

Inleiding

Van Gelder schreef het artikel 'Problemen bij systeemveranderingen in het onderwijs' in 1965 als hoogleraar pedagogiek aan de Rijksuniversiteit Groningen. Systeemdenken was hoogleraren pedagogiek niet eigen. Geïstitutionaliseerde onderwijskunde in de vorm van leerstoelen, vakgroepen, congressen en tijdschriften bestond ook nog niet. Bovendien vervulde Van Gelder als drijvende kracht achter de Nederlandse Onderwijzers Vereniging (NOV) ook een activistische rol. Onderwijsvernieuwing zowel op didactisch, organisatorisch als systeemniveau was zijn passie. Als overtuigd empiricus koos hij, als een van de weinigen onder de pedagogen, voor een experimentele aanpak. Diverse vernieuwingsprojecten werden destijds door hem geleid en geadviseerd. In deze korte bijdrage zullen we nagaan in hoeverre de ideeën van Van Gelder, zoals verwoord in het voorgaande artikel, realiteit zijn geworden.

De kernboodschap van Van Gelder

Na een bondige inleiding komt Van Gelder tot de conclusie dat het Nederlandse onderwijsbestel anno 1965, zowel inhoudelijk als organisatorisch aan een grondige herziening toe is. Dat leidt tot voorstellen waarbij het telkenmale om *afstemming en integratie* gaat, zowel voor het basis-, voortgezet- als hoger onderwijs. Ook het algemeen vormend onderwijs en het beroepsonderwijs moeten worden geïntegreerd. Voorts dienen leerkrachten didactisch beter geschoold te worden en moet er extra aandacht komen voor achterstandsgroepen in het onderwijs. Helaas worden we door het bestek van deze bijdrage gedwongen de laatste twee onderwerpen te laten rusten. We beperken ons dus tot het thema integratie.

Dit artikel werd gepubliceerd in de periode tussen het aannemen van de Mammoetwet door het parlement in 1963 en het invoe-

ren ervan in 1968. Dat lijkt niet het meest geëigende moment om een nieuwe structuurdiscussie te entameren. Aan het passeren van het wetsvoorstel en het startpunt van de discussie over de Mammoetwet was echter ook al een lange periode voorafgegaan. Zolang zelfs dat de minister van onderwijs bij de verdediging ervan opmerkte dat de wet op dat moment anders zou luiden als ze 'niet zo'n lange kooktijd had gehad' (Schüssler, 2006). Anders gezegd, in de ogen van velen was de wet door de lange voorbereidings- en invoeringstijd al weer min of meer achterhaald. En Van Gelder liet zich de kans niet ontnemen om de discussie over het stelsel nieuw leven in te blazen. Het betreffende artikel is dan ook niet onopgemerkt gebleven. Wie het meest bediscussieerde onderwijsdocument uit de vorige eeuw, de 'Contourennota van een toekomstig onderwijsbeleid' (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1975) van Van Kemenade leest, minister van onderwijs in het kabinet Den Uyl, herkent veel van het gedachtengoed van Van Gelder. Van Kemenade heeft er dan ook nooit een geheim van gemaakt dat Van Gelder een belangrijke inspiratiebron voor hem was.

Realisatie van de voorstellen

Sinds de publicatie van Van Gelder is bijna 50 jaar verstreken. Veel van de voorgestelde wijzigingen zijn in deze periode onderwerpen van voorgenomen beleid, dan wel wetgeving geweest.

Het primair onderwijs. Aanbeveling 5 in het artikel van Van Gelder luidt: 'De hernieuwde inrichting van het basisonderwijs in het sluitend geheel van onderwijsvoorzieningen'. In 1981 is de wet op het Basisonderwijs aangenomen en vervolgens in 1985 ingevoerd. Belangrijkste wijziging: integratie kleuter- en basisonderwijs. Geheel anders is het aanvankelijk verlopen met de integratie van leerlingen met bijzondere



behoeften in de leeftijd van 4 tot 12 jaar. Was in de begin jaren zestig het aantal typen speciaal onderwijs nog beperkt, eind jaren zeventig liep dat op tot ongeveer 20. Tal van pogingen zijn in het werk gesteld om zowel het aantal typen terug te brengen als het aantal verwijzingen. Uiteindelijk heeft dat geresulteerd in een driedelige structuur: (a) regulier basisonderwijs, (b) speciaal basisonderwijs en (c) speciaal onderwijs, de laatste onderverdeeld in vier clusters. In de jaren negentig van de vorige eeuw zijn in het kader van het beleidsprogramma 'Weer Samen naar School' samenwerkingsverbanden tot stand gebracht tussen het reguliere onderwijs en het speciaal basisonderwijs teneinde de wassende verwijzing naar het speciaal basisonderwijs een halt toe te roepen. Om inhoudelijke en financiële redenen. Inhoudelijk, omdat kinderen gebaat zouden zijn met sociale en intellectuele variatie in hun onmiddellijke leeromgeving. Financieel omdat het speciaal basisonderwijs aanzienlijk duurder is dan het reguliere basisonderwijs (Peschar & Meijer, 1997). Het speciaal onderwijs bleef buiten deze regeling en niet zonder gevolgen. Waar de groei naar het speciaal basisonderwijs min of meer tot stilstand kwam, begon het speciaal onderwijs sterk te groeien. In het bijzonder de clusters voor kinderen met gedragsproblemen (Kooiker (red.), 2006). Voorts kwam er publiciteit steeds meer aandacht voor kinderen die in het verwijderings- en verwijzingsproces tussen wal en schip geraken. Niet alleen door het ontstaan van wachtlijsten maar ook door het feit dat scholen in met name het voortgezet onderwijs niet genegen zijn leerlingen op te nemen die elders verwijderd zijn. Schuldigen zijn dan vaak moeilijk aan te wijzen en er wordt naar elkaar verwezen voor het oplossen van het probleem.

Vandaar een nieuw beleidsvoorstel: Passend Onderwijs. De gehanteerde stelregel zal hier worden dat de school waar de leerling wordt aangemeld, verantwoordelijk is voor een plaatsing binnen het bestel. Zo niet binnen de eigen muren dan wel elders. De gekozen school blijft de eindverantwoordelijke. En omdat de betreffende school daarbij ondersteund dient te worden is opnieuw de filosofie van samenwerkingsverbanden van

stal gehaald. Nieuw daarbij is dat nu ook het speciaal onderwijs er bij is betrokken. Voor de gehele zorgketen, van extra zorg binnen het reguliere onderwijs, tot en met het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs is een bedrag gemoeid van ongeveer twee miljard euro. Er is een vereveningsoperatie op touw gezet om de huidige 'onevenwichtige' toedeling van zorgbudgetten over regio's te redresseren. De bedoeling is dat op basis van 'objectieve' indicatoren vervolgens budgetten aan samenwerkingsverbanden zullen worden toegekend. Ook nu zijn er weer onderwijsinhoudelijke en financiële argumenten aan de orde om het beleidsvoornemen te onderbouwen. De beoogde invoeringsdatum is 1 augustus 2014.

Het voortgezet onderwijs. Aanbeveling 2 van Van Gelder luidt: 'De integratie van het gedifferentieerde voortgezet onderwijs in de richting van een comprehensive systeem'. De voornemens tot integratie van (onderdelen van) het voortgezet onderwijs hebben in de afgelopen halve eeuw veel commotie en politieke strijd veroorzaakt. Te beginnen met de pogingen tot invoering van de middenschool, als uitvloeisel van de Contourennota. Verder dan een aantal experimenten is het niet gekomen. Heftige reacties, getypeerd door termen als 'eenheidsworst' en 'onderwijsnivellering' suggereren dat hier niet alleen een onderwijsinhoudelijk debat werd gevoerd maar ook een ideologisch. Via de ontwikkeling van een aantal experimenten zou de invoering gestalte moeten krijgen. Politieke machtswisselingen hebben er voor gezorgd dat deze poging is gestrand (Schüssler, 2006).

De integratie heeft in de tachtiger jaren van de vorige eeuw vorm gekregen door de *basisvorming*'. Geen structuurverandering maar een identiek vakkenpakket voor de eerste twee, dan wel drie jaar van het voortgezet onderwijs. Aanvankelijk met de bedoeling deze vorming op twee kwalificatieniveaus af te sluiten. De afsluitingen hebben nooit een formele status gekregen. Wel zijn een groot aantal kerndoelen omschreven waaraan gewerkt moet worden. Bovendien creëerde de overheid een vrije ruimte qua onderwijstijd waarin de scholen zich konden profileren om bijvoorbeeld klassieke talen aan te bieden dan wel beroepsgerichte vak-

ken. Veel scholen vonden dit regiem toch nog te knellend en daarom is het verder versoepeld. Er bestaan nog kerndoelen maar de school heeft een zeer grote mate van vrijheid qua didactische en organisatorische aanpak om deze te realiseren (Bronneman-Helmers, 2010). Tegenstanders van de basisvorming claimen nu dat de basisvorming ten grave is gedragen, voorstanders wijzen op datgene wat overeind is gebleven. Neutrale toeschouwers spreken over de 'nieuwe onderbouw'. Een tweede poging om structureel toch iets aan integratie van het voortgezet onderwijs te doen is ingezet door staatssecretaris Wallage door tegelijkertijd met het invoeren van de Wet op de Basisvorming in 1991 de groei van scholengemeenschappen te premiëren. Onderwijsinhoudelijk met het argument van het verbeteren van de doorstroombmogelijkheden voor leerlingen, financieel door te wijzen op de efficiëncywinst die grotere onderwijsseenheden zouden opleveren. Inmiddels is het denken over de voordelen van grote onderwijsorganisaties gekanteld. Vervreemdingverschijnselen en vermindering van sociale cohesie zowel bij leerkrachten als leerlingen worden nu prominent als nadelen geformuleerd (Onderwijsraad, 2006). Er is zelfs een wet aangenomen die de toets van fusieplannen mogelijk maakt (Staatsblad 95, 2011). Een derde poging tot structurele integratie van (een deel van) het voortgezet onderwijs is ondernomen door staatssecretaris Netelenbos. In het kader van het 'versterken van de beroepskolom' (mbo-hbo) zou ook het voortraject een duidelijker structuur en inhoud moeten krijgen. En zo kwam het 'voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs' (vmbo) tot stand. De mavo, die binnen de mammoetwet een tweeledige functie vervulde, te weten als opmaat naar de havo dan wel als overstap naar het mbo, werd binnen het vmbo opgenomen en beleidsmatig gedefinieerd als voorbereidend op het mbo en dan met name op de 'hogere' c.q. langere opleidingen binnen het mbo. Omdat daarvoor veel algemene vorming noodzakelijk is, werd het de 'theorie-stroom' (t-stroom/leerweg) genoemd. Met, in principe, ook nog een mogelijkheid tot opstroom naar de havo. Na het invoeren van het vmbo liepen de opstroomcijfers naar het havo landelijk

gezien sterk terug, in overeenstemming met het beleidsvoornemen.

Publiekelijk werd de toegenomen vroege voorsortering sterk bekritiseerd en sommige mavo's weigerden als t-stroom onderdeel te worden van een vmbo en bleven zich als mavo affichereren. Met een t-stroom curriculum. Zij verheugen zich vaak in een bloeiend bestaan. Bovendien straalden de maatschappelijke problemen die zich vooral voordoen in de basisberoepsgerichte- en de kaderberoepsgerichte leerweg, af op het gehele vmbo. Bijgevolg is er in de ogen van het publiek een tweedeling ontstaan: enerzijds de prestigieuze havo/vwo opleidingsweg en anderzijds het sociaal lager gewaardeerde vmbo. De sociale beeldvorming rondom de tweedeling heeft geleid tot sociale druk op de toelating tot de havo na het basisonderwijs enerzijds en, na enige beleidsmatige aanpassingen, opleving van de doorstroom van de t-stroom naar het havo anderzijds.

Het middelbaar beroepsonderwijs. Van Gelder spreekt in aanbeveling 3 over: 'De integratie van het algemeen vormend en het beroepsonderwijs tot een evenwichtig systeem van theoretisch en praktisch gericht onderwijs'. Kennelijk doelt hij daarbij op de leeftijdsfase van 12 tot 18. De integratiepogingen van de eerste jaren van het voortgezet onderwijs hebben we hierboven al besproken. De ontwikkeling van het middelbaar beroepsonderwijs met twee-, drie- en vierjarige opleidingen is echter een geheel andere weg ingeslagen en is een zelfstandige sector geworden, los van het algemeen vormend onderwijs. Stormachtig groeiend in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. De grote verscheidenheid aan instellingen werd beleidsmatig als inefficiënt beoordeeld. Integratie, dan wel samenwerking werd als noodzaak gevoeld. Bij krimp van bijvoorbeeld meerdere kleine middelbaar technische scholen (mts'en) in de regio, zou een gefuseerde instelling gemakkelijker kunnen besluiten er één overeind te houden. Het resultaat was een conglomeraat van (nu) ruim 40 Regionale Onderwijs Centra (ROC's). Veelal mammoetorganisaties met tienduizenden leerlingen waarvan het ROC Amsterdam en Omstreken met ongeveer 36000 de grootste is (www.rocva.nl). Ook in dit verband rijzen

herhaaldelijk twijfels over de veronderstelde schaalvoordelen (Onderwijsraad, 2006).

Het hoger onderwijs. Hoewel minder uitgesproken, was Van Gelder ook een voorstander van een reorganisatie van het hoger onderwijs. Aanbeveling 4 uit zijn artikel luidt: 'De integratie van het hoger beroeps-onderwijs in de leeftijd van 18 tot 25 jaar in universitair of semi-universitair verband'. Hij wilde dus een einde aan het binair stelsel (hbo-universiteit). Een discussie die daarna nog wel eens is gevoerd, maar nooit heeft geleid tot een wetsvoorstel dat het binaire stelsel zou doen verdwijnen. Wel zijn er bruggen geslagen. Zo hebben hbo-abituriënten het promotierecht gekregen en zijn lectoren op hbo's aangesteld om de onderzoeksfunctie van deze sector te versterken. Voorts zijn er bestuurlijke samenwerkingsverbanden ontstaan in de vorm van gemeenschappelijke Colleges van Bestuur. Inhoudelijke samenwerking tussen afdelingen van beide sectoren vindt hier en daar ook plaats, met name tussen de medische disciplines. Een veel omvattender integratie heeft zich afgespeeld binnen de hbo-sector zelf. Door tal van overheidsmaatregelen in de jaren negentig en daarna werd de onstuimig groeiende sector gedwongen tot samenwerking tussen instellingen. Van de meer dan 200 rond 1980 zijn er nu nog ruim 50 over. Regionaal herbergen zij een verscheidenheid aan opleidingen, overkoepeld door een College van Bestuur. Fontys is met ruim 40000 studenten de grootste (www.vereniginghogescholen.nl).

Conclusies

In deze bijdrage is niet ingegaan op talrijke, minder ingrijpende, herzieningen in het onderwijssysteem die wellicht impliciet het gedachtegoed van Van Gelder honoreren. Overzien we de grote lijn, dan blijkt veel overheidsbeleid vaak gericht te zijn op afstemming en integratie, het thema dat Van Gelder centraal stelde. Hetzij om inhoudelijke redenen dan wel om financiële. Vaak ook als reactie op de autonome groei van bepaalde sectoren. De meest gepassioneerde publieke en politieke strijd heeft zich afgespeeld rondom het voortgezet onderwijs. Een sector met

aanzienlijke verschillen tussen niveaus van opleidingen. Voor buitenlanders een vreemd verschijnsel. Ook al omdat de onderwijssectoren die daaraan voorafgaan (basisonderwijs) of daarna komen, dit minder (mbo) of helemaal niet (hbo, universiteit) kennen. Dat is voor de OECD telkenmale aanleiding om daar kritisch op te wijzen (OECD, diverse jaren).

Veel van de voorstellen van Van Gelder zijn in de loop der tijd onderwerp van maatschappelijke discussie geweest en gedeeltelijk zijn ze ook gerealiseerd. Volgens de dichter Heinrich Heine gebeurt in Nederland alles 50 jaar later. Leefde Van Gelder nog, hij hoefde niet te wanhopen.

Literatuur

- Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kooiker, S.E. (red.) (2006). *Jeugd met beperking. Rapportage gehandicapten 2006*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1975). *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel. Discussienota*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1974-1975, 13459, nrs 1-2.
- OECD (diverse jaren). *Education at a glance*. Parijs: OECD
- Onderwijsraad (2005). *Variëteit en Schaal. Keuzevrijheid, sociale samenhang, en draagvlak bij grote onderwijsorganisaties*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Peschar, J.L. & Meijjer, C.J.W. (1997). *WSNS op weg. De evaluatie van het 'Weer Samen naar School' beleid*. Groningen: Wolters Noordhoff.
- Schüssler, E. (2006). *Weg van de middenschool*. In: Schüssler, E. (red.), (2006). *Weg van de middenschool. Dertig jaar na de start van het middenschoolexperiment*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant
- Wet fusietoets in het onderwijs (2011). *Staatsblad 95*

Auteur

Wim Meijnen is Emeritus hoogleraar onderwijskunde Universiteit van Amsterdam

Correspondentieadres: g.w.meijnen1940@kpnmail.nl

Abstract

Educational reform between dream and reality

In 1965 professor Van Gelder wrote the article 'Problems in system changes in education'. In it, he emphasized the coordination and integration of elements of the school system. In primary education he suggested more cooperation between schools for regular and special education. In secondary education the system of schools, separated by intellectual level, should be abolished and replaced by only one school type with different study programs, including vocational courses. The dual system of higher education, consisting of higher vocational colleges and universities should disappear as well and be replaced by one system with institutions that offer a lot of courses of different intellectual level and content. In the last fifty years the Dutch government has taken a lot attempts to coordinate and integrate elements of the total system as well as elements within some sectors. With varying degree of success. Striking was the fierce political struggle about the integration of secondary education. Result: status quo. The legacy of Van Gelder is still noteworthy.