a.v.o.	100	110	130	136	150	175
H.t.s.	100	103	125	133	149	167
M.t.s.	100	107	147	158	176	219
L.t.s.	100	117	136	133	153	187
Opl. leraren t.b.o.	100	107	123	125	159	173
Huishoud- en nijverheids- onderwijs	100	106	124	127	149	177
L.e.a.o.	100	131	155	158	180	216
M.e.a.o.	100	111	137	135	144	186
H.e.a.o.	100	127	134	143	147	167
S.p.o.	100	104	107	110	125	143
Gemiddeld per student ²	100	109	120	135	162	187
Gemiddeld per student A-wetenschappen ²	100	106	115	127	150	171
Idem B-wetenschappen ²	100	111	125	145	178	210

Voor noten: zie staat 4a.

4. De bovenstaande schattingen geven een weinig opwekkend beeld van de budgettaire mogelijkheden in de komende 25 jaar, wanneer men althans niet van de veronderstelling uitgaat dat het relatieve aandeel van de onderwijsuitgaven in de rijksbegroting in de komende jaren in dezelfde mate zal kunnen stijgen als dat in het verleden het geval is geweest.

Daarom is een bezinning op de doelmatigheid van de onderwijsuitgaven, de efficiënte aanwending en de rechtvaardige verdeling daarvan over verschillende categorieën leerlingen dringend geboden.

De onderstaande mogelijkheden beogen tot die bezinning een bijdrage te leveren en discussie over deze voor het onderwijs vitale problematiek te stimuleren.

Achtereenvolgens zal aan een aantal maatregelen aandacht worden geschonken die zouden kunnen leiden tot kostenverlaging en/of tot een meer rechtvaardige verdeling van de beschikbare middelen, opdat de hiervoor vermelde onderwijskundige doelstellingen gerealiseerd kunnen worden.

— een meer evenwichtig gebruik van de onderwijsvoorzieningen

a. Om te voorkomen dat een onevenredig groot deel van de beschikbare middelen moet worden besteed aan relatief kostbare onderwijsvoorzieningen voor relatief weinigen ten koste van de ontwikkeling en/of de verbetering van onderwijsvoorzieningen voor allen, zullen er met name beperkingen moeten worden gesteld aan de deelname aan het hoger onderwijs.

In ieder geval zal daarom een beperking van de inschrijvingsduur en de deelname aan alle vormen van hoger onderwijs en aan de bovenschool regel moeten zijn.

Daarenboven zal ook een beperking van de toelating tot het hoger dagonderwijs noodzakelijk zijn. Zeker voor die studierichtingen die relatief kostbaar zijn en die opleiden tot functies met een beperkte plaatsingsmogelijkheid op de arbeidsmarkt. Wij achten het echter niet uitgesloten dat met het oog op een rechtvaardige verdeling van beschikbare middelen, in de toekomst voor alle studierichtingen een beperkte toelating tot het dagonderwijs noodzakelijk zal zijn, met als alternatief de mogelijkheid tot verdere studie door middel van goedkopere vormen van multi-mediaal onderwijs.

Voorwaarde voor een dergelijke algehele beperking van de deelname aan het hoger dagonderwijs, moet zijn dat een dergelijk alternatief in de vorm van open hoger onderwijs voorhanden is en dat er een aanvaardbaar selectiesysteem bestaat. Daarbij zullen vormen van relatieve selectie aan het begin van het hoger onderwijs, dan wel na de propedeuse, in de beschouwing moeten worden betrokken. Noodzakelijke voorwaarde voor een dergelijke beperking van de toelating dient, naar onze overtuiging, te zijn dat de inkomens die men op grond van deze opleidingen kan verwerven, aan duidelijke grenzen gebonden worden.

Nivellering van de inkomens van hoger opgeleiden en ontkoppeling van het salarisoniveau en de opleiding, zou trouwens op zich reeds de druk op de langste opleidingswegen aanzienlijk kunnen doen verminderen en heeft uiteraard ook direct effect op de gemiddelde uitgaven per leerling.

In dit verband zou men zich eveneens de vraag kunnen stellen of het streven naar leerplichtverlenging tot het 18e jaar wel verantwoord is. Inderdaad leidt dit tot een kostenverhoging, die overigens nog in geen verhouding staat tot de kosten die gemoeid zijn met een stijgende deelname aan het hoger onderwijs, maar die op zich de belangstelling voor het hoger onderwijs zou kunnen versterken.

Toch menen wij dat een dergelijke leerplichtverlenging te rechtvaardigen is, juist omdat daarmee de onderwijskansen van allen en met name van de nu nog achterblijvende groepen zijn gemoeid. Ten slotte zou er met het oog op een meer evenwichtig gebruik van dure onderwijsvoorzieningen naar moeten worden gestreefd, dat deze accommodaties 's avonds, in het weekend en in de vakantie, ook voor andere doeleinden worden gebruikt, zoals avondonderwijs, zomercursussen, open school-activiteiten, recreatie, buurtwerk, enz.

– verlaging van de gemiddelde kosten per leerling

b. Het spreekt vanzelf dat maatregelen zoals onder a vermeld, al spoedig op gespannen voet staan met de meest essentiële doelstellingen van het onderwijsbeleid en met de wezenlijke maatschappelijke functie van het onderwijs, namelijk mensen zoveel mogelijk kansen op vorming en ontwikkeling te geven. Dergelijke beperkende maatregelen zullen dan ook, hoewel soms onvermijdelijk, met grote terughoudendheid moeten worden toegepast.

Dit impliceert dat de noodzakelijke ruimte vooral zal moeten worden gevonden in verlaging van de gemiddelde kosten per leerling per jaar.

Verreweg het grootste deel van deze kosten zijn, zoals eerder vermeld, personeelskosten en een substantiële verlaging zal dan ook met name moeten worden bereikt door een vermindering van de staf-leerling ratio.

Wij menen dat het in de toekomst noodzakelijk zal zijn om met name in het vervolgonderwijs door toepassing van onderwijs-technologische methoden, een aanzienlijke vermindering van de onderwijdsichtheid te realiseren en meer over te laten aan de zelfwerkzaamheid van de oudere leerling.

Bovendien lijkt het geboden ons serieus af te vragen of ook in de basisschool en de middenschool alle onderwijs- en andere vormingsactiviteiten verzorgd moeten worden door relatief hooggespecialiseerde onderwijskrachten, en of niet veel meer dan nu gebruikelijk is gewerkt zou kunnen worden met onderwijsassistenten onder de verantwoordelijkheid van docenten.

Daarnaast zou, zij het in veel bescheidener mate, waarschijnlijk verlaging van de gemiddelde kosten per leerling kunnen worden bereikt door een meer efficiënte leermiddelenproductie en door een meer uniform aankoop- en bouwbeleid.

– verbetering van het bekostigings-systeem

c. Zoals hiervoor reeds is aangeduid leidt het in Nederland gebruikelijke bekostigingssysteem tot ondoelmatige besteding en tot grote ondoorzichtigheid in de kostenstructuur van het onderwijs.

Wij menen dan ook dat het huidige systeem van financiële gelijkstelling zou moeten worden vervangen door een systeem waarbij bekostiging plaatsvindt op grond van materiële gelijkstelling, dat wil zeggen waarbij vergoeding van kosten geschiedt op basis van taakstellende normen die regelmatig worden getoetst door kosten-baten analyses bij normscholen.

Tevens dienen, zowel binnen als buiten het departement, de informatie en de automatisering van de budgettering zodanig te worden vervolmaakt dat een continue registratie en controle van de kostenontwikkeling mogelijk wordt.

– verbetering van het beheer

d. Al eerder in dit hoofdstuk is gewezen op de noodzaak om het beheer van de onderwijsinstellingen te versterken.

Daartoe ware te denken aan een gedeeltelijke professionalisering van het bestuur en een versterking van de economisch-administratieve staf van de scholen, maar vooral aan een schaalvergroting van het beheer, waarbij de administratie, het inkoopbeleid, de gebouwen, de materiële inrichting e.d. voor een groot aantal scholen gezamenlijk plaatsvindt in regionaal verband.

Tevens zou de verbetering van het kostenbesef in het onderwijs kunnen worden nagestreefd door de scholen meer vrij te laten in de besteding van een, op basis van taakstellende normen bepaalde, lump-sum. Scholen zouden zelf meer vrijheid moeten hebben om een dergelijke lump-sum zo efficiënt mogelijk aan te wenden en naar eigen behoefte te verdelen over verschillende personele en materiële kostensoorten.

Daardoor zou kunnen worden bereikt dat de scholen zelf meer kostenbewust te werk gaan in hun aanschaffingen, dat de bestedingen meer direct worden afgestemd op de in de school primair geachte behoeften en dat veel administratieve rompslomp kan worden vermeden.

Tenslotte lijkt het waarschijnlijk dat het in de toekomst zowel uit een oogpunt van kostenbeheer als uit een oogpunt van doelmatig gebruik van dure investeringen als talenpractica, audio-visuele middelen en bibliotheek niet langer verantwoord zal zijn om vele, relatief kleine scholen in stand te hou-

den, anders dan in samenwerkingsverbanden waardoor gemeenschappelijk gebruik van deze voorzieningen gegarandeerd is. Overigens is reeds eerder opgemerkt dat kleine scholen ook onderwijskundige nadelen hebben, bij voorbeeld ten aanzien van de programmatische mogelijkheden en de interne doorstroming.

Andere financieringsmogelijkheden

5. Hoewel in verhouding tot de omvangrijke kosten van het onderwijs, andere financieringsmogelijkheden slechts een zeer bescheiden betekenis kunnen hebben, menen wij toch dat, uit een oogpunt van een rechtvaardige verdeling van beschikbare middelen, ook in de toekomst een eigen bijdrage in de kosten, door diegenen die door het onderwijs een aanwijsbaar economisch voordeel verwerven, redelijk is.

Met name valt daarbij te denken aan:

- een bijdrage door de leerling en/of zijn werkgever in de kosten van op specifieke functieervullingen gerichte nascholingsactiviteiten, zoals bij voorbeeld het post-academische onderwijs;
- de betaling, via stage-overeenkomsten, van produktieve arbeid als onderdeel van onderwijsprogramma's, voor derden verricht;
- een eigen bijdrage in de kosten van opleidingen in het kader van het hoger onderwijs, zolang en voorzover daar individuele economische voordelen aan verbonden zijn.

Het spreekt vanzelf dat van een eigen bijdrage tijdens een leerplichtige leeftijd geen sprake kan zijn en dat de omvang en het systeem van betaling van de eigen bijdrage zodanig moet zijn dat dit geen drempel gaat vormen voor de deelname van leerlingen uit bepaalde inkomensgroepen.