

Samen verder

een christen-democratische bijdrage
tot de gedachtenvorming over de eerste fase
van het voortgezet onderwijs

rapport van een commissie van het
Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

dr. J. de Jonge (voorzitter)
mevrouw dr. A. J. M. Alkemade
G. P. Hofman
ir. P. van der Schans
R. Sneller
ir. A. F. J. van Tuijl
drs. G. H. Voortman
drs. H. A. J. Klooster (secretaris)

Publikatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Het Instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het Instituut geeft gedocumenteerde adviezen over de hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van leden van het CDA in vertegenwoordigende lichamen.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Dr. Kuiperstraat 5, 2514 BA Den Haag
Tel. 070-92.40.21

INHOUD

Woord vooraf	5
Samenvatting	7
1. Verantwoording en inleiding	11
1. Noodzaak tot deze studie	11
2. Werkwijze en afgrenzing van het studieonderwerp	12
2. Een christen-democratische visie op onderwijs en samenleving	14
1. Inleiding	14
2. De verantwoordelijke samenleving	14
2.a. Gespreide verantwoordelijkheid	15
2.b. Verantwoordelijkheid en de rol van de overheid	16
2.c. Arbeid en maatschappelijk functioneren	17
3. Implicaties voor het onderwijs	18
3.a. De rol van de ouders	18
3.b. De rol van de school	19
3.c. De rol van de overheid	20
3.d. Beroepsgerichtheid van het onderwijs	21
3.e. Gelijkwaardigheid van het talent	21
3.f. Aspecten van het leerplan van het onderwijs	22
4. Samenvatting	23
3. De ontwikkeling van het voortgezet onderwijs en de samenleving	24
1. Opbouw van het hoofdstuk	24
2. Ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs	24
2.a. Hoofdlijnen van het bestaande stelsel van voortgezet onderwijs	24
2.b. Onderwijs naar sociaal milieu en geslacht	28
3. De verschillende schooltypen van voortgezet onderwijs	30
3.a. Het lager beroepsonderwijs (LBO)	30
3.b. Het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (MAVO)	34
3.c. Het hoger algemeen voortgezet onderwijs (HAVO)	35
3.d. Het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (VWO)	38
3.e. Conclusie	39
4. Overwegingen betreffende in-, door- en uitstroom van leerlingen in het voortgezet onderwijs en betreffende het leerlingenbestand	39
4.a. Problemen rond de schoolkeuze	39
4.b. De positie van het lager beroepsonderwijs	43
4.c. Verschuivingen in het systeem. Inefficiëntie	44
5. Ontwikkelingen in de samenleving	45
5.a. Inleiding	45
5.b. Een veranderende beroepenwereld	45
5.b.1. Werkloosheid	45
5.b.2. Herverdeling van de arbeid	50
5.c. Overige ontwikkelingen in de samenleving	50
5.c.1. Opmars van technologie en techniek	50
5.c.2. Democratisering	51

SAMEN VERDER	4
5.c.3. Culturele minderheden	52
5.c.4. Emancipatie	53
5.c.5. Milieubewustzijn	54
5.c.6. De plaats van de school in de samenleving	54
6. Samenvatting	55
4. Beleidssuggesties en aanpassingen	57
1. Schets van een beleidskader voor de lange termijn. Het toekomstperspectief	57
2. Maatregelen voor de korte termijn, die leiden naar het gestelde beleidsdoel	60
2.a. Coördinatie van het projecten- en onderzoeksbeleid	60
2.b. De ontwikkeling van de brede scholengemeenschap	60
2.c. Maatregelen betreffende het lager beroepsonderwijs	62
2.d. Verschuivingen in de hogere leerjaren van het voortgezet onderwijs	63
2.e. Doubleren	64
2.f. Beperking verblijfsduur	64
3. Aanpassing van het leerplan van het onderwijs aan ontwikkelingen in de samenleving	65
3.a. De mens en zijn omgeving	65
3.a.1. Voorbereiding op de informatiemaatschappij	66
3.a.2. Omgang met algemene technieken	66
3.a.3. Omgang met natuur en milieu	67
3.b. Emancipatie	68
3.c. Democratisering	70
3.d. Culturele minderheden	70
3.e. De verhouding tussen school en gezin	72
3.f. Leervakken en leergebieden: integratie	73
4. Inventarisatie van beleidsvoorstellen	74
5. Financiële overwegingen	75
5.a. Kostenverhogend	75
5.b. Kostenverlagend	76
6. Samenvatting	76
Literatuurlijst	77
Lijst van gebruikte afkortingen	80

WOORD VOORAF

Het onderwijsbeleid is de laatste decennia sterk in beweging gekomen. Dit is met name te danken aan het optreden van christen-democratische bewindslieden. Het is in het algemeen een goede zaak dat het politiek gewicht van sociaal-culturele en educatieve vraagstukken hoger wordt aangeslagen. In sommige opzichten heeft de overheid ter zake een duidelijke taak. Binnen de christen-democratie is men die taak ruimer gaan opvatten. Sprak men voorheen van distributieve onderwijspolitiek, waarbij het vooral aankwam op de verdeling van middelen conform de regels die bij de onderwijspacificatie overeengekomen waren, sinds de jaren zestig wordt een actiever overheidsbeleid verlangd. De invoering van de Mammoetwet geldt als een duidelijk symbool voor deze verandering. Het onderwijsstelsel werd door de Wet op het Voortgezet Onderwijs krachtig hervormd. Inmiddels is echter een aantal nieuwe of reeds langer bestaande knelpunten aan het licht gekomen. Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA heeft daarom een commissie ingesteld, die belast is met de vormgeving van een visie op de relatie tussen onderwijs en samenleving. Het lag min of meer voor de hand dat daarbij met name het voortgezet onderwijs voorwerp van studie zou zijn. De commissie stond onder leiding van dr. J. de Jonge; leden waren: mevrouw dr. A.J.M. Alkemade, G.P. Hofman, ir. P. van der Schans, R. Sneller, ir. A.F.J. van Tuijl, drs. G.H. Voortman, terwijl drs. H.A.J. Klooster als secretaris/rapporteur optrad.

De commissie heeft vanuit een christen-democratische visie voorstellen gedaan voor de oplossing van een groot aantal door haar gesignaleerde knelpunten. De beleidsvoorstellen die de commissie doet zullen een rol kunnen spelen bij de parlementaire behandeling van het regeringsbeleid ter zake, waarvan de contouren in recente nota's zijn neergelegd. Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut is verheugd over de zakelijke inbreng waartoe de commissie gekomen is. De discussie over het voortgezet onderwijs, meer specifiek over de eerste fase daarvan, is in de afgelopen jaren in een emotioneel en sterk politiek ideologisch vaarwater terecht gekomen. De polarisatie rond 'de middenschool' zoals die door Van Kemenade werd gepresenteerd, is niet dienstig aan het welzijn van het onderwijs.

Het zal de lezer niet verbazen dat uit de voorliggende studie een geheel eigen visie spreekt, waarin van genoemde polarisatie afstand genomen wordt. Het voorgestelde nieuwe schooltype verschilt sterk van de middenschool zoals voorgesteld in de destijds uitgebrachte Contourennota's, niet alleen door de kortere cursusduur, maar vooral ook door de onderwijskundige inrichting.

De commissie knoopt met haar voorstellen aan bij de ontwikkelingen zoals die nu reeds in het voortgezet onderwijs worden aangetroffen. In het algemeen hecht zij veel belang aan de creativiteit van het onderwijsveld. De vernieuwingen en de wijze waarop voor allerlei knelpunten oplossingen worden gezocht, alsmede de experimenten die ter zake van de eerste fase van het voortgezet onderwijs in gang zijn en worden gezet, moeten echter door een duidelijk toekomstperspectief in een kader worden geplaatst, zodat de coördinatie van deze ontwikkelingen volop tot zijn recht komt. Dat perspectief schetst de commissie in de vorm van een gewenst nieuw schooltype dat geleidelijk moet worden gerealiseerd en waarvan de contouren aan de hand van praktijkervaringen steeds kunnen worden aangepast. Dat schooltype is bestemd voor alle leerlingen en zal een cursusduur hebben van drie jaar met de mogelijkheid voor een uitloop van één jaar

voor bepaalde categorieën leerlingen. Dit schooltype moet een verbeterde school- en beroepskeuze mogelijk maken, extra ruimte scheppen voor een basiseducatie waarin nieuwe elementen worden opgenomen (bijv. techniek, sociale vaardigheid, huishoudelijke en opvoedkundige bekwaamheden) en de sociale barrières voor nadere schoolkeuzen verminderen.

De commissie schetst een groeimodel ter invoering van dit schooltype, waarbij het vigerende onderwijsstelsel als vertrekpunt kan fungeren. Hoewel het wenselijk is om leerlingen van uiteenlopend talent en achtergrond op een school bijeen te houden, moet bij de groepering van de leerlingen rekening worden gehouden met de nodige didactische differentiatie, opdat ieders talent ook werkelijk tot ontplooiing kan komen. Overigens meent de commissie dat het hier om schoolinrichtingskwesties gaat, die buiten het mandaat van de politiek vallen. De vrijheid van onderwijs kan daarom geheel nieuwe kansen krijgen.

Het bestuur is, met de commissie, van mening dat een andere keuze moet worden gedaan dan destijds in de Contourennota's te bespeuren was. Het is goed dat de verscheidenheid aan belangen van de leerlingen voorop staat en de bevoegdheden van besturen en leerkrachten worden onderstreept. Wij spreken de hoop uit dat deze nota herkend zal worden als een waardige bijdrage aan de visie op het onderwijsstelsel zoals deze in de laatste decennia in christen-democratische kring gestalte krijgt.

Prof. dr. P.A.J.M. Steenkamp
(voorzitter)

drs. A.M. Oostlander
(directeur)

SAMENVATTING

I. Gedurende de laatste decennia is de relatie tussen politiek en onderwijs ingrijpend gewijzigd. Tot de jaren zestig kan gesproken worden van een distributieve onderwijs-politiek, hetgeen inhield dat de overheid zich slechts richtte op het stellen van deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden om een rechtvaardige verdeling van middelen te verzekeren over een levensbeschouwelijk gedifferentieerd onderwijsveld. Daarnaast viel de overheid de zorg voor het openbaar onderwijs toe. Sinds de voorbereiding en invoering van de Wet op het Voortgezet Onderwijs (Mammoetwet) houdt de overheid zich ook bezig met het onderwijsstelsel en het leerplan. Deze wijziging is tijdens het bewind van christen-democratische ministers tot stand gekomen.

De vrijheid van onderwijs is door deze verandering niet aangetast en moet volgens het CDA ook voor de toekomst onverkort gehandhaafd blijven. Het CDA zal echter meer dan voorheen zijn visie op het onderwijs moeten expliciteren. Kort gezegd zal volgens het CDA het onderwijs moeten bijdragen tot de verwerkelijking van een verantwoordelijke samenleving, door jonge mensen zodanig toe te rusten, dat zij een actief aandeel kunnen nemen aan de toestandoming van zo'n samenleving.

Het voorliggende rapport draagt bij aan de uitwerking van deze visie voor zover het de vormgeving van de eerste fase van het voortgezet onderwijs betreft.

II. De sleutelbegrippen van het Program van Uitgangspunten hebben ook voor het onderwijs betekenis. De oproep tot gerechtigheid, solidariteit en rentmeesterschap moet worden beantwoord door de beklemtoning van de gelijkwaardigheid van mensen, ook in hun beroep, hun maatschappelijke en hun huishoudelijke taken, door het in praktijk brengen van de verantwoordelijkheid van de sterken voor de zwakken en door het scheppen van ruimte voor de ontplooiing van ieders talenten.

Het sleutelbegrip 'gespreide verantwoordelijkheid' appelleert aan de creativiteit van organisaties en afzonderlijke personen om hun diensten aan de samenleving te leveren en niet alle zorgen af te wentelen op de overheid. De overheid moet een actief beleid voeren om zo'n verantwoordelijke samenleving mogelijk te maken. Dit ligt in het verlengde van de in 1917 bereikte financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Deze gelijkstelling vormde het begin van de erkenning van de betekenis van particuliere organisaties.

Vanuit deze visie legt het rapport grote nadruk op de verantwoordelijkheid van de ouders, de leerkrachten en het voor de school bevoegde gezag (het bestuur). Zij zullen eventuele veranderingen moeten kunnen en willen dragen en aan die veranderingen in belangrijke mate richting en invulling moeten geven. Door middel van een voortgaande democratisering zal het medebeslissingsrecht en het recht op zelfbestuur vooral aan ouders en sympathisanten van de scholen verder in praktijk moeten worden gebracht. Aangezien het onderwijs toerust tot deelname aan een verantwoordelijke samenleving, moet de maatschappelijke werkelijkheid ook binnen de school tastbaar aanwezig zijn. De overgang naar andere leefkringen van de maatschappij moet zo vloeiend mogelijk zijn. De leerling mag niet te lang worden afgehouden van het daadwerkelijk participeren in maatschappelijk zinrijke geachte activiteiten.

Als variant op het in het Program van Uitgangspunten gestelde typeert de commissie 'persoonlijke ontplooiing als onderwijsdoelstelling' met een driedelige invulling:

1. toerusten tot het dragen van verantwoordelijkheid ten behoeve van dienst aan medemens en samenleving;
2. toerusten tot vakbekwaamheid;
3. gepaste ontwikkeling van de creativiteit en de fantasie van de leerling.

Het gaat daarbij om het leren zelfstandig te functioneren in de maatschappij, het beroep, het verenigingsleven, het huishouden, het omgaan met het eigen lichaam en het omringende milieu alsmede met normen en waarden.

Mede door de verschillen in begaafdheid zijn mensen op elkaar aangewezen. De school zal jonge mensen moeten leren hoe zij elkaar kunnen helpen en aanvullen.

III. De analyse van de leerlingenstromen in het huidige voortgezet onderwijs maakt duidelijk dat het stelsel meewerkt aan een ongelijke waardering van het talent. Dit blijkt uit de wijze waarop na de lagere school de schoolkeuze tot stand komt. Algemeen voortgezet en lager beroepsonderwijs zijn geen gelijkwaardige alternatieven. Vaak belandt een leerling in het lager beroepsonderwijs als zijn ongeschiktheid voor het algemeen voortgezet onderwijs is gebleken (negatieve electie). Het LBO heeft menigmaal de functie van laatste mogelijkheid en zelfs van restonderwijs. Bij bepaalde soorten LBO vormt zich een groep leerlingen voor wie geen alternatieve keuze meer aanwezig is. Ook is het voor LBO-leerlingen niet mogelijk om over te stappen naar een eenvoudiger schooltype. Uit het oogpunt van solidariteit verdient de 'drop-out'-problematiek speciale aandacht.

Terwijl de Mammoetwet terecht erop gericht was de omschakeling door leerlingen van het ene schooltype naar het andere te vergemakkelijken, is de horizontale doorstroming en de doorstroming naar onderwijsvormen in andere sectoren waar het de beroepsopleiding betreft, in die mate groeiende dat opnieuw een probleem gesignaleerd moet worden. De commissie signaleert ook een slechte aansluiting van verschillende vormen van algemeen voortgezet onderwijs op het daarop voortbouwende beroepsonderwijs. Een en ander leidt tot een onverantwoorde verlenging van leerwegen.

In de praktijk is sprake van verlenging van de zogenaamde brugperiode gedurende welke nog geen definitieve keuze tussen typen van vervolgonderwijs wordt gemaakt. In die gevallen waar wel vroegtijdig een keuze voor een specifieke vorm van onderwijs wordt gemaakt is sprake van een groeiend aandeel van de algemene vorming in het betreffende onderwijs.

Wat betreft de positie van techniek en technologie in het Nederlandse onderwijsstelsel merkt de commissie op dat

- de voorbereiding op de informatiemaatschappij onvoldoende is;
- de kennismaking met techniek en technologie niet steeds plaatsvindt;
- de aansluiting met de beroepenwereld structurele problemen vertoont.

De commissie constateert voorts dat in het onderwijs sprake is van taakverzwaring aangezien elementen die vroeger door andere educatieve verbanden voor hun rekening werden genomen (gezin en kerk) nu op het onderwijs neerkomen.

De samenleving heeft de laatste tientallen jaren vele veranderingen doorgemaakt. Het onderwijs kan daar niet aan voorbij gaan. Inhoudelijke aanpassingen zijn noodzakelijk en met name het begrip 'algemene vorming' dient opnieuw te worden doordacht. De inhoud van het onderwijs is in menig opzicht verouderd.

IV. Voor een verbetering van de schoolkeuze is het noodzakelijk dat iedere leerling in aanraking komt met de belangrijkste facetten van het vervolgonderwijs, zodat hij daar zijn talenten op kan beproeven. Een positieve keuze (nl. op grond van aanleg) voor het beroeps- en algemeen voortgezet onderwijs is slechts mogelijk als facetten van beide soorten onderwijs binnen de gezichtskring van alle leerlingen worden gebracht. Het is bovendien nodig de basiseducatie uit te breiden met nieuwe elementen, samenhangend met ontwikkelingen in de samenleving.

Deze overwegingen voeren de commissie tot de conclusie dat verlenging van de basiseducatie voor alle leerlingen na de lagere school noodzakelijk is. Het is bovendien om sociale redenen gewenst dat leerlingen van verschillend talent en verschillende achtergrond na de lagere school langer bijeen worden gehouden dan nu het geval is.

De commissie beveelt om deze redenen aan dat de overheid streeft naar de totstandkoming van een nieuw schooltype na de lagere school. Het voorgestelde nieuwe schooltype verschilt sterk van de middenschool zoals voorgesteld in de destijds uitgebrachte Contourennota's. Niet alleen door de kortere cursusduur, maar vooral ook door de onderwijskundige inrichting (opsparing van aanleg verdraagt zich bijvoorbeeld niet met een systeem van keuzevakken). Het nieuwe schooltype zou voor alle leerlingen de nodige verbreding van de basisvorming kunnen verschaffen.

De vernieuwde eerste fase van het voortgezet onderwijs zal een sluisfunctie vervullen tussen het lager onderwijs dat algemene kwalificaties bijbrengt en de gedifferentieerde tweede fase die gericht is op beroeps- of studiekwalificaties. Een cursusduur van drie jaar met uitlooptmogelijkheden voor leerlingen die de stof niet kunnen verwerken heeft de voorkeur. Een langere verplichte cursusduur lijkt ongewenst aangezien de gerichte beroepsopleiding in geen geval in het gedrang mag komen. Hoe de leerlingen binnen dit nieuwe schooltype worden gegroepeerd is een zaak die moet worden overgelaten aan de inzichten van de onderwijsgeevenden. Didactische differentiatie is noodzakelijk, willen leerlingen van zo verschillende aard en aanleg niet tekort komen.

De commissie onderstreept dat haar schets van het nieuwe schooltype een lange-termijndoelstelling vormt. Men mag verlangen dat hervormingen een fundament bezitten dat zo solide mogelijk is, zodat redelijkerwijs kan worden verwacht dat de uitwerking gunstig zal zijn. De commissie heeft een open oog voor de ruimte die het vigerende stelsel biedt als vertrekpunt voor vernieuwing. De werkwijze die de commissie voorstaat is min of meer te vergelijken met de introductie van het nieuwe basisonderwijs, waarbij na vaststelling van het einddoel is gekozen voor een groeimodel en pas na rijp beraad en breed overleg tot een invulling is besloten die de afzonderlijke scholen veel ruimte laat.

Het stellen van een duidelijk lange-termijnperspectief is van groot belang om te voorkomen dat in wezen tegengestelde projecten worden ondernomen en zich ongecoördineerde ontwikkelingen voordoen.

Binnen de grenzen van de Wet op het Voortgezet Onderwijs kunnen al ontwikkelingen in gang worden gezet of gestimuleerd. De werkwijze die de commissie voorstelt laat toe dat bij het lange-termijnperspectief voortdurend rekening wordt gehouden met nieuwe ontwikkelingen en onvoorziene omstandigheden. De heden bestaande inzichten mogen niet tot dogma worden verklaard.

De commissie merkt op dat praktisch georiënteerde vernieuwing meer houvast biedt in financieel opzicht. Gezien het geschetste lange-termijnperspectief heeft de commissie een bijzondere interesse voor de zogenaamde brede horizontale scholengemeenschap-

pen, waarbinnen zowel algemeen voortgezet als lager beroepsonderwijs voorkomt. Aan deze brede scholengemeenschappen moet de gelegenheid worden geboden om een afwijkende inrichting van het onderwijs te realiseren. Zoiets is nu al noodzakelijk voor het goed functioneren van een MAVO/LBO-scholengemeenschap.

De commissie pleit voor een verruiming van de mogelijkheid tot integratie van verschillende schooltypen en tot het instellen van gemeenschappelijke (brug)perioden. De inrichting van een en ander moet aan de scholen zelf worden overgelaten. De commissie is van oordeel dat de concrete vormgeving van het onderwijs een zaak is, die buiten de sfeer van de politiek ligt. Zij kan van school tot school verschillen (één uniforme middenschool is ondenkbaar). Het strookt met de christen-democratische opvattingen de vrijheid van inrichting die door de talloze overheidsvoorschriften is ingeperkt, opnieuw gestalte te doen krijgen. Op deze wijze kunnen de uiteenlopende didactische ervaringen die in de verschillende huidige schooltypen zijn opgedaan ook in de toekomst tot hun recht komen.

Het door de commissie geschetste lange-termijnperspectief dat als flexibel kader voor geleidelijke ontwikkelingen wordt voorgesteld kan volgens de commissie een aantal belangrijke, eerder genoemde, knelpunten helpen oplossen. Met name waar het gaat om het voorkomen van inefficiënte leerwegen, om de opheffing van het onderwijskundig isolement van bepaalde groepen leerlingen in het lager beroepsonderwijs, om het aanbrennen van een adequatere basiseducatie en om het uitschakelen van sociale barrières voor bepaalde schoolkeuzen. Daarnaast vraagt het verschijnsel van het zitten blijven de aandacht. De commissie denkt hierbij aan de geleidelijke invoering van een semesterprogramma, aan dossierdiploma's of aan een herhalingssysteem dat is verbonden aan een leervak of leergebied. Ook andere oplossingen voor acute problemen zoals die van de gewenste nadere beroepskwalificaties voor LBO'ers worden door de commissie positief gewaardeerd. Het is echter een kwestie van wijs beleid om zowel de veelvormige creativiteit die in het onderwijsveld te vinden is als de experimenten die vanuit andere niveaus worden geïnitieerd door het aanbieden van een lange-termijnperspectief zoals de commissie dat heeft gedaan met elkaar in harmonie te brengen. De overheid heeft daarbij een stimulerende rol. Het past intussen bij het CDA om blauwdrukken te wantrouwen omdat de gecompliceerde werkelijkheid aan zo'n benadering uiteindelijk ontsnapt.

Hoe breder de steun bij degenen die direct bij het onderwijs betrokken zijn, hoe groter de kans op succesvolle vernieuwingen. Bovengeschetste benadering veronderstelt een actief overheidsbeleid dat uitgaat van de principiële erkenning van de eigen verantwoordelijkheid van schoolbesturen en onderwijsgeevenden.

HOOFDSTUK I

VERANTWOORDING EN INLEIDING

1. Noodzaak tot deze studie

Dit rapport bevat de resultaten van een studie betreffende de doelstellingen en het leerplan van (de eerste fase van) het Nederlandse voortgezet onderwijs vanuit een christen-democratische visie. Er zijn allerlei redenen aan te voeren waarom er behoefte is aan een dergelijke studie.

In de eerste plaats kan worden gewezen op de totstandkoming van het CDA. Elke zichzelf respecterende politieke partij heeft er behoefte aan de eigen uitgangspunten voor het politiek handelen nader te concretiseren. Duidelijk dient vastgesteld te worden wat de betekenis is van de uitgangspunten van de christen-democratie (gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap) voor de ontwikkeling van een visie op het voortgezet onderwijs. Een eerste aanzet tot een dergelijke verkenning is te vinden in de reacties van de Wetenschappelijke Instituten van KVP, CHU en ARP op de Contourennota's¹.

In de tweede plaats zij er op gewezen dat het karakter van het overheidsbeleid met betrekking tot het onderwijs gedurende de laatste twee decennia ingrijpend is veranderd. Aanvankelijk kon dit beleid worden getypeerd als distributieve onderwijspolitiek, een politiek die erop gericht was via het stellen van deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden de noodzakelijke middelen te verdelen in een levensbeschouwelijk gedifferentieerd onderwijsveld. De ontwikkeling in en van het onderwijsstelsel als zodanig en het leerplan van het onderwijs werd overgelaten aan het onderwijsveld zelf. Met de voorbereiding en invoering van de Wet op het Voortgezet Onderwijs (Mammoetwet) veranderde het onderwijsbeleid van karakter. Van distributief werd het onderwijsbeleid meer constructief van aard. De overheid is zich actief bezig gaan houden met de externe (onderwijsstelsel) en de interne vormgeving (leerplan) van het onderwijs. De gevolgen van deze wijziging hebben sedert het begin van de jaren zestig ook doorgewerkt in de standpuntbepaling inzake onderwijsaangelegenheden in christen-democratische kring. Uit geschriften vanuit de christen-democratische hoek, uit het ter zake gevoerde beleid van christen-democratische bewindslieden op het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en uit de actieprogramma's van het CDA en de partijen, waaruit het CDA is voortgekomen, zijn de contouren duidelijk geworden van een constructief christen-democratisch onderwijsbeleid. De tijd is nu aangebroken deze contouren nader te concretiseren.

In de derde plaats dient er op gewezen te worden dat de veranderingen die zich in onze samenleving voltrekken, steeds nopen tot een nieuwe bezinning op het onderwijs. Dit vloeit voort uit het feit dat het onderwijs in onze samenleving geen geïsoleerde positie inneemt, maar daarvan een wezenlijk onderdeel vormt. De ontwikkeling van de samenleving maakt een hervorming van het onderwijs van tijd tot tijd noodzakelijk.

¹Zie de brochures *Samen verantwoordelijk voor het onderwijs* (1976 en 1977), geschreven als commentaren op respectievelijk de Contourennota's I en II.

Overigens zij erop gewezen dat hervorming van het onderwijs een langdurig proces is. Zo werden de eerste schreden ter voorbereiding van de Wet op het Voortgezet Onderwijs reeds in 1903 gezet. De feitelijke invoering van deze wet vond in 1968 plaats. Anderzijds dient er ook op gewezen te worden dat het onderwijs autonome ontwikkelingen doormaakt, die weer van invloed zijn op de ontwikkeling van de samenleving. Zo is de vooraanstaande positie, die de Nederlandse landbouw in de wereld inneemt, ondenkbaar zonder landbouwkundig onderzoek, onderwijs en voorlichting.

In de visie van het CDA dient het onderwijs bij te dragen tot de verwerkelijking van een verantwoordelijke samenleving door jonge mensen zodanig toe te rusten, dat zij een actief aandeel kunnen leveren aan de totstandkoming van zo'n samenleving. De keuze van het onderwerp dat in dit rapport aan de orde is staat uiteraard niet los van de politieke actualiteit. Na 1985 worden de hoofdlijnen van een nieuw stelsel van voortgezet onderwijs bij wet vastgelegd en het is noodzakelijk dat de christen-democratie de beschikking krijgt over een rapport, waarin denkbeelden zijn geformuleerd die het gedachtengoed op genoemd terrein verder kunnen vormen. In de regeringsverklaring van het tweede kabinet-Van Agt is indertijd gesteld dat het jaar 1982 zou worden benut voor overleg met het onderwijsveld over de toekomst van het voortgezet onderwijs. De laatste kabinetswisselingen maken verlenging van de duur van het overleg waarschijnlijk. Om het overleg richting te geven, verscheen in januari 1982 de regeringsnota *Verder na de basisschool* met voorstellen aangaande de eerste fase. In september van hetzelfde jaar verscheen aansluitend de nota *De tweede fase vervolgonderwijs*. De voorstellen, zoals in het laatste hoofdstuk van dit rapport geformuleerd, kunnen mede als uitgangspunt worden gebruikt bij de beoordeling en verdere uitwerking van de voorstellen die in beide nota's zijn neergelegd.

2. Werkwijze en afgrenzing van het studieonderwerp

Bij het uitvoeren van haar opdracht heeft de commissie in de eerste plaats geprobeerd de betekenis van de algemene politieke uitgangspunten van het CDA voor een christen-democratische visie op onderwijsbeleid aan te geven. Getracht is daarbij een verbinding tot stand te brengen met de principes die vanaf de schoolstrijd in de tweede helft van de negentiende eeuw ten grondslag lagen aan de onderwijspolitiek, zoals die door de KVP, de CHU en de ARP werd voorgestaan. Het gaat hierbij om een erfgoed, zoals dit is verwoord in artikel 23 (voorheen 208) van onze Grondwet.

Ook in dit rapport wordt uitgegaan van het standpunt dat de vrijheid van onderwijs (richting en inrichting) onverkort dient te worden gehandhaafd.

Bij de concretisering van de christen-democratische visie op onderwijsbeleid dient rekening te worden gehouden met de diverse functies van het onderwijs. De commissie is er van uitgegaan dat tussen het onderwijs en mensen, die met elkaar de samenleving vormen, geen eenzijdige relaties bestaan. Met andere woorden, een visie op onderwijsbeleid kan nooit los van een visie op mens en samenleving en de betekenis van onderwijs voor mens en samenleving worden ontwikkeld. De aldus ontwikkelde visie acht de commissie van betekenis voor het gehele onderwijs.

Teneinde tot een meer concrete visie op het beleid inzake de keuze van doelstellingen, het stelsel en inrichting van het Nederlands voortgezet onderwijs te komen, heeft de commissie de volgende werkwijze gevolgd.

Na een uitwerking van de christen-democratische uitgangspunten is een aantal criteria

ontwikkeld, waaraan goed onderwijs dient te voldoen (zie hoofdstuk II). Met behulp van deze criteria is nagegaan welke knelpunten en problemen zich in het huidige voortgezet onderwijs voordoen (zie hoofdstuk III, par. 2 t/m 4). Om tijdsredenen heeft de commissie deze analyse beperkt tot die vormen van voortgezet onderwijs, die direct aansluiten bij het gewoon lager onderwijs. Tevens is de commissie van oordeel dat een analyse van de eerste fase van het voortgezet onderwijs noodzakelijkerwijs vooraf gaat aan een beschouwing over de tweede fase (d.w.z. de hogere leerjaren van HAVO en VWO, het MBO). Een samenhangende en diepgaande studie betreffende de tweede fase kan wellicht in de toekomst worden ondernomen; de commissie wenst hiertoe gaarne een aanbeveling te doen. In het onderhavige rapport zal de lezer niettemin enkele verspreide opmerkingen over de tweede fase aantreffen, omdat ideeën over de eerste fase niet geheel los van het daarop volgend onderwijs kunnen worden ontwikkeld, en andersom. Er blijft immers een wisselwerking tussen de twee fasen bestaan. Ook heeft de commissie nagegaan hoe een aantal van de huidige ontwikkelingen in de samenleving van betekenis zijn voor de verdere ontwikkeling van het voortgezet onderwijs. Ook hier moest de commissie zich om tijdsredenen beperken tot de meest in het oog springende ontwikkelingen. Als zodanig werden gezien een drietal aspecten van de veranderende beroepenwereld: de afname van de werkgelegenheid, de noodzaak van herverdeling van de betaalde arbeid en de opmars van technologie en techniek. Voorts worden gesignaleerd de ontwikkeling van allerlei democratiseringsprocessen, de problematiek van de culturele minderheden, de emancipatie van de vrouw, het groeiend milieubewustzijn en de verandering in de maatschappelijke functies van het onderwijs (zie hoofdstuk III, par. 5).

Vervolgens heeft de commissie een beleidskader proberen te schetsen, waarin de geformuleerde knelpunten tot een oplossing kunnen worden gebracht. Tevens is in dit kader aangegeven hoe door het stimuleren van een bepaalde ontwikkeling van het onderwijs dit onderwijs beter kan bijdragen aan de oplossing van de geanalyseerde maatschappelijke problemen (zie hoofdstuk IV).

Bij het ontwikkelen van dit beleidskader heeft de commissie zich laten leiden door een tweetal uitgangspunten. In de eerste plaats dat elke verandering in het onderwijs gedragen dient te worden door degenen, die het nauwst betrokken zijn bij het onderwijs. In de tweede plaats dat veranderingen om praktische redenen slechts geleidelijk tot stand kunnen worden gebracht. De commissie zag zich dan ook genoodzaakt te komen tot tweeërlei beleidsadviezen. Enerzijds adviezen, die op betrekkelijk korte termijn binnen het huidige stelsel van voortgezet onderwijs gerealiseerd zouden moeten worden en anderzijds beleidsadviezen, die pas na verloop van jaren in het kader van de ontwikkeling van het stelsel van voortgezet onderwijs hun beslag kunnen krijgen.

Tenslotte wijst de commissie er met enige nadruk op, dat de in dit rapport ontwikkelde visie van toepassing is op zowel het bijzonder als het openbaar onderwijs.

HOOFDSTUK II

EEN CHRISTEN-DEMOCRATISCHE VISIE OP ONDERWIJS EN SAMENLEVING

1. Inleiding

In het eerste hoofdstuk werden enkele begrippen gehanteerd, die nadere toelichting behoeven, zoals 'verantwoordelijke samenleving' en 'vrijheid van onderwijs'. Deze en andere begrippen vervullen een sleutelfunctie in het christen-democratisch gedachten-goed.

Een uiteenzetting van de grondmotieven der christen-democratie is noodzakelijk voordat kan worden overgegaan tot het attaqueren van de veelheid van problemen, die in het eerste hoofdstuk is signaleerd.

De commissie wil er met nadruk op wijzen dat in dit tweede hoofdstuk de principes te vinden zijn, die aan de verrichte analyses en voorgestelde oplossingen ten grondslag liggen.

2. De verantwoordelijke samenleving

De grondmotieven van de christen-democratische politiek zijn geformuleerd in het Program van Uitgangspunten van het Christen Democratisch Appel. In dit program vinden wij onder de punten 22 tot en met 24 een uiteenzetting over de inrichting van de samenleving, zoals het CDA die gewenst acht. Wij lezen er het volgende:

'De mens is in de maatschappij gesteld als verantwoordelijke persoon; niet alleen verantwoordelijk voor zichzelf, maar ook voor de medemens en voor de ontwikkeling van de samenleving. De christen-democratie wil mensen op deze verantwoordelijkheid aanspreken.'

'Het CDA streeft naar een samenleving waarin ruimte wordt geboden voor een veelkleurige verantwoordelijkheidsbeleving, de macht is gespreid en waarin allen die macht bezitten over het gebruik daarvan verantwoording afleggen aan diegenen die daarvan afhankelijk zijn. Daarom verzet het CDA zich tegen een maatschappij waarin de menselijke waardigheid wordt aangetast door gevestigde structuren, economische machten, meerderheden, monopolies van uiteenlopende aard of waarin de mens onmondig wordt overgeleverd aan de heerschappij van deskundigen.'

'De eigen betekenis van particuliere organisaties, waaronder levensbeschouwelijke organisaties op het terrein van o.m. onderwijs en vorming, maatschappelijk werk, volksgezondheid en maatschappelijke bewustwording, wordt erkend. Alle betrokkenen dient de mogelijkheid gegeven te worden bij de vormgeving van het beleid medeverantwoordelijkheid te dragen.'

In het Program van Uitgangspunten zijn deze passages ondergebracht in het hoofdstuk 'Gespreide verantwoordelijkheid'. Hiernaast onderscheidt het CDA nog drie andere uitgangspunten: gerechtigheid, solidariteit en rentmeesterschap.

Het beginsel der *gerechtigheid* impliceert voor de overheid, dat 'zij zich inzet voor een maatschappij waarin recht en vrede heersen, opkomt voor de zwakken, vervolgd en

onthemden, het onrecht bestraft, de gewetensvrijheid eerbiedigt en de persoonlijke levenssfeer beschermt en in het algemeen die voorwaarden die voorwaarden scheidt, die nodig zijn voor een samenleving van verantwoordelijke mensen' (punt 4). En onder punt 6 lezen wij, dat het CDA uitgaat 'van de fundamentele gelijkwaardigheid van mensen, ongeacht overtuiging, ras, geslacht, geaardheid, afkomst en/of economische positie'.

Wat betreft *solidariteit* lezen wij in het Program van Uitgangspunten (punt 35), dat het CDA 'mensen (wil) oproepen tot dienst aan elkaar. Voor de christen-democratische politiek houdt dit (...) in het appelleren aan de verantwoordelijkheid van de sterken om solidair te zijn met de zwakken.'

Tenslotte lezen wij over het *rentmeesterschap* (dit is het beheer van de mens over de Schepping) en de rol van de overheid daarbij (punt 51): 'Het streven naar behoud en verdeling van voldoende menswaardige werkgelegenheid behoort mede tot de zorg van de overheid. Herwaardering van het begrip arbeid is noodzakelijk. Het bereiken van betere verhoudingen in de samenleving en meer ontplooiingsmogelijkheden voor de mens in zijn maatschappelijk functioneren zijn hierbij belangrijke doelstellingen.' En onder punt 52 lezen wij: 'Mannen en vrouwen hebben gelijke rechten op betaalde en onbetaalde arbeid. De overheid bevordert een herverdeling van arbeid, waarbij man en vrouw onderling kunnen kiezen om aan het arbeidsproces deel te nemen en in welke mate.'

2.a. Gespreide verantwoordelijkheid

Naast het Program van Uitgangspunten beschikt het CDA nog over een gezaghebbend rapport van de samenwerkende wetenschappelijke instituten van de drie moederpartijen, dat bij onze uiteenzetting over het wezen van de verantwoordelijke samenleving van nut is¹.

Hoewel het in de eerste plaats is bedoeld als een christen-democratische bijdrage aan de economische orde, bevat het rapport een hoofdstuk over de grondmotieven voor christen-democratische politiek (pagina 20-26) dat ons begrip van de verantwoordelijke samenleving en haar uiteindelijke betekenis voor het (voortgezet) onderwijs kan verduidelijken.

Het rapport *Gespreide verantwoordelijkheid* constateert dat de economische ontwikkeling gedurende de laatste tientallen jaren zo'n hoge vlucht heeft genomen, dat zij ons dwingt tot bezinning over de politieke koers en over het soort samenleving dat ons nu eigenlijk voor ogen staat. De vraag wordt gesteld of verschillende aspecten van die ontwikkeling wel zo toe te juichen zijn, zoals de steeds verdere uitbouw en vervolmaking van de verzorgingsstaat en de toenemende collectieve lastendruk. De schrijvers van het rapport vragen zich af of we op dezelfde manier door kunnen gaan, of dat zoiets onvermijdelijk tot het vastlopen van het bestel zal leiden.

Zij twijfelen aan het vermogen van de bestaande sociaal-economische orde om de problemen, die zich in die tijd (1978) reeds manifesteerden, op te lossen. Het rapport besluit met een oproep aan maatschappelijke organisaties en sociale partners om verantwoordelijkheid voor de gang van zaken niet te schuwen en zich te bezinnen op hun taak als *mondige en verantwoordelijke mensen*. Nu, in 1983, dienen de problemen waarvan in 1978 de contouren al konden worden onderscheiden, zich in veel duidelijker en schrijnender vorm aan.

¹*Gespreide verantwoordelijkheid*, rapport van een commissie van de wetenschappelijke instituten van KVP, ARP en CHU, Den Haag 1978.

De economische groei is nog minder geworden: de vraag hoe het nu verder moet verlangd dringender dan ooit een antwoord. Zoals reeds in het eerste hoofdstuk is opgemerkt, doen zich ook nog talloze problemen en ontwikkelingen voor die buiten de sociaal-economische sfeer liggen. De vraag dringt zich op, hoe onze politieke beginselen en uitgangspunten van waarde kunnen zijn in deze minder voorspoedige tijden en welke wegen naar een oplossing zij wijzen.

Gaat het er uiteindelijk om, wat de overheid met geld en maatregelen kan doen om het tij te keren, of is het toch belangrijker dat de organisaties en individuen, waaruit de samenleving is opgebouwd, ervan doordrongen zijn dat de eerste verantwoordelijkheid bij henzelf ligt, dat zij het eerst behoren te worden aangespoord tot het zoeken van creatieve oplossingen?

Als het misgaat wijst men voorlopig nog al te vaak met een beschuldigende vinger in de richting van de overheid; nog te veel problemen worden, om het zo eens uit te drukken, op de stoep van de overheid gedeponneerd terwijl het besef, dat men eerst zelf met de problemen aan de slag moet, op de achtergrond is geraakt. In de voorspoedige jaren die achter ons liggen is hierbij een zeker automatisme op gaan treden en is het besef van noodzakelijke zelfwerkzaamheid en inventiviteit verminderd en verdronken door gevoelens van machteloosheid.

2.b. *Verantwoordelijkheid en de rol van de overheid*

Zoals in het rapport *Gespreide verantwoordelijkheid* nader wordt uiteengezet (pagina 21), is het verantwoordelijkheidsbegrip essentieel in een samenleving zoals die het CDA voor ogen staat. Het wordt beschouwd als een beginsel, als een wezenstrek van onze samenleving zonder welke zij eigenlijk niet kan functioneren, een 'conditio sine qua non'.

Twee andere uitgangspunten die we eerder signaleerden, namelijk rentmeesterschap en solidariteit, vloeien voort uit het centrale begrip van de verantwoordelijkheid.

Rentmeesterschap is de door God aan de mens gegeven verantwoordelijkheid voor de omgeving; solidariteit is de verantwoordelijkheid voor elkaar, voor het heil van de medemens. Het is een persoonlijke uitdaging voor iedereen, aan deze opdracht gehoor te geven. In de vervulling van die opdracht vindt de individuele mens zijn persoonlijke bestemming. Het besef verantwoordelijk te zijn dient ook de particuliere organisaties te doordringen en te stimuleren.

Voor de overheid is tenslotte de taak weggelegd, voorwaarden te scheppen die het op zich nemen van verantwoordelijkheid mogelijk maken. Dit betekent stellig niet, dat de overheid ten opzichte van het individu, de sociale partners en organisaties slechts een 'laissez-faire'-politiek moet voeren. Integendeel, de overheid moet actief voorwaarden scheppen en stimulerend optreden. De overheid dient echter ook de grenzen van haar optreden te kennen en niets op zich te nemen wat de mensen zelf kunnen doen.

Daarnaast doen zich omstandigheden voor waarin de overheid regelend moet optreden. Van geval tot geval moet zorgvuldig worden beoordeeld welke de meest constructieve rol van de overheid kan zijn. Soms is terughoudendheid geboden, dan weer een krachtig optreden. Deze overwegingen zullen in de christen-democratische visie op onderwysvraagstukken, even goed als bij andere beleidsterreinen, een essentiële rol spelen.

2.c. *Arbeid en maatschappelijk functioneren*

Zoals wij in de vorige paragraaf hebben vastgesteld, spreekt het Program van Uitgangspunten over een herwaardering van het begrip arbeid. Zo'n herwaardering is noodzakelijk voor betere verhoudingen in de samenleving en meer ontplooiingsmogelijkheden voor de mens in zijn maatschappelijk functioneren.

Met andere woorden: zij is noodzakelijk bij het streven naar een verantwoordelijke samenleving. Daarin moeten de verschillende soorten arbeid als gelijkwaardig worden beschouwd. De geprononceerde waardeoordelen die aan de verschillende soorten arbeid zijn gehecht, moeten verdwijnen. Binnen de sfeer van de betaalde arbeid heerst een sterk ongelijke waardering. Laten wij vooral duidelijk zijn en vooraf stellen, dat niet alle betaalde arbeid *gelijk* is: uiteraard is er een groot verschil in de inhoud van de beroepen, wat tot uitdrukking komt in het verschil in duur en inhoud van de vooropleiding en het verschil in salariering.

Vanuit de samenleving wordt echter vrijwel steeds de *ongelijkheid* van de arbeid in verband gebracht met een vermeende *ongelijkwaardigheid*: de waarde van de arbeid is schijnbaar recht evenredig met de hoogte van het salaris. Gecomplieerder wordt het, als beroepen zich in dezelfde sfeer bevinden, zoals chirurg en verpleegkundige. Er bestaat verder in iedere branche een groot 'middengebied' van beroepen die niet duidelijk naar inhoud verschillen maar wel naar salariering.

Hoe vaak horen wij niet: 'Hij heeft een belangrijke positie bij dat bedrijf, daarom verdient hij zo-en-zoveel méér dan de man op de werkvloer'. Het besef van de fundamentele gelijkwaardigheid van de arbeid is verloren gegaan bij de meeste mensen, voor zover het ooit heeft bestaan. Dit is schadelijk voor het functioneren van de samenleving. Juist moet het besef doordringen dat alle arbeid, van welke aard dan ook, noodzakelijk en onmisbaar is. Of liever gezegd: noodzakelijk en onmisbaar moet zijn, want er bestaan vormen van arbeid die velen als zinloos ervaren. Er moet dan ook worden gestreefd naar een nuttige en bevredigende inhoud van alle beroepen, hoe ongelijksoortig het werk ook kan zijn. Maar als er een hiërarchie wordt aangebracht onder beroepen, die niet slechts is gebaseerd op verschil in aard en salariering, maar ook op een verschil in waardering (men zou in sommige gevallen zelfs kunnen spreken van minachting voor bepaalde beroepen), dan ondermijnt dit de onderlinge solidariteit en het saamhorigheidsgevoel.

Er kan zo geen 'organische' samenleving groeien waarin mensen zich bewust zijn van hun onderlinge afhankelijkheid, gelijkwaardigheid en onmisbaarheid. Die onderlinge onmisbaarheid is geen ideologische constructie, geen fraai bedenkfel dat is ontsproten aan een idealistische geest, integendeel: zij bestaat werkelijk, zij is een spijkerharde realiteit. Wij wijzen in dit verband op punt 6 van het Program van Uitgangspunten waarin staat dat het CDA uitgaat van de fundamentele gelijkwaardigheid van mensen, ongeacht hun economische positie.

Waardering voor het verrichten van bepaalde arbeid kan en moet niet (alleen) worden uitgedrukt in geld en hoogte van het salaris of het inkomen. Herwaardering van de arbeid is ook noodzakelijk wanneer wij letten op het onderscheid tussen betaald en onbetaald werk. Ook hier gaat het erom, het besef ingang te doen vinden dat beide vormen van arbeid volkomen gelijkwaardig (kunnen) zijn en dat het van secundair belang is of bepaalde arbeid geldelijk wordt gewaardeerd of niet. Wij denken aan de arbeid in de kring van het gezin en het vrijwilligerswerk, dat even goed inhoudt dat men verantwoordelijkheid op zich neemt. Het is even essentieel voor het goed functioneren van de samenleving als werk in de betaalde sfeer.

Hoe algemeen de neiging is om waardering gelijk te stellen met betaling, moge blijken uit voorstellen die in bepaalde kringen worden geformuleerd om de arbeid binnen de sfeer van het gezin, of huishoudelijke arbeid in het algemeen, geldelijk te honoreren. Sprekend over arbeid in het gezin, willen wij er nog eens op wijzen wat het Program van Uitgangspunten onder punt 52 vermeldt (zie de eerste paragraaf van dit hoofdstuk), namelijk dat het aan de man en de vrouw is om uit te maken wie het betaalde en wie het onbetaalde werk verricht. Het is niet aan een politieke partij, wenselijk kenbaar te maken ten aanzien van de rolverdeling binnen een samenlevingsverband. Het gaat er om, het misverstand uit de weg te ruimen dat huishoudelijk werk minderwaardig zou zijn aan arbeid buitenshuis en dat die minderwaardigheid slechts kan worden opgeheven door het verrichten van betaalde arbeid buitenshuis, of door betaling van het werk dat in huis moet worden verricht. Het gaat erom, de mensen door de arbeid zo volledig mogelijk tot hun recht te laten komen en aan te sporen tot het dragen van verantwoordelijkheid. Dit zijn zaken van een heel andere orde die de vraag, of een bepaalde activiteit nu betaald moet worden of niet, achter zich laten.

3. Implicaties voor het onderwijs

Wij hebben uitvoerig gesproken over de essentie van de verantwoordelijke samenleving en de betekenis van de arbeid daarin. In deze paragraaf gaan wij na, welke de consequenties zijn van de 'grondmotieven van christen-democratische politiek' voor de benadering van onderwijsvraagstukken.

Hiertoe is het noodzakelijk na te gaan wat het Program van Uitgangspunten specifiek over het onderwijs zegt. Onder het hoofdstuk 'Vorming tot verantwoordelijkheid' lezen wij bij de punten 32, 33 en 34:

'Onderwijs en vorming richten zich op de persoonlijke ontplooiing. Dit impliceert toerusten tot vakbekwaamheid en tot het dragen van verantwoordelijkheid ten behoeve van medemens en samenleving. Het overheidsbeleid richt zich op het realiseren van gelijke kansen op een bij ieder passende opleiding. De overheid schept mogelijkheden tot blijvende vorming.'

'Ouders en/of verzorgers dragen de primaire verantwoordelijkheid voor het onderwijs en de vorming van hun kinderen.'

'De overheid waarborgt de grondwettelijke vrijheid van onderwijs.'

In de volgende drie paragrafen (a, b en c) wordt uiteengezet hoe de verantwoordelijkheid voor het onderwijs is gespreid over de ouders, de school en de overheid. De laatste drie paragrafen (d, e en f) geven een uitwerking van die aspecten, waarmee de overheid speciale bemoeienis heeft.

3.a. De rol van de ouders

Zoals het Program van Uitgangspunten onder punt 33 vermeldt, dragen de ouders of verzorgers de primaire verantwoordelijkheid voor onderwijs en vorming van hun kinderen. Dat wil zeggen dat de ouders in de eerste plaats door de keuze van de school en in de tweede plaats door het zelf meebesturen van die school speciale wensen ten aanzien van het onderwijs gehonoreerd kunnen krijgen.

De rol van de ouders kan door hun vertegenwoordiging in de nieuwe medezeggenschapsraad worden vergroot. Zij behoren dan wel de grondslag van de school te

onderschrijven, aangezien anders op den duur de mogelijkheid van keuze tussen scholen met verschillende levensbeschouwelijke achtergrond wordt aangetast. Het belang van het kind (de leerling) zal in de visie van de ouders voorop staan. Als aanvulling op de taak van de ouders wordt het kind in het beste geval op school niet slechts onderwezen, maar ook gevormd tot een mens, die zich enerzijds bewust is van zijn unieke en onvervangbare betekenis, en anderzijds leeft in het besef dat hij met een opdracht in de wereld staat: het dragen van verantwoordelijkheid voor medemens en samenleving. In de vervulling van die opdracht vindt de mens zijn persoonlijke bestemming.

3.b. De rol van de school

We kunnen zeggen dat het schoolgaande kind op pluriforme wijze in de samenleving participeert. Het is omgeven door een aantal leefkringen: het gezin (of een andere samenlevingsvorm), de school en de beroepswereld (die meestal pas wordt betreden bij het verlaten van de school).

Voor de vorming van de jonge mens is het van wezenlijke betekenis dat in gezin en school bewust aan hetzelfde vormingsideaal wordt gewerkt. Het gezin vormt de kleinste horizon, waarbinnen opvoeding en vorming hun vertrekpunt hebben. Zij worden voortgezet en aangevuld op school, in de eerste plaats door de leerling met vele nieuwe zaken in aanraking te brengen, maar ook door de school als leef- en werkgemeenschap goed te laten functioneren.

De leerling moet in de klas (het micro-niveau) en in de wijdere kring van de schoolgemeenschap (het meso-niveau) reeds een indruk krijgen hoe mensen met elkaar om dienen te gaan. Als de school door een goed leefklimaat een gunstige invloed op de ontwikkeling van de leerling heeft, vormt dit een belangrijke en wezenlijke bijdrage tot de realisering van een samenleving waarin mensen zich om elkaar bekommeren. Het spreekt vanzelf dat de docenten hierbij een essentiële rol spelen.

De overheid mag zich niet rechtstreeks inlaten met zaken, die het functioneren van de school als leef- en werkgemeenschap betreffen. Zij moet, overeenkomstig haar taak, echter wel gunstige voorwaarden scheppen voor het succesrijk functioneren van scholen waar verantwoordelijkheid en solidariteit werkelijk worden nagestreefd in de verhouding leraar-leerling en in de onderlinge verbondenheid van leerlingen van verschillende begaafdheid en achtergrond. Zo'n school kan als het ware een afspiegeling zijn van de betere samenleving waarnaar wij streven. Aan de andere kant mag de school natuurlijk niet worden tot een geïsoleerde, idyllische plek die is afgesloten van de maatschappelijke werkelijkheid. In deze tijd komt de realiteit van alledag juist vaker de school binnen dan vroeger.

De vrijheid aan de basis moet bij de inrichting steeds hoog gehouden worden. Iedere school moet haar verantwoordelijkheid ook gestalte kunnen geven door een eigen concretisering van de algemene onderwijsdoelstellingen die de overheid formuleert. Er mag zeker geen sprake zijn van een keurslijf van overheidsvoorschriften dat elk initiatief aan de basis doordrukt; de laatste jaren lijkt dit toch reeds te vaak het geval. Voor de overheid blijft het macro-niveau, d.i. het onderwijsstelsel, het meest directe werkterrein.

3.c. De rol van de overheid

Het CDA hecht bijzondere waarde aan de vrijheid van onderwijs. Deze vrijheid is gewaarborgd door artikel 23 van de Grondwet, en komt tot uitdrukking in de vrijheid van richting en inrichting.

Aan de totstandkoming van de financiële gelijkstelling der bijzondere scholen, waaruit de gelijke waardering van de overheid voor zulke instellingen sprak, is een bewogen 'schoolstrijd' voorafgegaan. Deze schoolstrijd kan in de eerste plaats worden gezien als een richtingstrijd, dat wil zeggen: mensen (ouders) met een bepaalde religieuze overtuiging wensten dat het onderwijs aan hun kinderen in dezelfde geest plaatsvond, zonder dat de overheid zich met de richting van de school bemoeide. De in 1917 bereikte financiële gelijkstelling voor het lager onderwijs betekende het begin van een erkenning van de betekenis van particuliere organisaties (verenigingen, stichtingen) in het overnemen van taken, die eerder vanzelfsprekend aan de overheid waren toegedacht, zoals het besturen van een school. Vanaf 1917 was er ruimte voor het dragen van eigen verantwoordelijkheid in het onderwijs, zonder dat dit tot financiële discriminatie leidde. Hier kon het particulier initiatief taken van de overheid overnemen.

Maar juist ook vanwege de bereikte financiële gelijkstelling houdt de overheid een voet tussen de deur. En terecht, want zolang als het bijzonder onderwijs uit de openbare kas wordt bekostigd, moet er ook controle zijn op de deugdelijke besteding van het geld.

De overheidsinvloed beperkt zich tot het stellen van deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden. Daarnaast heeft de overheid de grondwettelijke plicht genoegzaam te voorzien in de behoefte aan openbaar onderwijs.

De bemoeienis van de overheid met het onderwijs is dus uit twee zaken voortgekomen: deugdelijkheidseisen bij het bijzonder onderwijs en rechtstreekse regeling van de inrichting van het openbaar onderwijs. Het is boeiend om te zien, hoe minister Cals bij de verdediging van de Wet op het Voortgezet Onderwijs (de Mammoetwet) stuitte op weerstand van sommige christen-democratische kamerleden, die van oordeel waren dat hij veel te ver ging in zijn bemoeienis met het bijzonder onderwijs. Zo spelen er steeds twee elementen een rol, waartussen een zorgvuldige afweging dient te worden gemaakt: enerzijds een voortdurende bezinning op de grenzen van de overheidstaak (zoveel mogelijk verantwoordelijkheid naar de mensen zelf), anderzijds een bedacht zijn op situaties die noodzaken tot actief optreden, om uiteindelijk te komen tot een samenleving waarin ieder zich meer van zijn verantwoordelijkheid bewust is en het welzijn van allen wordt gediend.

Als de overheid de gespreide verantwoordelijkheid serieus opvat, zal zij voorwaarden moeten scheppen voor de samenhang en coördinatie van de onderwijsvoorzieningen. Daarbij dient zij in haar beleid rekening te houden met wensen die vanuit onderwijswereld en samenleving worden geformuleerd en die ook in het verleden oorzaak zijn geweest van autogene, niet door de overheid geïnitieerde wijzigingen, veelal op lokaal niveau.

Wat betekent die 'coördinatie' van onderwijsvoorzieningen? In de eerste plaats dat de overheid de zorg heeft voor de verschillende schooltypen in hun onderlinge samenhang (het onderwijsstelsel). Bij de beoordeling van het functioneren van het onderwijsstelsel dient de overheid, gelet op het Program van Uitgangspunten, zich af te vragen of de kansen op onderwijs inderdaad gelijk zijn en of ieder terecht komt op een opleiding die hem past. Met andere woorden, de overheid dient het mogelijk te maken dat talent wordt opgespoord en tot ontwikkeling gebracht.

Daarnaast dient de overheid alert te zijn op de algemene doelstellingen van het onderwijs: toerusten tot vakbekwaamheid en tot het dragen van verantwoordelijkheid. Dit heeft implicaties voor het leerplan van het onderwijs: het zal enerzijds adequaat moeten voorbereiden op de beroepenwereld (ook indirect via een vervolgstudie) en anderzijds de leerlingen zodanig moeten toerusten, dat het voor hen mogelijk is goed te functioneren in het beroep alsook daarbuiten.

3.d. Beroepsgerichtheid van het onderwijs

Wanneer het Program van Uitgangspunten spreekt over persoonlijke ontplooiing als onderwijsdoelstelling (punt 32), dan wordt daaraan een niet uitputtende tweeledige invulling gegeven:

- 1) toerusten tot vakbekwaamheid,
- 2) toerusten tot het dragen van verantwoordelijkheid ten behoeve van dienst aan medemens en samenleving.

De commissie wil hieraan een derde punt toevoegen, dat zeer essentieel is, namelijk: voorwaarden scheppen voor een gepaste ontwikkeling van de creativiteit en de fantasie van de leerling. Van primair belang blijft in de visie van de commissie de vorming tot verantwoordelijkheid, die zowel in de sfeer van het beroep als daarbuiten bij de cultuuroverdracht in het algemeen, haar vruchten kan afwerpen.

Als men niet voldoende is toegerust kunnen de talenten, die ieder heeft meegekregen, niet volledig tot hun recht komen. In het voortgezet onderwijs moet de oriëntatie op de beroepenwereld, de sfeer van de betaalde arbeid, daarom een belangrijke plaats innemen, omdat iedere staatsburger in principe in staat moet zijn te voorzien in eigen levensonderhoud. De maatschappelijke werkelijkheid moet ook binnen de muren van de school tastbaar aanwezig zijn: school én beroepenwereld maken immers integraal deel uit van de samenleving.

De leerling is, naar wij eerder hebben uiteengezet, gebaat bij een overgang tussen deze twee 'leefkringen' die zo vloeiend mogelijk verloopt. De realiteit van de beroepenwereld en alle veranderingen, die daarin de laatste jaren zijn opgetreden, mogen zich niet onverwacht aandienen maar moeten van tevoren hoofdzakelijk bekend zijn. Wanneer een leerling voor een bepaald beroep kiest, moet het voortgezet onderwijs hem de mogelijkheid bieden zich daarop daadwerkelijk te prepareren. Een goede voorbereiding op het verrichten van arbeid in het algemeen is een eerste voorwaarde voor het op zich nemen van verantwoordelijkheid juist door middel van arbeid. Het onderwijs mag de leerling daarom ook niet te lang afhouden van het daadwerkelijk participeren in maatschappelijk zinrijk geachte activiteiten.

Het onderwijs vormt immers geen doel op zichzelf: het rust toe, bereidt voor op wat komen gaat. Ideeën over duur en vorm van de leerplicht dienen in dit licht te worden ontwikkeld.

3.e. Gelijkwaardigheid van het talent

De overige ideeën van de commissie, welke in haar ogen fundamenteel zijn voor de opbouw van een goed onderwijsstelsel, kunnen wellicht nader worden uiteengezet aan de hand van een begrippenpaar dat reeds eerder in dit hoofdstuk is gehanteerd: gelijkheid en gelijkwaardigheid.

Het eerste dat de commissie onder de aandacht wil brengen is de notie dat geen twee

mensen gelijk zijn. Ieder mens is een uniek wezen met een zeer individuele aard en aanleg en eigen talenten. De mens staat in de wereld met de opdracht zijn talenten optimaal te benutten ten dienste van de naaste. Het is de taak van het onderwijs al die verschillende talenten op te sporen en tot ontplooiing te brengen.

Vanzelfsprekend dienen de leerlingen ook gelijke onderwijskansen te krijgen. Maar dat wil niet zeggen dat zij daarvoor ook identiek moeten worden behandeld, in dezelfde situatie moeten worden gebracht, hetzelfde onderwijs moeten volgen. Want hoewel alle mensen gelijkwaardig zijn, zijn ze ongelijk in kunnen en kennen. Wel moet ieder gelijke kansen krijgen, want juist door een gelijke waardering van ieders uiteenlopende talenten kunnen die talenten het beste tot hun recht komen.

Juist doordat mensen verschillen in begaafdheid, zijn zij op elkaar aangewezen. Een verantwoordelijke samenleving kan pas worden bevorderd, als mensen elkaar aanvullen en helpen. De mens is in zijn betrokkenheid op de medemens van onschatbare waarde.

Hoe uiteenlopend de aard van de arbeid, waartoe mensen zich aangetrokken voelen, ook is: steeds moet het besef aanwezig zijn dat wat de een doet, niet minder hoeft te zijn dan wat de ander doet. Het is legitiem om geen interesse te hebben voor bepaalde arbeid en zich aangetrokken te voelen tot iets anders. Daarentegen is het afkeurenswaardig om minachting te koesteren voor bepaalde arbeid die terwille van het goed functioneren van de samenleving toch verricht moet worden.

Om het besef van gelijkwaardigheid over te dragen, is het in het funderend onderwijs wenselijk dat er geen barrières tussen leerlingen van uiteenlopende aard en aanleg worden opgetrokken. Dergelijke voorsorteringen (in hoofdstuk III zal hierop nader worden ingegaan) worden ten onrechte vaak gekoppeld aan het becid, dat men in de samenleving van bepaalde arbeid of van eventuele vervolgstudie heeft.

Integendeel, er moet juist een fundament voor solidariteit worden gelegd bij leerlingen van uiteenlopende aard, aanleg en herkomst. Als wij streven naar een cultureel pluriforme samenleving, dan zullen we af moeten van onze neiging om 'anders' zijn steeds maar te interpreteren als 'verkerend in een achterstandssituatie'.

Het onderwijs zal emancipatie van deze groepen met behoud van hun identiteit moeten bevorderen in het besef dat voor allen de samenleving leefbaar moet blijven c.q. worden.

3.f. Aspecten van het leerplan van het onderwijs

Wat betreft het leerplan van het onderwijs wil de commissie als haar algemene wens uitspreken, dat daarin de gehele mens in al zijn aspecten en zijn functioneren in de samenleving tot zijn recht komt, mede gelet op de veranderde plaats die de school in de samenleving inneemt (zie hiervoor hoofdstuk III, par. 5.c.6.). Aan het cognitieve aspect zal op evenwichtige wijze aandacht dienen te worden besteed. Fantasie en creativiteit van de leerling zullen tot ontwikkeling moeten worden gebracht: ook deze zaken behoren tot de talenten waarmee de mens is uitgerust en die hij/zij moet ontwikkelen terwille van zichzelf en de medemens.

Wat zeker niet mag worden verwaarloosd zijn de sociale vaardigheden die de leerling in staat stellen met anderen te functioneren in een verantwoordelijke samenleving.

Wanneer het onderwijs zou voorbereiden op het zelfstandig functioneren in de samenleving in zijn totaliteit, zou daarvan ook de beroepenwereld profiteren. Immers, binnen de sfeer van het beroep worden vaak vaardigheden verlangd, zoals communicatie en samenwerking, die daarbuiten ook nodig zijn, bijvoorbeeld in het verenigingsleven.

Essentieel voor zelfstandig functioneren in een verantwoordelijke samenleving is ook dat men zichzelf in het huishouden kan redden. Voorts dat men leert zorgen voor het eigen lichaam en het omringende milieu.

Tenslotte wil de commissie nog wijzen op het feit dat het leren zelfstandig te functioneren in een verantwoordelijke samenleving ook impliceert dat de leerling wordt geconfronteerd met normen en waarden, waarvan de realisering voor datzelfde functioneren van belang is.

De overheid dient in de sfeer van de inhoud van het onderwijs vooral voorwaarden-scheppend op te treden. Met het oog op artikel 23 van de Grondwet kan de overheid zich immers niet inlaten met de inrichting van het bijzonder onderwijs: zij kan slechts deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden formuleren. De afzonderlijke scholen dienen zich actief met de nadere concretisering van de in deze paragraaf genoemde denkbeelden bezig te houden en daarvan aan de samenleving verantwoording af te leggen via schoolwerkplannen.

4. Samenvatting

In het Program van Uitgangspunten neemt het begrip 'verantwoordelijke samenleving' een cruciale plaats in. De essentie van zo'n samenleving kan in vier kernwoorden worden weergegeven: gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap. Hierbij moet worden gestreefd naar een gelijke waardering van verschillende arbeid en van uiteenlopend talent. Ook het onderwijs kan een bijdrage leveren aan de verwerkelijking van de verantwoordelijke samenleving, door de leerling toe te rusten tot vakbekwaamheid en tot het dragen van verantwoordelijkheid. Ook dient het onderwijs voorwaarden te scheppen voor een gepaste ontwikkeling van de creativiteit en fantasie van de leerling. Men zou echter te veel van het onderwijs verlangen, als men het als motor voor maatschappelijke verandering wil laten fungeren. Belangrijk bij dit alles is, dat het onderwijs er in slaagt ieders talent op een plaats te krijgen waar het zich optimaal kan ontplooiën, en dat het een adequate voorbereiding op de samenleving biedt. Pas dan is het immers mogelijk, volledige verantwoordelijkheid te dragen.

HOOFDSTUK III

DE ONTWIKKELING VAN HET VOORTGEZET ONDERWIJS EN DE SAMENLEVING

1. Opbouw van het hoofdstuk

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van het stelsel van voortgezet onderwijs in Nederland en van de feitelijke ontwikkelingen die zich daarin hebben voorgedaan. Op grond van dit overzicht wordt het functioneren van het stelsel geanalyseerd. Vervolgens treft men een signalement aan van ontwikkelingen in de samenleving die, naar het inzicht van de commissie, van betekenis zijn voor het onderwijs. Nagegaan wordt hoe het onderwijs op deze ontwikkelingen heeft gereageerd en welke moeilijkheden daarbij kunnen worden onderkend. Getracht is, de ontwikkeling van onderwijs en samenleving in hoofdlijnen weer te geven. De conclusies die hieruit voortkomen, zijn vervolgens geconfronteerd met de christen-democratische visie op de rol van het onderwijs bij de groei naar een verantwoordelijke samenleving. Vastgesteld wordt, in hoeverre de knelpunten een beletsel vormen voor de idealen, die met enige uitvoerigheid in hoofdstuk II werden geformuleerd.

In de eerste plaats kan men zich afvragen, of het voortgezet onderwijs op bevredigende wijze ieders talenten opspoort en tot ontwikkeling brengt. Daarvoor is het, zoals in hoofdstuk II is duidelijk gemaakt, noodzakelijk dat de diversiteit van de talenten wordt onderkend en tegelijk het besef van gelijkwaardigheid levend wordt gehouden. Heeft elke leerling gelijke kansen op een opleiding die past bij zijn aard en aanleg en profiteren de leerlingen wel genoeg van het onderwijsaanbod? Het komt ons voor dat deze vragen het beste kunnen worden beantwoord door te kijken naar de wijze waarop ons onderwijsstelsel, dat wil zeggen de verschillende schooltypen in hun onderlinge samenhang, functioneert. In het onderwijsstelsel komt immers vooral het element van selectie, van groepering naar aard, aanleg en ambitie in diverse schooltypen tot uitdrukking.

In de tweede plaats dienen wij na te gaan in hoeverre het huidige voortgezet onderwijs flexibel kan reageren op de samenleving van vandaag en morgen. Wordt de leerling voldoende toegerust om te functioneren op een wijze, die hem bewust maakt van zijn verantwoordelijkheid, zowel in het beroep als daarbuiten?

Dit zijn vragen, die betrekking hebben op zowel de structuur als het leerplan van het onderwijs. Hierbij dient rekening te worden gehouden met veranderende processen, inzichten en eisen van de samenleving. Het onderwijs moet immers in ieder geval die kwaliteiten in de persoon ontwikkelen die, gelet op het ontwikkelings- en cultuurpatroon van de tijd, gewenst zijn.

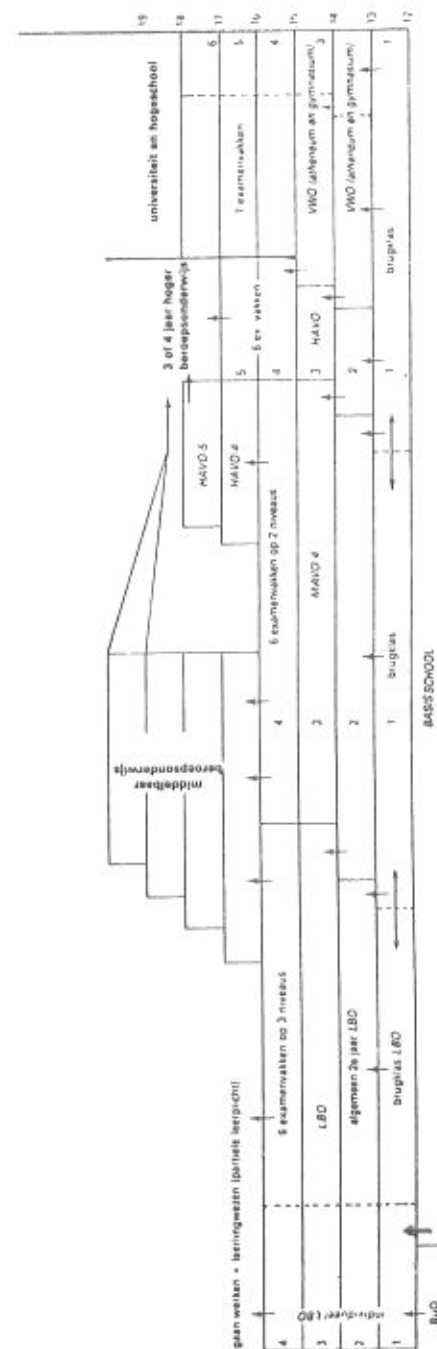
2. Ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs

2.1. Hoofdlijnen van het bestaande stelsel van voortgezet onderwijs¹

Een der belangrijkste doelstellingen van de Wet op het Voortgezet Onderwijs (Mammoetwet) was het scheppen van één wettelijk kader waarbinnen alle schooltypen tussen

¹Zie het schema op blz. 25.

Schema van het huidige voortgezet onderwijs in Nederland



Dit schema geeft de situatie zoals die gerealiseerd is in de zgn. brede scholengemeenschappen, d.w.z. die als principe een ongedeelde brugklas hebben; de stippelijnen tussen de verschillende brugklassen duidt erop dat horizontale doorstroming mogelijk is. Als scholengemeenschappen ook in het tweede jaar met selecteren naar LBO/HAVO/VWO, dan moeten ook de 'tussenschotten' in het tweede jaar aangegeven worden door stippen.

Lit: Docentengids voor het voortgezet onderwijs (emigszins gewijzigd).

het lager en het wetenschappelijk onderwijs een plaats konden vinden. Voorheen waren die schooltypen niet systematisch op elkaar afgestemd; zij waren onafhankelijk van elkaar tot ontwikkeling gekomen. Naast de nijverheids- en landbouwscholen, die voorbereiden op de uitoefening van een beroep, bestonden er verschillende schooltypen voor algemeen voortgezet onderwijs (ULO, middelbaar en gymasiaal onderwijs). In de Mammoetwet bleef het onderscheid tussen beroepsonderwijs en algemeen voortgezet onderwijs gehandhaafd vanaf het eerste leerjaar na de lagere school. Nederland kent zo eigenlijk twee hoofdsoorten van voortgezet onderwijs. Daar zijn enerzijds het lager, middelbaar en hoger beroepsonderwijs (LBO, MBO, HBO¹) en anderzijds het lager, middelbaar en hoger algemeen voortgezet onderwijs (LAVO², MAVO, HAVO), tezamen met het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (VWO) dat bestaat uit atheneum en gymnasium. De laatste jaren heeft zich nog het zogenaamd ongedeelde VWO ontwikkeld. Het karakter van het VWO is algemeen vormend, althans niet beroepsgericht. Zoals in hoofdstuk I werd opgemerkt, was 'doorstroming' één der voornaamste middelen waarmee de Wet op het Voortgezet Onderwijs (de Mammoetwet) trachtte te bereiken, dat méér leerlingen terecht kwamen op een plaats die strookte met hun aard, aanleg en maatschappelijke bestemming.

Met het oog hierop werd gepoogd grotere samenhang te brengen tussen het beroeps- en het algemeen voortgezet onderwijs. Het MAVO zou voorbereiden op het middelbaar en het HAVO op het hoger beroepsonderwijs.

Op deze wijze ontstond een gestructureerde en functionele relatie tussen schooltypen van beide hoofdsoorten.

Men kon daarnaast ook doorstromen binnen het beroeps- of algemeen voortgezet onderwijs. De interne samenhang trachtte men verder te bevorderen door invoering van een zogenaamd brugjaar, dat een schakel tussen het lager onderwijs en de uiteenlopende schooltypen van voortgezet onderwijs moest zijn.

Het in het brugjaar geboden onderwijs moest enerzijds een kennismaking zijn met het specifieke schooltype waaraan de brugklas was gekoppeld; anderzijds (en in de eerste plaats) moest het algemeen genoeg zijn om het de leerling mogelijk te maken zonder verlies van tijd over te stappen van het ene schooltype naar het andere, als de aanvankelijk gemaakte keus minder geslaagd bleek. Het brugjaar had oorspronkelijk dus vooral een determineerfunctie. De koppeling aan een bepaald schooltype leidde er in de meeste gevallen toe, dat het karakter van eerste leerjaar ging overheersen. Dit geldt in mindere mate voor de brugperiode in scholengemeenschappen, die langer dan één jaar kan duren en nog als uitstel van studiekeuze kan fungeren. De principiële keuze tussen algemeen voortgezet en beroepsonderwijs is dan meestal al gemaakt.

De Mammoetwet laat de totstandkoming van vele soorten scholengemeenschappen toe. Tabel 1 (pag. 27) geeft een indruk van de mogelijkheden en de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan.

Hieruit valt af te lezen, dat alle categoriale scholen voor AVO in aantal teruglopen. Opmerkelijk is de toename van de combinaties atheneum-HAVO-MAVO en lyceum-HAVO-MAVO.

De totstandkoming van 'zeer brede' scholengemeenschappen (d.w.z. lager beroepsonderwijs t/m gymnasium) vindt niet verder plaats. De combinatie MAVO + lager beroepsonderwijs neemt duidelijk in aantal toe.

Ook binnen het LBO (incl. LAVO) ontstonden vele opleidingscombinaties, die in tabel

Tabel 1
Ontwikkeling scholengemeenschappen in het voortgezet onderwijs

	'69	'70	'71	'72	'73	'74	'75	'76	'77	'78	'79	'80
gymnasium	52	49	44	43	40	39	39	39	38	38	38	38
atheneum	30	25	11	8	8	8	8	8	8	8	8	8
atheneum + HAVO	61	63	79	83	81	84	87	93	89	94	92	89
atheneum + HAVO + MAVO	28	31	46	47	52	56	64	70	70	76	79	80
atheneum + HAVO + MAVO + beroepsonderwijs	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	8
lyceum*	24	21	7	4	4	3	3	3	4	3	6	3
lyceum + HAVO	126	123	137	138	146	148	149	154	160	158	156	157
lyceum + HAVO-afdeling	-	-	5	5	4	5	5	5	4	4	3	3
lyceum + HAVO + MAVO	37	47	52	58	58	67	69	71	73	74	76	78
lyceum + HAVO + MAVO + beroepsonderwijs	5	7	6	5	5	6	6	6	6	6	7	7
HAVO	20	18	16	15	16	16	18	16	17	13	12	12
HAVO + MAVO	11	13	15	15	18	25	33	34	33	34	35	33
HAVO + MAVO + beroepsonderwijs	-	3	5	5	6	6	5	6	7	7	6	6
HAVO-afdeling + MAVO	-	-	1	4	3	4	4	4	3	3	3	3
MAVO	1057	1013	966	945	936	919	906	898	886	872	856	841
MAVO + beroepsonderwijs	23	29	34	37	37	40	41	45	52	60	66	70

Bron: Mcdelingen CBS, onderwijsstatistieken nrs. 7572.7584, 7602.7632, 7671, 7708 en 7733.

*) lyceum = gymnasium + atheneum

¹ Het hoger beroepsonderwijs in dit rapport buiten beschouwing gelaten.

2 zijn weergegeven. De meest voorkomende zijn (naar aantal gerangschikt) LTO-LHNO, LHNO-LEAO, ITO-IHNO, LTO-LHNO-LEAO. Er ontstonden ook 'verticale' combinaties van schooltypen die op elkaar aansluiten, zoals LBO-MBO.

Niet alleen de invoering van de scholengemeenschap en van de (verlengde) brugperiode moest uitstel van verplichte studie- en beroepskeuze mogelijk maken; ook de inhoud van het onderwijs (de lessentabellen) moest hierbij een rol spelen. Sinds het operationeel worden van de Mammoetwet in 1968 is in de eerste fase van het beroepsonderwijs een veralgemening verwezenlijkt. Enerzijds is het aandeel der zogenaamd algemeen vormende vakken gestaag toegenomen. Anderzijds is ernaar gestreefd binnen de beroepsgerichte vakken tot een verbreding te komen. Tevens is het aantal differentiaties verminderd. Het LBO is derhalve meer beroepsvoorbereidend dan beroepsgericht van karakter geworden.

Het eerste leerjaar van een school voor lager beroepsonderwijs verschilt daardoor qua leerstof niet zo veel van het eerste leerjaar van een zelfstandige MAVO-school.

Anderzijds is het verschil weer groot genoeg om een overstap te bemoeilijken.

Niettemin blijft het brugjaar aan de verschillende schooltypen gekoppeld, waardoor de leerling bij het verlaten van de lagere school in de meeste gevallen direct moet kiezen tussen algemeen voortgezet en beroepsonderwijs.

2.b. Onderwijs naar sociaal milieu en geslacht

Voordat wij overgaan tot een bespreking van de afzonderlijke schooltypen, is het gewenst er alvast op te wijzen dat de relatie tussen onderwijs en sociaal milieu (sociale beroepsgroep van het gezinshoofd) duidelijk aanwezig is. Men lette eens op de cijfers in tabel 3 (pag. 29).

Uit deze cijfers kan worden geconcludeerd, dat leerlingen afkomstig uit lagere sociale beroepsgroepen in het LBO zijn oververtegenwoordigd; leerlingen afkomstig uit hogere sociale beroepsgroepen vindt men oververtegenwoordigd in de moeilijker schooltypen van het AVO (zie ook de paragraaf 'Problemen rond de schoolkeuze').

Tabel 2: Lijst van LBO-opleidingscombinaties (incl. LAVO) in het schooljaar 1981-1982

LTO-LAVO	1	LHNO-LAVO	2
LTO-LAO	4	LHNO-LEAO	48
LTO-LEAO	6	LHNO-LAO	11
LTO-LHNO	58	LHNO-LEAO-LAVO	2
LTO-LEAO-LAO	2	LHNO-LEAO-LAO	4
LTO-LHNO-LAO	2		
LTO-LHNO-LEAO	16	LMO-LEAO	14
LTO-LHNO-LAVO	2	LMO-LHNO-LEAO	1
LTO-LHNO-LEAO-LAO	1		
		LEAO-LAVO	3
ITO-ILO	3		
ITO-IHNO	28		

Bron: CBS.

Tabel 3
Leerlingen per leerjaar en onderwijsniveau naar sociaal milieu. 1 september 1977

Leerjaar	meisjes										jongens												
	absoluut					%					absoluut					%							
	hogere em-plooyes	middel-bare em-plooyes	lagere em-plooyes	zelf-standigen met personeel	zelf-standigen zonder personeel	overig	absoluut	100% jern-plooyes	hogere em-plooyes	middel-bare em-plooyes	lagere em-plooyes	zelf-standigen met personeel	zelf-standigen zonder personeel	overig	absoluut	100% jern-plooyes	hogere em-plooyes	middel-bare em-plooyes	lagere em-plooyes	zelf-standigen met personeel	zelf-standigen zonder personeel	overig	
Leerjaar 1	128.750	16	11	5	7	21	128.750	9	16	11	5	7	31	21	139.570	9	10	5	5	5	7	21	31
VVO, HAVO, brugperiode	24.780	25	12	6	6	13	24.780	20	25	12	6	6	17	13	26.338	20	12	6	5	6	6	17	13
zonder MAVO	24.761	20	12	5	6	18	24.761	13	20	12	5	6	26	18	24.429	12	20	5	6	6	8	30	26
Brugperiode met MAVO	40.809	1	7	3	8	19	40.809	8	1	7	3	8	30	19	36.596	8	17	4	9	9	43	30	30
MAVO	33.392	8	7	5	7	30	33.392	1	8	7	5	7	43	30	47.233	2	6	4	7	6	4	43	30
LTO, LHNO	5.009	11	10	3	6	25	5.009	4	11	10	3	6	29	25	4.974	7	13	7	12	7	7	29	25
LEAO, LMO	135.281	15	10	5	7	22	135.281	9	15	10	5	7	30	22	143.310	9	11	5	5	5	8	30	30
Leerjaar 2	16.181	25	11	4	4	14	16.181	23	25	11	4	4	14	14	16.219	25	12	5	5	4	4	14	14
VVO	13.768	24	10	7	7	15	13.768	14	24	10	7	7	21	15	13.071	15	23	6	5	5	7	21	15
HAVO	48.917	16	11	6	8	29	48.917	8	16	11	6	8	29	21	44.153	9	17	13	5	7	7	29	21
MAVO	11.378	23	13	5	7	17	11.378	13	23	13	5	7	23	17	11.652	16	21	6	6	5	5	23	17
Brugperiode	38.935	6	7	4	6	29	38.935	3	6	7	4	6	39	29	52.409	3	8	4	8	4	10	39	29
LTO, LHNO	6.082	10	9	4	7	26	6.082	4	10	9	4	7	31	26	5.806	4	13	7	6	6	6	31	26
LEAO, LMO	132.710	16	11	6	9	24	132.710	10	16	11	6	9	28	24	153.277	9	16	5	5	8	8	28	24
Leerjaar 4	14.282	27	12	5	5	15	14.282	26	27	12	5	5	14	15	17.351	23	14	4	4	4	4	14	14
VVO	30.675	15	13	6	8	21	30.675	15	21	13	6	8	21	21	32.517	13	20	14	5	6	6	21	21
HAVO	44.331	16	11	7	10	23	44.331	10	16	11	7	10	28	23	39.265	7	17	12	6	8	8	28	23
MAVO	36.949	8	7	4	9	29	36.949	3	8	7	4	9	37	29	57.807	3	9	8	5	9	9	37	29
LTO, LHNO	6.473	11	11	5	6	26	6.473	3	11	11	5	6	26	26	6.337	6	12	5	5	7	7	26	26
LEAO, LMO	39.783	18	12	6	6	17	39.783	18	23	12	6	6	17	17	44.527	17	22	14	5	4	4	17	17
Leerjaar 5	15.205	26	12	5	4	16	15.205	25	26	12	5	4	16	16	19.989	21	25	12	4	5	5	16	16
VVO	24.578	21	11	7	7	23	24.578	14	21	11	7	7	17	23	24.538	13	20	16	6	4	4	17	23
HAVO	13.464	23	12	6	6	19	13.464	23	24	12	6	6	13	19	18.126	22	23	13	5	5	5	13	19
Leerjaar 6 VVO																							

Bron: CBS-Mededeelingen no. 7705.

Een andere conclusie is, dat de deelname van meisjes aan het voortgezet onderwijs na de leerplichtige leeftijd geringer is dan die van jongens.

3. De verschillende schooltypen van voortgezet onderwijs

In de hierna volgende paragrafen zullen de meeste typen van voortgezet onderwijs in hun ontwikkeling worden bekeken. Het is noodzakelijk bij elk type een indruk te geven van de in-, door- en uitstroom van de leerlingen: waar komt men vandaan en waar gaat men naar toe, hoe verloopt de schoolloopbaan?

Bij de meeste schooltypen is het bovendien interessant te constateren hoe het leerlingenbestand is samengesteld, bijvoorbeeld naar geslacht en sociale beroepsgroep.

3.a. Het lager beroepsonderwijs (LBO)

Als gevolg van het Besluit LBO/LAVO (1973) zijn alle schooltypen van lager beroepsonderwijs vierjarig geworden. Het eerste jaar is algemeen vormend van karakter, het tweede jaar voor het grootste gedeelte ook. Het derde en vierde jaar geven ruimere aandacht aan beroepsvoorbereidende vakken. Het is mogelijk om bepaalde vakken op verschillende niveaus te volgen, waarvan het hoogste, het C-niveau, vereist kan zijn voor toelating tot het middelbaar beroepsonderwijs (MBO). Voor hen die na het LBO geen dagschool meer bezoeken bestaan er nog voorzieningen als het beroepsbegeleidend onderwijs en vormingswerk. Het LBO is dan ook niet meer als eindonderwijs bedoeld; in de praktijk fungeert het echter nog al eens als zodanig.

Het Besluit LBO/LAVO was bedoeld om van alle typen lager beroepsonderwijs één onderwijskundig geheel te maken met dezelfde grondstructuur. Men achtte het gewenst, dat de leerling zich langer dan het ene brugjaar kon oriënteren op het vervolgonderwijs en de daarin vervatte beroepsrichting.

De meest bezochte LBO-schooltypen zijn het lager technisch onderwijs (LTO) en het lager huishoud- en nijverheidsonderwijs (LHNO). Daarnaast kunnen worden onderscheiden het lager economisch en administratief onderwijs (LEAO), het lager middenstandsonderwijs (LMO), het lager agrarisch onderwijs (LAO) en het lager nautisch onderwijs (LNO). Dit laatste schooltype wordt overwegend door jongens bezocht, evenals het LTO. Het LHNO wordt vrijwel uitsluitend door meisjes bezocht.

Verschillende LBO-schooltypen kennen een variant waarin extra aandacht wordt geschonken aan leermoeilijkheden waarmee bepaalde leerlingen te kampen hebben (IBO, individueel beroepsonderwijs). Zo is er naast en in het LTO het ITO (individueel technisch onderwijs), in het LHNO het IHNO, en naast en in het LAO het ILO.

Een eerste verschijnsel in verband met het LBO waarop de aandacht kan worden gevestigd is, dat sinds de invoering van de WVO na de lagere school minder direct voor het LBO wordt gekozen. Het algemeen voortgezet onderwijs is als eerste keuze meer in aanmerking gekomen. De verschuiving ten gunste van het AVO blijkt uit de cijfers in tabel 4¹⁾, die de uitstroom uit het zesde leerjaar van het lager onderwijs naar bestemming weergeven (in percentages).

De cijfers maken verder duidelijk, dat de laatste jaren (vanaf 1977) procentueel iets meer jongens op het LBO terechtkomen: dit is vooral toe te schrijven aan de groeiende

1) Bron: CBS. *Statistiek van het VWO, HAVO en MAVO en de onderwijsmatrix* over de betreffende jaren.

Tabel 4: Uitstroom uit leerjaar 6 GLO naar bestemming

	totaal in 6 GLO	jongens naar LBO %	naar AVO %	totaal in 6 GLO	meisjes naar LBO %	naar AVO %
1969	108.520	42,8	56,0	106.476	41,8	57,1
1970	110.816	40,4	58,7	108.222	39,0	60,1
1971	114.886	38,3	60,7	113.234	36,5	62,6
1972	114.795	37,5	61,5	112.943	35,0	64,2
1973	115.720	36,3	62,7	115.063	33,2	65,9
1974	116.331	35,5	63,4	115.433	32,0	67,1
1975	117.762	35,2	63,9	116.313	31,0	68,1
1976	118.506	33,9	65,1	117.719	29,4	69,7
1977	117.961	34,3	65,2	115.990	28,9	70,8
1978	115.621	34,9	64,3	114.965	27,3	72,2
1979	114.855	34,9	64,5	113.504	26,6	73,0

belangstelling voor het lager technisch onderwijs¹⁾.

Bij de meisjes zet de dalende lijn ook de laatste jaren door; dit is vooral een gevolg van de omstandigheid, dat het LHNO als eerste keuze aan populariteit blijft inboeten. Bij de beoordeling van deze percentages dient er wel rekening mee te worden gehouden, dat het toenemend aantal leerlingen dat het gemeenschappelijk leerjaar (VWO-HAVO-)MAVO met beroepsonderwijs doorloopt, bij het AVO is gerekend.

¹⁾ Betrekkelijk veel leerlingen van buitenlandse nationaliteit komen op het LBO terecht. Zie hiervoor blz. 52.

Tabel 5: Instroom vanuit AVO in LBO (in percentages van totale instroom LBO)

	jongens		meisjes	
	totale in- stroom in LBO	%* (vanuit AVO)	totale in- stroom in LBO	% (vanuit AVO)
1969	58.746	10,1	52.059	7,6
1970	56.716	8,6	49.203	6,6
1971	57.714	9,8	49.385	7,9
1972	57.352	10,6	47.961	9,2
1973	57.143	12,4	46.939	10,2
1974	57.342	13,7	46.680	12,2
1975	58.598	14,9	46.914	14,0
1976	57.848	16,1	45.623	15,4
1977	59.253	18,1	45.166	17,5
1978	60.884	19,2	43.315	18,8
1979	60.779	19,8	41.978	19,7

* $\frac{\text{instroom in LBO vanuit AVO}}{\text{totale instroom in LBO}} \times 100$

Slechts in het laatste geval is een kleine toename zichtbaar. Het gaat hier echter om tienden van procenten!

De geslachtsgebondenheid van het agrarisch onderwijs is wel veel minder geworden. Gold het agrarisch onderwijs aanvankelijk als een opleiding voor jongens, nu wordt het ook door een aanzienlijk aantal meisjes (éénvierde van de leerlingen) bezocht. Deze ontwikkeling maakt duidelijk dat het niet onmogelijk is de geslachtsgebondenheid van een bepaalde opleiding te doorbreken.

3.b. *Het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (MAVO)*

In de oorspronkelijke opzet van de Wet op het Voortgezet Onderwijs was het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (MAVO) voor een deel geconcipieerd als vervanging van de ULO-school. Dit laatste schooltype gaf toegang tot een aantal beroepsopleidingen (bijvoorbeeld de kweekschool), maar fungeerde daarnaast ook uitdrukkelijk als eindonderwijs. Een belangrijk experiment in de ontwikkeling van het MAVO is het MAVO-project, dat alle leerlingen de mogelijkheid geeft het eindexamen op twee niveaus af te leggen. Een reden om het MAVO-project te beginnen was, dat de belangstelling voor het driejarig MAVO gering bleef. Een andere reden was de verlenging van de leerplicht.

Het eerste dat opvalt bij een analyse van de instroom van leerlingen in het MAVO, is de grote populariteit van dit schooltype ten opzichte van de andere AVO-soorten (HAVO, atheneum, gymnasium). De cijfers in tabel 7 die de percentages AVO-leerlingen aangeven, die na het brugjaar terechtkomen op het MAVO, maken dit duidelijk¹⁾.

Hoewel het aandeel van het MAVO nog steeds groter is dan dat van de overige AVO-soorten, moet toch tevens worden geconstateerd dat de (eerste) voorkeur voor het MAVO afneemt ten gunste van het overig AVO. Er is dus sprake van een verschuiving ten gunste van de moeilijker vormen van AVO.

Tabel 7: Aandeel van het MAVO in leerjaar 2 van het AVO (in percentages)

	jongens		meisjes	
	totaal in 2 AVO	% (MAVO)	totaal in 2 AVO	% (MAVO)
1970	65.017	57,7	63.586	61,8
1971	68.788	57,1	67.448	61,0
1972	73.634	56,8	74.408	60,9
1973	76.307	57,4	76.950	60,9
1974	78.034	57,2	80.866	60,7
1975	79.228	57,2	81.724	60,5
1976	80.317	57,4	84.614	59,7
1977	81.144	56,7	86.036	58,5
1978	80.072	56,3	85.830	48,3
1979	77.938	55,4	86.261	57,7
1980	76.011	54,6	85.253	57,4

1) Bron: CBS, *Statistiek van het VWO, HAVO en MAVO* over de betreffende jaren. De cijfers zijn exclusief het gemeenschappelijk leerjaar VWO en/of HAVO met MAVO. Ook na verrekening van het gemeenschappelijk tweede leerjaar blijven de conclusies dezelfde. Zie publikaties 14 en 18 van de Commissie Planprocedure (1977, 1981).

De uitstroom uit het MAVO met diploma heeft enkele interessante aspecten. De verdere loopbaan van MAVO-afgestudeerden toont het volgende beeld:¹⁾

Tabel 8: Uitstroom uit MAVO met diploma

	1970	1975	1977	1978	1979	1980
jongens						
abs.						
w.v. in volgend schooljaar	25.954	31.102	32.843	34.419	32.890	34.282
overig VWO/HAVO/MAVO	%					
lagere trap	1,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
hogere trap	34,0	37,0	40,2	37,6	34,3	31,2
middelbaar beroepsonderwijs	27,7	40,1	41,6	43,8	48,3	52,3
hoger beroepsonderwijs	8,3	4,4	2,9	2,1	2,1	1,5
geen volledig dagonderwijs	28,9	18,4	15,2	16,0	15,3	15,0
meisjes						
abs.						
w.v. in volgend schooljaar	25.540	35.230	37.014	38.670	37.869	38.900
overig VWO/HAVO/MAVO	%					
lagere trap	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
hogere trap	18,2	27,3	31,4	31,7	30,8	30,2
middelbaar beroepsonderwijs	26,0	38,2	36,8	38,8	40,5	42,5
hoger beroepsonderwijs	2,2	1,2	1,1	0,8	0,8	0,8
geen volledig dagonderwijs	53,4	33,4	30,7	28,6	27,9	26,4

Het eerste dat we uit deze cijfers kunnen opmaken, is dat *de functie van het MAVO als eindonderwijs is afgenomen*, zowel voor jongens als voor meisjes. Toch volgt (in 1980) nog ruim een kwart van de meisjes na het behalen van het MAVO-diploma geen volledig dagonderwijs meer. De verminderde betekenis van het MAVO als eindonderwijs vinden wij terug in

- a) *de omvangrijke doorstroming van MAVO naar HAVO*, die vooral bij meisjes is toegenomen. Gemiddeld een derde van de MAVO-ge диплоmeerden komt in de vierde klas van het HAVO terecht en behaalt via een langere leerweg het HAVO-diploma;
- b) *de groeiende doorstroming van MAVO naar het middelbaar beroepsonderwijs (MBO)*. In dit verband verdient de groeiende doorstroming van jongens naar het middelbaar technisch onderwijs speciale aandacht, omdat dit van alle MBO-sectoren de meeste MAVO'ers opneemt.

3.c. *Het hoger algemeen voortgezet onderwijs (HAVO)*

De introductie van het HAVO werd indertijd bevorderd door de omstandigheid, dat ca. vijftig procent van de HBS-leerlingen voortijdig de school verliet door het toenevend voorbereidend-wetenschappelijk karakter ervan. Een andere overweging was, dat de instroom in de HBS vanuit het ULO verder toenam. Ook de plaats van de MSVM in het stelsel moest worden verduidelijkt. Men kwam tot de conclusie dat er een nieuw schooltype moest komen dat qua functie tussen het oude ULO en de HBS instond. Dit schooltype zou onderdak bieden aan die leerlingen, die niet verder zouden studeren aan universiteit of hogeschool, maar wel méér wilden (en aankonden) dan het MAVO. Het nieuwe HAVO was in de eerste plaats bedoeld als voorbereiding op het

1) Bron: CBS, *Zakboek onderwijsstatistieken* (1982).

hoger beroepsonderwijs, en gold daarnaast als voorbereiding op de intrede in de maatschappij.

Bezien wij de percentuele ontwikkeling van de instroom in het HAVO (tweede klas) ten opzichte van de andere vormen van AVO, dan lijkt de populariteit van het HAVO als eerste schoolkeuze binnen het AVO nagenoeg gelijk gebleven:¹⁾

Tabel 9: Doorstroom uit brugjaar naar leerjaar 2 HAVO (in percentages)

	jongens		meisjes	
	totaal in AVO-brugjaar	% naar HAVO	totaal in AVO-brugjaar	% naar HAVO
1971	78.933	12,2	77.510	13,6
1972	81.117	12,1	79.588	13,9
1973	83.660	12,8	84.150	13,5
1974	85.387	12,5	86.012	12,9
1975	86.772	12,6	88.375	13,4
1976	88.725	12,7	90.843	13,4
1977	87.966	12,5	90.673	13,0
1978	85.400	12,6	91.267	13,1
1979	83.485	12,5	90.422	12,7

Wanneer wij het groeiende percentage leerlingen, dat een tweejarige AVO-brugperiode doormaakt (in 1971: 6,4% jongens en 6,1% meisjes; in 1980 13,5% jongens en 13,6% meisjes) verdisconteren, dan is het aannemelijk dat het aandeel van het HAVO is toegenomen, nog afgezien van de instroom van MAVO-gediplomeerden. Na reconstructie van de cijfers door verrekking van gemeenschappelijke leerjaren wordt dit vermoeden bevestigd, zowel voor jongens als voor meisjes²⁾.

Andere cijfers maken duidelijk, dat steeds meer HAVO-gediplomeerden doorstromen naar het VWO, wat in de meeste gevallen wil zeggen naar de vijfde klas van het atheneum³⁾:

Tabel 10: Doorstroom HAVO-gediplomeerden naar het VWO (in percentages van het totale aantal gediplomeerden)

	jongens naar VWO		meisjes naar VWO	
	totaal aantal HAVO-gedipl.	% (naar VWO)	totaal aantal HAVO-gedipl.	% (naar VWO)
1971	8.022	3,8	5.413	1,2
1972	8.629	5,9	5.825	2,8
1973	15.783	8,2	13.230	3,8
1974	16.396	9,6	14.981	3,7
1975	18.062	9,2	14.981	3,7
1976	18.622	11,5	17.568	3,3
1977	19.712	13,1	19.256	5,0
1978	20.625	15,0	20.812	6,0
1979	20.481	15,2	20.659	6,4
1980	20.255	16,2	21.559	7,5

1) Bron: CBS, *Statistiek VWO-HAVO-MAVO*.

2) Zie publikaties 14 en 18 van de Commissie Planprocedure (1977, 1981).

3) Bron: CBS, *Statistiek VWO-HAVO-MAVO*.

Tabel 11: Uitstroom HAVO-gediplomeerden uit het AVO naar bestemming (in percentages)

	meisjes		jongens		geen volledig dagonderwijs
	MBO	HBO	MBO	HBO	
1970	3.917	49,1	5.452	63,0	36,8
1971	5.346	50,6	7.719	59,3	40,3
1972	5.659	54,2	8.116	66,0	33,5
1973	12.728	46,3	14.490	58,3	40,8
1974	14.425	42,6	14.817	57,6	42,2
1975	15.702	43,8	16.415	59,3	39,0
1976	1.987	43,1	16.481	62,0	35,7
1977	18.540	45,9	17.136	65,4	31,6
1978	19.557	42,3	17.522	61,5	33,3
1979	19.328	39,9	17.370	60,0	31,9

* Dit sterk gestegen percentage hangt samen met de verdwijning van het voorbereidend jaar HTO, waardoor eerder voor MBO wordt gekozen.

De meeste HAVO'ers stromen niet door naar het VWO, maar kiezen voor het beroepsonderwijs (MBO of HBO) of nemen niet langer deel aan een vorm van volledig dagonderwijs.

Bezien wij daarom de uitstroom van HAVO-gediplomeerden uit het AVO naar bestemming, weergegeven in tabel 11¹⁾.

Het eerste dat opvalt is dat na het HAVO steeds vaker voor het MBO wordt gekozen. Men kan zich afvragen of hier van werkelijke 'keuze' sprake is of dat deze doorstroming uit de nood is geboren.

Bij de meisjes is het HAVO steeds meer eindonderwijs en steeds minder vooropleiding van het HBO. Bij jongens is de doorstroom naar het HBO vrij constant; het HAVO lijkt voor hen minder vaak als eindonderwijs te fungeren.

3.d. *Het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (VWO)*

Zoals de naam al aangeeft, is het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (VWO) bedoeld als aanloop voor het onderwijs aan universiteit of hogeschool; het is dus in de eerste plaats op dat vervolgonderwijs gericht.

In de oorspronkelijke opzet van de Mammoetwet bestond het VWO uit vier schooltypen: atheneum A en B, gymnasium alpha en beta. Het onderscheid tussen de a- en b-richting werd vanaf het vierde leerjaar aangebracht. De laatste ontwikkelingen gaan in de richting van ongedeelde VWO, waarbij alleen in de samenstelling van het vakkenpakket een gymnasiaal accent kan worden aangebracht.

Bezien wij de instroom in het VWO (tweede klas) ten opzichte van de andere vormen van AVO, zonder daarbij de verlengde brugperiode te verrekenen, dan is er sprake van een teruggang²⁾:

Tabel 12: Doorstroom uit brugjaar naar 2 VWO (in percentages)

	jongens totaal in AVO- brugjaar	% naar VWO	meisjes totaal in AVO- brugjaar	% naar VWO
1971	78.933	19,8	77.510	17,7
1972	81.117	19,4	79.588	17,3
1973	83.660	18,3	84.150	16,9
1974	85.387	17,6	86.012	16,5
1975	86.772	17,3	88.375	16,5
1976	88.725	16,7	90.843	16,7
1977	87.966	16,2	90.673	16,2
1978	85.400	16,2	91.267	15,9
1979	83.485	16,4	90.422	16,2

Deze teruggang is echter verklaarbaar door het groeiende percentage leerlingen dat een tweejarige AVO-brugperiode doormaakt (voor cijfers: zie de paragraaf over het HAVO). Wanneer wij dit groeiende percentage verdisconteren, dan blijkt bij jongens toch ook een teruggang tot 1978 en daarna een licht herstel (1969: 27,0; 1975: 20,5;

1) Bron: idem.

2) Bron: *Onderwijsmatrix. Overgangen binnen het onderwijs en intrede in de maatschappij over de betreffende jaren.*

1980: 22,2¹⁾). Bij meisjes is een voortdurende toename van de keuze voor VWO zichtbaar.

De cijfers, die de uitstroom uit het VWO met diploma naar bestemming aangeven, duiden erop dat het HBO steeds vaker wordt gekozen (1977: 15,6%; 1978: 16,1%; 1979: 21,3% jongens en over dezelfde jaren 29,9%, 29,5% en 31,2% meisjes). In 1979 ging 62,6% van de mannelijke VWO-abituriënten naar het WO, tegenover 40,5% van de vrouwelijke. In hetzelfde jaar fungeerde het VWO voor 15,7% van de jongens en voor 27,5% van de meisjes als eindonderwijs.

3.e. *Conclusie*

Samenvattend kunnen wij met betrekking tot het lager beroepsonderwijs opmerken dat:

- er relatief minder direct gekozen wordt voor het LBO;
- de instroom vanuit het AVO in het LBO omvangrijk is;
- de doorstroom van het LBO naar een niet overeenkomstige sector van het MBO toeneemt;
- de geslachtsgebondenheid van de meest bezochte LBO-typen (LTO en LHNO) niet wezenlijk doorbroken is;
- kinderen uit de lagere sociale beroepsgroepen in het LBO zijn oververtegenwoordigd.

Met betrekking tot de cijfers betreffende in-, door- en uitstroom van het AVO kunnen wij samenvattend opmerken dat:

- er een omvangrijke doorstroom is (met diploma) van MAVO naar HAVO en van HAVO naar VWO;
- er een groeiende doorstroom is van MAVO naar MBO en een afname van de betekenis van het MAVO als eindonderwijs;
- er een groeiende doorstroom is van HAVO naar MBO en van VWO naar HBO.

4. Overwegingen betreffende in-, door- en uitstroom van leerlingen in het voortgezet onderwijs en betreffende het leerlingbestand

4.a. *Problemen rond de schoolkeuze*

In het vorige hoofdstuk is als doelstelling van het onderwijs geformuleerd, dat het de diverse talenten van de leerlingen opspoort en op doelmatige wijze leidt naar een plaats waar zij het beste tot ontwikkeling kunnen komen. De keuze die tussen de verschillende schooltypen moet worden gemaakt is één van de belangrijkste selectiemechanismen in het onderwijs. Daarom is het van betekenis om na te gaan, welke factoren de schoolkeuze bepalen en of zij op verantwoorde wijze tot stand komt.

Een eerste moment van schoolkeuze is aangebroken in de zesde klas van de lagere school: dan moet worden vastgesteld of de leerling geschikt is voor LBO of AVO. Wanneer wij onderzoeken welke factoren een rol spelen bij de keuze van het schooltype van voortgezet onderwijs, dan kan worden geconstateerd dat deze van zeer uiteenlopende aard zijn.

Wij kunnen hierbij de volgende factoren onderscheiden.

- In de eerste plaats is er het advies van het hoofd van de basisschool aangaande het

1) Zie publikaties 14 en 18 van de Commissie Planprocedure (1977, 1981).

vervolgonderwijs. Dit advies is onder meer voortgekomen uit een afweging van de resultaten van diverse schooltoetsen, die informatie geven over aard en aanleg van de leerling. Het advies komt mede tot stand op grond van consultaties van leerkrachten die de leerling in kwestie onderricht hebben gegeven en met zijn vorderingen en eigenaardigheden vertrouwd zijn. Er bestaan cijfers (tabel 13) die duidelijk maken dat bij het advies van het schoolhoofd de sociale beroepsgroep, waaruit de leerling voortkomt, een rol speelt. Het blijkt dat bij een gelijk prestatieniveau kinderen uit de lagere beroepsgroepen eerder een LBO-advies krijgen.

- In de tweede plaats spelen de opvattingen van de ouders mee. Dezen houden er bepaalde denkbeelden op na met betrekking tot aard en aanleg van hun kinderen. Daarnaast kunnen zij bepaalde idealen koesteren over de schoolloopbaan van hun kinderen, die zeer uiteenlopend zijn, afhankelijk van hun persoonlijke instelling.

Tabel 13:
Advies schoolhoofd per prestatieniveau, sociale beroepsgroep en geslacht, percentages, 1977

	jongens						meisjes					
	totaal (=100%)		vwo+havo+lbo havo mavo		leao, overig lavo, lmo		totaal (=100%)		vwo+havo+lbo havo mavo		leao, overig lavo, lmo	
	%						%					
P1												
hogere employees	288	-	15	37	6	42	213	-	33	50	8	9
middelbare employees	935	-	15	54	4	27	847	1	14	53	5	27
lagere employees	884	-	13	57	6	24	777	1	12	60	4	23
zelfst. met pers. zelfst. zonder pers. arbeiders	488	-	14	58	7	21	376	-	14	60	8	18
overig	1022	-	6	64	3	28	744	1	16	69	3	12
	5923	-	5	67	2	26	450	-	8	76	5	11
	474	-	4	68	3	24	4263	-	6	77	5	13
P2												
hogere employees	1598	8	49	25	5	14	1235	7	65	12	4	13
middelbare employees	3238	4	48	28	7	14	3177	4	48	29	6	12
lagere employees	2638	4	40	40	7	10	2664	4	45	35	7	10
zelfst. met pers. zelfst. zonder pers. arbeiders	1395	1	37	44	7	10	1175	2	49	37	5	8
overige	2189	1	37	49	4	10	2303	2	37	50	5	6
	12151	1	22	61	4	12	9725	2	36	47	7	9
	6747	1	23	59	6	11	6550	2	32	51	8	8

	jongens						meisjes					
	totaal (=100%)		vwo+havo+lbo havo mavo		leao, overig lavo, lmo		totaal (=100%)		vwo+havo+lbo havo mavo		leao, overig lavo, lmo	
	%						%					
P3												
hogere employees	2904	32	57	5	2	4	3127	36	54	4	1	5
middelbare employees	5957	24	55	13	2	6	5325	26	61	7	2	4
lagere employees	3795	19	56	14	3	9	3734	22	61	10	3	5
zelfst. met pers. zelfst. zonder pers. arbeiders	1772	15	53	18	5	9	1665	22	3	4	4	6
overig	2712	11	46	31	3	9	2468	14	64	13	1	7
	9503	11	52	30	3	6	9351	12	65	16	4	4
	5544	15	50	25	3	7	5515	15	61	15	3	6
P4												
hogere employees	3586	76	21	0	1	2	3572	75	23	-	0	2
middelbare employees	5458	70	27	1	0	2	5033	69	28	0	0	3
lagere employees	2971	61	34	1	0	4	2897	59	37	1	0	3
zelfst. met pers. zelfst. zonder pers. arbeiders	1492	56	76	5	1	2	1226	63	34	1	1	2
overig	1867	49	36	11	0	4	1683	52	43	3	1	2
	6009	46	44	7	1	2	5454	51	42	4	0	3
	3381	50	38	8	1	4	3365	53	42	2	0	3
P5												
hogere employees	1314	97	2	-	0	1	1283	97	3	-	-	1
middelbare employees	1798	93	4	-	0	3	1736	93	4	0	-	2
lagere employees	809	90	7	-	-	3	651	90	5	-	-	5
zelfst. met pers. zelfst. zonder pers. arbeiders	334	91	7	-	-	2	301	89	9	-	-	2
overig	275	90	4	-	-	6	301	80	16	-	-	2
	948	84	7	7	-	2	999	90	7	-	2	4
	788	92	4	-	-	4	673	87	9	-	-	4

Bron: CBS, *Zakboek onderwijsstatistieken* (1981).

Vaak zijn deze idealen beïnvloed door opvattingen die heersen in het milieu waarin de ouders verkeren¹⁾. In het ene milieu geeft men voorkeur aan een bepaalde vorm van voortgezet onderwijs omdat het leidt tot een beroep of studie waarmee men vertrouwd is of die men als ideaal ziet. In een ander milieu heeft men hierover weer andere denkbeelden. Het is ook mogelijk (en in de praktijk komt het veelvuldig voor) dat ouders geen bepaalde toekomst voor hun kind in het hoofd hebben en daarom bewust kiezen voor een schooltype dat verder uitstel van beroeps- en studiekeuze mogelijk maakt. Ook de leerling zelf kan zich aan het eind van de basisschool reeds denkbeelden over zijn schoolloopbaan hebben gevormd. Zulke denkbeelden zijn weer sterk beïnvloed door de idealen van het milieu. Op deze wijze is er een intensieve verstrengeling van motieven die de schoolkeuze bepalen.

Het zou verkeerd zijn, alleen de relatief geringe deelname aan moeilijker vormen van AVO door kinderen uit de zogenaamde lagere milieus als problematisch te zien. Het verdient evenzeer aandacht, dat de kinderen uit de zogenaamde hogere milieus haast vanzelfsprekend op het AVO belanden, en dan soms nog op een schooltype dat voor hen te hoog is gegrepen. Het is een duidelijke zaak, dat het LBO als serieuze mogelijkheid voor vervolgonderwijs bij de hogere inkomensgroepen minder in aanmerking komt dan het AVO (en daarvan vooral het MAVO) bij de lagere inkomensgroepen. De belangstelling voor het MAVO vanuit deze laatste groepen is sinds de invoering van de Mammoetwet voortdurend toegenomen.

Het kan geenszins de bedoeling van het onderwijs zijn, het kind van zijn milieu te vervreemden. Ook kan niet worden ontkend dat de schoolgeschiktheid van het kind voor een deel wordt bepaald door zijn milieu. Hoe het ook zij, bij de schoolkeuze dient in de eerste plaats te worden uitgegaan van de individuele talenten van het kind. Worden die talenten in voldoende mate opgespoord, en hoe zou zo iets het beste kunnen? Het komt de commissie voor dat een systematische kennismaking met de mogelijkheden van het vervolgonderwijs de beste garantie is dat het aanwezige talent aan het licht treedt. Het lager onderwijs biedt zo'n kennismaking niet: aspecten van het vervolgonderwijs (bijvoorbeeld de technische vakken) blijven buiten de gezichtskring van de leerling. Het al dan niet geschikt zijn voor het AVO is de voornaamste indicator bij de schoolkeuze. Bij vermeende ongeschiktheid blijft het LBO als laatste mogelijkheid over.

De cijfers bevestigen dat bij de schoolkeuze een dergelijk mechanisme werkzaam is. Zij geven een toegenomen belangstelling voor het AVO als eerste keus te zien, die bij vrouwelijke leerlingen tot op heden toeneemt (zie tabel 4). Tegelijk is er een terugstroom van AVO naar LBO na gebleken ongeschiktheid (zie tabel 5). Uit de cijfers blijkt ook de beperkte determinerende waarde van het brugjaar.

De commissie is zich bewust dat telkens wanneer gekozen moet worden, het risico van een verkeerde keuze aanwezig is. Niettemin dient men zich te bekommeren om hen, die verkeerd hebben gekozen (of liever gezegd: op een minder geschikt schooltype zijn terechtgekomen). Wanneer de leerling terecht komt op een schooltype dat hem niet past, veroorzaakt dit negatieve selectie en tijdverlies. Het roept bij de leerling gevoelens van onvermogen op, die weer doorwerken in het prestatieniveau.

Wanneer de leerling eenmaal is terecht gekomen in één der hoofdstromingen (AVO of beroepsonderwijs) en de keuze blijkt minder geslaagd, dan is het moeilijk om te

corrigeren: op straffe van een jaar of meer tijdverlies blijft men in het stelsel gevangen zitten. Een en ander wordt nog meer aangezet, doordat de twee hoofdstromingen al in de eerste fase verder zijn onderverdeeld.

Bovendien is er sprake van ongelijkheid in keuzemogelijkheid. Wanneer een leerling kiest voor het beroepsonderwijs, is hij gedwongen direct na het verlaten van de lagere school voor een vrij enge categorie van beroepen te kiezen; overstappen naar het AVO is praktisch niet meer mogelijk. De leerling, die voor het algemeen voortgezet onderwijs kiest, heeft de gelegenheid om een gerichte beroepskeuze uit te stellen. Hij kan langer overwegen welke richting voor hem geschikt is en later doorstromen naar het middelbaar of hoger beroepsonderwijs.

Zo zijn er verschillende factoren die de toegankelijkheid van de diverse vormen van voortgezet onderwijs voor de leerlingen beperken. Dit staat op gespannen voet met de idealen waarvan in hoofdstuk II sprake was, omdat de rijk geschakeerde talenten van de leerlingen immers zoveel mogelijk moeten worden opgespoord en tot ontwikkeling gebracht.

4.b. De positie van het lager beroepsonderwijs

De voorkeur voor het AVO en de terugstroom van het AVO (MAVO) in het LBO heeft geleid tot een afroming van het LBO in die zin, dat de 'betere' leerling er minder vaak terecht komt dan voorheen. Zo ontstaat een restgroep in het LBO, die afgesloten raakt van contact met andere leerlingen en die voor een aanzienlijk deel via negatieve selectie daar is terecht gekomen.

De ontwikkeling van een restgroep in het LBO kan met het oog op de in hoofdstuk II geformuleerde idealen niet worden geduld. In de inleiding van dit hoofdstuk noemden wij als taak van het onderwijs: het opsporen en tot ontwikkeling brengen van talent in al zijn diversiteit. Nu is er in ons onderwijsstelsel een geïsoleerde groep ontstaan. Solidariteit met deze groep is er steeds minder, doordat zij homogener van samenstelling wordt (afgezien van het toenemend aantal leerlingen van buitenlandse nationaliteit). De ontmoeting met andersoortig talent vindt steeds minder plaats.

Een complicatie die zich vooral in de grote steden in het westen des lands voordoet is dat ouders hun kinderen met opzet en desnoods in strijd met hun schoolgeschiktheid van het LBO houden, omdat zij de sociale samenstelling van het leerlingenbestand schadelijk achten voor de leer- en studiezijn van hun kroost.¹⁾

De speciale didactiek die in het LBO wordt toegepast is voor veel leerlingen heilzaam en onmisbaar. Voor een andere groep leerlingen biedt het individueel beroepsonderwijs (IBO, zie pag. 30) uitkomst. Het komt de commissie voor dat de mogelijkheden van het LBO onvoldoende worden benut en eigenlijk veel méér leerlingen ten goede kunnen komen. Dit geldt zeker ook voor de technische vorming die op enige LBO-typen wordt aangeboden. De plaats die het LBO in het onderwijsstelsel inneemt vormt echter een beletsel voor een betere exploitatie van genoemde mogelijkheden.

Het LBO heeft te kampen met het grootste aantal voortijdige schoolverlaters van het voortgezet onderwijs²⁾. Dit is gedeeltelijk te verklaren uit de omstandigheid, dat het voor de LBO-leerling niet mogelijk is over te stappen naar een eenvoudiger schooltype

1) De terminologie 'lager' beroepsonderwijs naast 'middelbaar' algemeen voortgezet onderwijs werkt bij de determinatie van de leerling ook ten nadele van het LBO. Bedoelde terminologie is typerend voor de door ons gesignaleerde problemen.

2) Ton Mooij, *Probleemanalyse van het voortijdig schoolverlaten* (1979) en F. Andries en T. Vogels, *Zonder diploma van school* (1981).

¹⁾ Zie tabel 3 op pag. 29.

(men kan alleen nog binnen het LBO van richting veranderen). Daarnaast spelen andere oorzaken een rol, die voor een deel reeds werden genoemd. Het behoeft geen betoog dat uit het oogpunt van solidariteit de drop-outproblematiek speciale aandacht verdient.

4.c. *Verschuivingen in het systeem. Inefficiëntie*

We hebben geconstateerd dat er een verschuiving van het leerlingenbestand in de richting van het AVO heeft plaatsgevonden. Dit bevordert niet alleen het isolement van het LBO, maar zorgt er tevens voor dat er doorstromingen ontstaan, die niet in overeenstemming zijn met de doelstelling van het betreffende schooltype en de inhoud van het daarin geboden onderwijs.

De overstap met diploma van MAVO naar HAVO (tabel 8) en van HAVO naar VWO (tabel 10) veroorzaakt een langere leerweg. De leerling komt hierdoor minder vlot op zijn bestemming. Hierbij dient te worden aangetekend dat een langere leerweg voor een aantal leerlingen om pedagogisch-didactische redenen gewenst kan zijn. De geschiktheid voor HAVO en/of VWO kan zich pas op latere leeftijd openbaren, wanneer belangstelling en studiezijn zijn ontwaakt. Maar ook wanneer men zich dit bewust is, blijft het opmerkelijk dat steeds meer leerlingen zulk een leerweg volgen. Wellicht spelen ook de wisselende perspectieven op de arbeidsmarkt een rol. Er lijkt zich ook een verschuiving voor te doen in de functie van het diploma. Vanuit het VWO kiest men vaker voor het HBO en vanuit het HAVO vaker voor het MBO (tabel 11). Het uitwijken naar het MBO is gedeeltelijk te verklaren uit de stops op diverse HBO-opleidingen; daarbij moet worden opgemerkt, dat de inhoudelijke aansluiting HAVO-HBO voor bepaalde richtingen notoir slecht is. Voor meisjes is het HAVO steeds meer eindonderwijs, een functie die het MAVO vroeger feitelijk ook bezat, maar die door concurrentie vanuit het HAVO belangrijk is achteruit gegaan. Die concurrentie is weer een gevolg van het feit, dat de werkgevers hogere eisen zijn gaan stellen. De MAVO-leerling wordt zo weggedrukt en is gedwongen verder te leren. Dit bevordert weer de 'vlucht naar hoger' en zo is de cirkel rond.

De omstandigheid dat de leerweg van steeds meer leerlingen ingewikkelder en minder efficiënt wordt, staat op gespannen voet met de taak van het onderwijs, het aanwezige talent op doelmatige wijze naar een plaats te leiden waar het 't beste tot ontwikkeling kan komen. Het behoeft geen betoog, dat ondoelmatigheid het onderwijs ook belangrijk duurder maakt.

Daarnaast zijn er de 'negatieve functies' van het huidige systeem, die het rendement nadelig beïnvloeden. Wij doelen hierbij allereerst op verschijnselen als zittenblijven (doubleren) en voortijdig schoolverlaten (drop-out). De schoolloopbaan van de leerlingen wordt duidelijk uit het zogenaamde cohort-onderzoek¹⁾. In 1977 is zo'n cohort-onderzoek voor het gehele voortgezet onderwijs gestart²⁾. Na drie jaar verblijf in het voortgezet onderwijs blijkt 33% van de jongens en 28% van de meisjes vertraging te hebben opgelopen. De meeste zittenblijvers vindt men in het MAVO en HAVO; jongens blijven vaak in het LBO zitten. Van de leerlingen, die nog niet eerder in het voortgezet onderwijs hebben gedoubleerd, blijft bij de overgang 1979-1980 in het VWO 7% zitten, in het MAVO en HAVO 17% en in het LBO 9%.

1) Cohort = groep leerlingen die voor de eerste maal tot het eerste leerjaar van een bepaald schooltype is toegelaten.

2) Gegevens ontleend aan: CBS-Mededeeling no. 7750, *Schoolloopbaan en herkomst van leerlingen bij het voortgezet onderwijs*, 1981.

Een ander probleem is het voortijdig schoolverlaten. Van het cohort-1977 verliet gemiddeld 6% in het eerste leerjaar de school. Het LBO scoort duidelijk boven het gemiddelde met 13%. Ook in het tweede en derde leerjaar van het LBO blijft de uitval groot (de leerlingen hebben ook geen mogelijkheid 'over te stappen' naar een eenvoudiger schooltype). Uit het onderzoek van Mooij¹⁾ naar het voortijdig schoolverlaten blijkt dat ook het vierde en vijfde leerjaar van het HAVO hoog scoren: 6,27% van de betreffende leerlingen in het (door Mooij onderzochte) schooljaar 1975-1976.

In zijn onderzoek analyseert Mooij ook de zogenaamde 'afstroom', het overstappen naar een eenvoudiger schooltype. Op basis van de cijfers van 1975-1976 komt hij tot de bevinding dat de afstroom geringer wordt naarmate het schooltype eenvoudiger is:

VWO: 19,67% van de aanvangsgroep na het laatste leerjaar van de opleiding, HAVO: 17,66%, MAVO: 14,01%, en LBO: 9,84%²⁾.

Mooij komt tot de conclusie, dat ongeveer 30% van de leerlingen van VWO, HAVO en LBO afstromen of uitvallen; bij het MAVO is dit 20%. Al deze gegevens duiden er op dat het rendement van het onderwijsstelsel voor verbetering vatbaar is.

5. Ontwikkelingen in de samenleving

5.a. *Inleiding*

In het eerste hoofdstuk is gewezen op de wisselwerking tussen onderwijs en samenleving. Ontwikkelingen in het onderwijs kunnen van invloed zijn op de samenleving, maar ook mag van het onderwijs worden verwacht dat het goed voorbereidt op de samenleving van morgen. Hiertoe is het noodzakelijk dat nieuwe ontwikkelingen tijdig in het onderwijs doorwerken. Dit geldt zowel voor de sfeer van de betaalde arbeid, waar zaken als werkloosheid en een veranderende beroepsinhoud zich aandienen, als voor de overige aspecten van de samenleving zoals de technologische ontwikkeling, democratiseringsprocessen, culturele minderheden, emancipatie, milieubewustzijn en de veranderende plaats van het onderwijs in het algemeen.

5.b. *Een veranderende beroepenwereld*

In het vorige hoofdstuk hebben wij uiteengezet, dat de betekenis van het onderwijs voor de uitoefening van het beroep groot is en dat er sprake behoort te zijn van een wisselwerking tussen de inhoud van onderwijs en beroep. Zo hebben veranderingen van de inhoud van het beroep gevolgen voor het onderwijs. Laten wij daarom nagaan, in welke opzichten de beroepenwereld is veranderd. Wellicht ten overvloede merken wij op, dat de afstemming van het onderwijs op het beroep nooit zo ver mag gaan dat elke flexibiliteit onmogelijk wordt.

5.b.1. *Werkloosheid*

Na jaren van economische hoogconjunctuur tekent zich sinds het begin van de jaren zeventig een kentering af in de voorspoedige ontwikkeling van het economisch leven. De snel toenemende werkloosheid getuigt hiervan op schrijnende wijze. De naoorlogse jaren hadden een ongekende economische groei met zich meegebracht en een forse stijging van het loon- en welvaartspeil. De taken van de overheid werden

1) Ton Mooij, *Probleemanalyse van het voortijdig schoolverlaten* (1979).

2) Onder afstroom bij het LBO wordt verstaan: doorstroom naar ander LBO. Cf. Mooij (1979), pag. 18.

uitgebreid en een stelsel van sociale zekerheid opgebouwd. Nu kan de samenleving de gecreëerde voorzieningen haast niet meer opbrengen en gaan in vrijwel elke sector vele arbeidsplaatsen verloren.

Er zijn momenteel (1983) in Nederland al meer dan 800.000 werkloze mannen en vrouwen; onder hen is het aantal jeugdige schoolverlaters groot. Tekenen die wijzen op een verbetering van de situatie hebben zich nog niet voorgedaan en het is niet denkbeeldig, dat we de komende jaren alleen met een verdere verslechtering te maken zullen krijgen. In hoofdstuk II is reeds een en ander opgemerkt over de waarde van de arbeid voor de ontplooiing van de mens en het behoeft geen nader betoog dat het werkloos zijn bij de meeste mensen gepaard gaat met grote psychologische problemen. Het gevoel overbodig te zijn is één van de afschuwelijke gevolgen van de werkloosheid, die de menselijke waardigheid aantast en velen het uitzicht op een zinvol bestaan ontnemt.

Wanneer wij de werkloosheidscijfers nader bekijken, dan wordt duidelijk dat er twee belangrijke oorzaken voor de werkloosheid zijn aan te wijzen:

- Afname van het arbeidsvolume (d.i. de vraag naar arbeid, de werkgelegenheid).

De ontwikkeling van de werkgelegenheid naar sectoren geeft een gedifferentieerd beeld te zien (zie tabel 14).

Uit deze cijfers kunnen verschillende zaken worden geconcludeerd. In de eerste plaats, dat sinds 1970 de werkgelegenheid in de primaire en secundaire sector (resp. landbouw/visserij en nijverheid) verder is afgenomen. Vervolgens is duidelijk, dat de omvang van de tertiaire sector (de commerciële dienstensector) is blijven groeien tot in recente jaren; pas sinds 1980 is ook hier een teruggang van de werkgelegenheid merkbaar. De omvang van de kwartaire sector (de niet-commerciële dienstverlening) is, voor zover het de werkgelegenheid bij de overheid betreft, voortdurend toegenomen, met uitzondering van het laatste jaar (1982), dat een stabilisatie te zien geeft. Door bezuinigingsmaatregelen is thans ook de werkgelegenheid bij de overheid aan het afnemen.

De uitbreiding van de tertiaire en kwartaire sector gedurende jaren zeventig heeft de teruggang van de werkgelegenheid in de primaire en secundaire sector kunnen compenseren en heeft zelfs gezorgd voor een toename. Pas de laatste twee jaar manifesteert de teruggang van het arbeidsvolume zich over de gehele breedte van de arbeidsmarkt.

- De toename van de beroepsbevolking. De laatste tien jaren is de beroepsbevolking, d.w.z. personen beschikbaar voor het verrichten van betaalde arbeid, aanzienlijk toegenomen, te weten van 4,8 miljoen (1970) tot 5,3 miljoen (1980). Hiervoor zijn diverse oorzaken aan te wijzen. De naoorlogse geboortegolf overspoelde in de jaren zestig en zeventig de arbeidsmarkt. Buitenlandse immigratie, mede op gang gebracht door het tekort aan arbeidskrachten in de industrie, heeft het arbeidsaanbod verder doen toenemen. Tenslotte is het gebruikelijker geworden, dat gehuwde vrouwen zich beschikbaar stellen voor het verrichten van betaalde arbeid. Ontwikkelingen die het arbeidsaanbod beperken, zoals de toenemende arbeidsongeschiktheid en de langere deelname aan het onderwijs (o.m. veroorzaakt door de verlenging van de leerplicht), wegen hier niet tegenop.

Tabel 14
Werkgelegenheid naar sectoren ($\times 1000$ arbeidsplaatsen)*

	1970	1975	1976	1977	mutatie 1970- 1977A	1977	1978	1979	1980	mutatie 1977B- 1980	1981	1982	mutatie 1980- 1982
Landbouw, bosbouw	329	229	295	289	- 40	289	285	280	279	- 10	274	260	- 10
visserij													
Nijverheid	1267	1137	1092	1064	- 203	1080	1065	1053	1044	- 46	1017	989	- 55
(excl. bouw)	505	436	438	442	- 63	435	445	457	445	+ 10	405	380	- 65
Bouwnijverheid	2028	2154	2174	2196	+ 168	2190	2228	2275	2304	+ 114	2292	2277	- 27
Diensten													
Totaal bedrijven	4129	4026	3999	3991	- 138	4004	4023	4065	4072	+ 68	3998	3915	- 157
Totaal overheid	567	630	605	68	+ 101	676	690	702	712	+ 36	718	718	+ 6
Totaal	4695	4656	4649	4659	- 37	4680	4713	4767	4784	+ 104	4716	4633	- 151

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

* Voor 1977 zijn 2 reeksen opgenomen. De cijfers onder 1977 A) zijn volledig vergelijkbaar met de daaraan voorafgaande gegevens.

De cijfers in de kolom 1977 B) zijn vergelijkbaar met de gegevens uit de jaren volgend op 1977. Het jaar 1977 vormt een breukjaar. Deze breuk is ontstaan doordat voor 1977 een herziening van gegevens uit de nationale rekening heeft plaatsgevonden.

De recente afname van de werkgelegenheid en de gestage toename van de beroepsbevolking zijn factoren die versterkend op elkaar inwerken, wat te merken is aan de enorme stijging van de geregistreerde arbeidsreserve gedurende de laatste drie jaren:

Tabel 15:
Beroepsbevolking en werkgelegenheid (× 1000 arbeidsplaatsen)

	1977B	1978	1979	1980	1981	1982
Arbeidsvolume bedrijven	4004	4023	4065	4072	3998	3915
Arbeidsvolume overheid	676	690	702	712	718	722
Arbeidsvolume totaal	4680	4713	4767	4784	4716	4637
Beroepsbevolking	4894	4934	4992	5047	5106	5163
Geregistreerde arbeidsreserve*	214	221	225	263	395	490

* Werkloosheid + tijdelijk tewerkgestelden WSW e.d.

Bron: *Arbeidsmarktverkenning 1982*, pag. 28.

De meest recente peilingen schatten het aantal werkzoekenden al rond de 800.000. De toenemende werkloosheid heeft uiteraard ook gevolgen voor het onderwijs. In de eerste plaats gaat de oude zekerheid, dat een bepaalde schoolopleiding ook bepaald werk garandeert, teloor. De relatie tussen onderwijs en beroepsarbeid is losser geworden: uit het een vloeit het ander niet meer automatisch voort. Men zal eerder bereid zijn werk te aanvaarden waarvoor men niet speciaal is opgeleid, ook werk dat beneden het oorspronkelijk beoogde niveau ligt.

Aan de andere kant doet zich het verschijnsel voor, dat de werkgever door een overvloedig aanbod van sollicitanten kieskeurig wordt wat betreft hun vooropleiding: hij kan zich dit veroorloven.

Bij een tekort aan personeel, d.i. een situatie die zich vooral zal voordoen in tijden van economische groei, ligt dit anders. De werkgever kijkt minder secuur naar het onderwijs dat de sollicitant heeft genoten: hij is blij dat hij mensen voor het werk kan aantrekken. Hij zal bereid zijn eventuele oneffenheden glad te strijken door middel van om-, her- en bijscholing.

De ontwikkeling van de diverse sectoren van de beroepenwereld heeft invloed op de wijze, waarop aan het onderwijs wordt deelgenomen (schoolkeuze en schoolloopbaan). Hier volgen enkele aspecten.

– De forse groei van de tertiaire en kwartaire sector (de beide 'dienstensectoren') heeft mede geleid tot een grotere deelname aan het algemeen voortgezet onderwijs. Het AVO verschafte immers direct of indirect toegang tot de sterk expanderende witteboorden-arbeidsmarkt, die in veel milieus als ideaal wordt gezien. Zoals eerder is uiteengezet, neemt het LBO bij de schoolkeuze geen gelijkwaardige positie in naast het AVO. Men kan betwijfelen, of de teruggang van de werkgelegenheid in de dienstensector zal leiden tot een opwaardering van het LBO. Ook via het MAVO kan men immers toegang verkrijgen tot een (middelbare) beroepsopleiding.

Verder gaat de werkgelegenheid in de primaire en secundaire sector ook achteruit. Toch blijkt uit de cijfers (zie tabel 4) dat de eerste keuze voor het LTO de laatste jaren weer iets toeneemt. Dit valt gedeeltelijk te verklaren uit de omstandigheid, dat leerlingen van buitenlandse nationaliteit in dit schooltype zijn oververtegenwoordigd (zie de paragraaf 'culturele minderheden'). Verder speelt het besef, dat men met MAVO alléén nog maar weinig bereikt, stellig een rol. De ontstane hiërarchie van schooltypen zal naar het inzicht van de commissie van invloed blijven op de schoolkeuze, waardoor ook de toelevering naar de tertiaire en kwartaire sector omvangrijk zal blijven.

– De veranderlijke en overwegend sombere perspectieven op de arbeidsmarkt zijn er mede oorzaak van, dat de leerwegen ingewikkelder worden. In de eerste plaats valt er een 'Drang nach oben' te constateren: de groeiende doorstroom van MAVO naar HAVO en van HAVO naar VWO. Deze doorstroom is mede veroorzaakt door het idee, dat men met meer onderwijs op een krappe arbeidsmarkt ook meer kans maakt.

Er is in de beroepenwereld ook een verdringing van lager door hoger opgeleiden zichtbaar ('trickle down'). Dit verschijnsel is niet geheel aan de economische crisis toe te schrijven, maar wordt er wel door geprononceerd. In dit verband kan worden vastgesteld, dat HAVO'ers steeds vaker in aanmerking komen voor arbeid die vroeger door MAVO'ers werd verricht. Er is wellicht een andere waardering van het MAVO ten opzichte van het HAVO opgetreden. Uit de cijfers blijkt (zie tabel 8), dat de betekenis van het MAVO als eindonderwijs steeds verder terugloopt, terwijl het HAVO deze functie is gaan overnemen, vooral wat betreft de vrouwelijke leerlingen (zie tabel 11). Doordat de werkgever de voorkeur geeft aan ex-HAVO'ers worden de MAVO'ers uit de markt gedrukt en kunnen zonder vervolgonderwijs nog maar weinig bereiken. Zij worden als het ware gedwongen verder te leren in het MBO of HAVO. In het laatste geval is het niet ondenkbaar dat de leerling boven zijn niveau moet studeren. Veranderende perspectieven op de arbeidsmarkt leiden er verder toe, dat de leerling poogt zijn vooropleiding beter te laten aansluiten op het beroep, dat voor hem nog mogelijkheden lijkt te bieden. Hierdoor ontstaan 'omzwervingen'. Een extra moeilijkheid is, dat de inhoud van veel beroepen niet statisch is maar zich voortdurend ontwikkelt. Een ander verschijnsel is, dat de leerling na het behalen van het diploma (bijv. het LBO-diploma) het laatste leerjaar opnieuw doorloopt om door middel van 'herprofilering' tot een betere aansluiting met de beroepenwereld te komen. De toenemende werkloosheid leidt enerzijds tot een langere deelname aan het onderwijs, doordat men in veel gevallen liever verder leert dan zich aanbiedt op een arbeidsmarkt die nauwelijks mogelijkheden heeft. Anderzijds is gebrek aan uitzicht op een baan een belangrijke oorzaak van het voortijdig schoolverlaten (drop-out). Men heeft er geen behoefte aan, te worden opgeleid voor werkloosheid.

Samenvattend kunnen wij vaststellen, dat de belangrijkste gevolgen van de werkloosheid voor het onderwijs zijn:

- een scherper aan het licht treden van de gebreken in de aansluiting tussen onderwijs en beroepsarbeid;
- een verdringing van lager door hoger opgeleiden ('trickle down');
- een minder efficiënte deelname aan het onderwijs door enerzijds 'Drang nach oben' en toenemende herprofilering, en anderzijds toename van het voortijdig schoolverlaten.

5.b.2. *Herverdeling van de arbeid*

In samenhang met hetgeen in de vorige paragraaf over de werkloosheid is opgemerkt, moet worden vastgesteld dat het schaarser worden van de beroepsarbeid consequenties heeft voor de inrichting van de samenleving die hier niet onvermeld mogen blijven. Enkele van deze consequenties kunnen worden samengebracht onder de noemer 'herverdeling van de arbeid'. Om meer mensen aan werk te helpen, is het noodzakelijk om te komen tot een eerlijker verdeling van het werk dat nog beschikbaar is. Hierbij kan worden gedacht aan arbeidsduurverkorting en deeltijdarbeid, met evenredige vermindering van het salaris. Beide ontwikkelingen zullen weer leiden tot een toename van de vrije tijd.

Dit zijn belangrijke nieuwe verschijnselen, die zich in de samenleving van morgen duidelijker zullen manifesteren. Het is noodzakelijk dat het onderwijs hiermee rekening houdt.

5.c. *Overige ontwikkelingen in de samenleving*

5.c.1. *Opmars van technologie en techniek*

Technologie en automatisering zijn van grote betekenis voor zowel kwaliteit als kwantiteit van de beroepsarbeid. Wij kunnen spreken van een verschijnsel met zo veel aspecten, dat de samenleving als geheel erdoor wordt geraakt. Daarom brengen wij een signalement van technologie en automatisering ter sprake in het kader van de 'overige ontwikkelingen in de samenleving'. Het is dus niet de bedoeling te suggereren, dat beroepsarbeid en technologie fenomenen zijn die elkaar nauwelijks beïnvloeden.

Sinds de industriële revolutie is de betekenis van gestandaardiseerde machinale productie snel toegenomen. De mechanische produktiewijze veranderde de sociale verhoudingen ingrijpend. Een nieuwe maatschappelijke klasse ontstond: het industrieproletariaat, dat, aanvankelijk levend in materiële en geestelijke ellende, geleidelijk rechten verwierf en een plaats onder de zon opeiste. De industrialisering van de samenleving bracht ook de oude normen en waarden, die in een overwegend agrarisch milieu golden, in beweging. De mensheid werd voor problemen gesteld die zich nog niet eerder hadden aangediend en zag zich gedwongen oplossingen te zoeken. De laatste twintig jaar zijn bovengenoemde ontwikkelingen in een stroomversnelling geraakt. Techniek en mechanisatie beheersen niet meer alleen het produktieproces, zij zijn in de gehele menselijke levenssfeer doorgedrongen.

Door de steeds verder gaande automatisering is zich een zogenaamde 'informatiemaatschappij' aan het ontwikkelen, die wordt gekenmerkt door:

- een toenemende veelsoortigheid van de communicatiemiddelen;
- de opmars van de computer, die opslag en verwerking van grote hoeveelheden informatie mogelijk maakt.

Het probleem van de informatiemaatschappij is vooral: hoe kunnen de verschillende informatiesystemen voor de gebruiker toegankelijk worden gemaakt, hoe kan men wegwijs worden in de doolhof van systemen, die opslag van informatie mogelijk maken? Vanuit het onderwijs is nog niet voldoende op deze nieuwe ontwikkelingen gereageerd.

De nieuwste ontwikkeling op computergebied is de microprocessor ('chip'). Over de gevolgen van de invoering van dit minuscule rekentuigje bestaat nog weinig zekerheid. De voor- en nadelen van het al dan niet invoeren worden steeds weer anders gewogen.

Een en ander is kenmerkend voor het gevoel van onzekerheid dat menigeen bekruipt omtrent de stuurbaarheid van technologische ontwikkelingen. De menselijke mogelijkheden tot beheersing van het nieuwe dat zich in verhoogd tempo presenteert, lijken uiterst beperkt. Het is alsof de mens bang moet zijn voor het werk dat uit zijn eigen handen komt. Dit alles bemoeilijkt het verantwoordelijk functioneren in de samenleving. Wanneer men de gevolgen van zijn daden niet meer kan overzien, is de verantwoordelijke samenleving een illusie. Wanneer wij in ogenschouw nemen de wijze, waarop in het huidige voortgezet onderwijs de technologie (en in het algemeen: de techniek) aan de orde wordt gesteld, dan kan worden geconstateerd dat deze enkele ongelijkmatigheden vertoont:

- het is mogelijk het Nederlandse onderwijs van lagere school tot en met universiteit te doorlopen zonder met techniek of technologie in aanraking te komen;
- al te vaak komt men met techniek in aanraking via negatieve selectie: wanneer de leerling niet geschikt is voor het AVO komt hij op het LBO terecht;
- de overgang AVO naar technisch onderwijs, en speciaal van HAVO naar HTO, gaat gepaard met aansluitingsmoeilijkheden vanwege de inhoudelijke scheiding van de 'hoofdsoorten' AVO en BO.

We hebben zoëven opgemerkt, dat de techniek in de gehele menselijke levenssfeer is doorgedrongen. De techniek wordt op uiteenlopende niveaus beoefend, van doe-het-zelver tot hogeschoolingenieur. De toelevering vanuit het onderwijs naar deze verschillende niveaus is echter niet gelijkmatig. Dit kan worden verklaard uit de positie van het LBO (LTO) in het Nederlandse onderwijsstelsel. Uit de cijfers is duidelijk geworden (zie tabel 4 op pag. 31) dat de 'betere' leerling eerder naar het AVO wordt verwezen en daardoor minder op het LBO terecht komt. De moeilijker opleidingen in de hogere leerjaren van het LBO, waarbij handvaardigheid is gekoppeld aan inzicht en analytisch vermogen, worden te weinig benut met als gevolg dat een bepaalde deskundigheid niet voldoende wordt ontwikkeld. Is een leerling eenmaal op het MAVO beland, dan is hij weliswaar steeds méér geneigd om aansluitend voor het MBO (in het algemeen) en het MTO (in het bijzonder) te kiezen; met het MBO-diploma op zak bevindt hij zich echter spoedig op een geheel ander niveau.

Het gaat hier om een structureel probleem dat pas kan worden opgelost als de gelijkwaardigheid van LBO en AVO is hersteld.

Samenvattend kunnen wij over de positie van de techniek en technologie in het Nederlandse onderwijsstelsel opmerken dat:

- de voorbereiding op de informatiemaatschappij onvoldoende is;
- de kennismaking met techniek en technologie niet steeds plaatsvindt;
- de aansluiting met de beroepenwereld structurele problemen vertoont.

5.c.2. *Democratisering*

Met de invoering van het algemeen kiesrecht in de eerste decennia van de twintigste eeuw werd een impuls gegeven aan de democratisering van de samenleving. Vanaf 1922 hebben zowel mannen als vrouwen in Nederland het recht te kiezen en gekozen te worden. Dit betekent dat er een beroep wordt gedaan op de bevolking om te oordelen over het beleid van de diverse overheden (rijk, provincie, gemeente). Hiervoor is een zekere verruiming van de horizon gewenst. Het kiesrecht is één manier waarop de verantwoordelijkheid van de burgers voor het wel en wee van de samenleving tot uitdrukking komt. Die verantwoordelijkheid kan slechts worden gedragen als de kiezer beschikt over een minimum aan ontwikkeling, dat hem in staat stelt een oordeel te

vormen. Hoe uiteenlopend dit oordeel ook mag zijn, het dient een zeker fundament te bezitten.

Het is de taak van het onderwijs, een zodanige oriëntatie op de samenleving te geven, dat de uitoefening van democratische rechten en plichten op verantwoorde wijze mogelijk is.

Vanaf de jaren zestig van deze eeuw heeft de democratisering nieuwe impulsen gekregen. Autoriteiten werden van hun troon gestoten of toch tenminste als feilbare mensen beschouwd. Er ontstond een beweging aan de basis die inspraak verlangde, niet alleen met betrekking tot overheidsbeslissingen, maar ook aangaande beleidszaken in het bedrijfsleven en organisaties van uiteenlopende aard. In de volgende jaren werd enig resultaat geboekt: het bedrijf kreeg zijn ondernemingsraad, de universiteit haar WUB (Wet Universitaire Bestuursvorming) en binnenkort heeft elke school voor basis- en voortgezet onderwijs haar medezeggenschapsraad.

Op deze wijze raakt de bevolking nauwer betrokken bij beleidszaken, waardoor meer mondigheid wordt verlangd en meer kennis van de inrichting van de samenleving. De inhoud van het onderwijs zal voortdurend aan deze veranderingen moeten worden aangepast.

Het christen-democratisch ideaal van de verantwoordelijke samenleving is weliswaar herkenbaar in de zoëven geschetste democratiseringstendens, maar gaat in wezen verder doordat geen genoegen genomen wordt met inspraak en medezeggenschap in het bestuur: het ideaal is uiteindelijk, zo veel mogelijk mensen zelf te laten besturen en de verantwoordelijkheid te spreiden. Wanneer het onderwijs op beide zaken (d.w.z. medezeggenschap én het spreiden van verantwoordelijkheid) kan inspelen, zal het op eigentijdse wijze bijdragen tot de verwerekening van een samenleving die christen-democraten als ideaal voor ogen staat.

5.c.3. Culturele minderheden

Culturele minderheden nemen in de Nederlandse samenleving een steeds belangrijker plaats in. Hun aantal wordt momenteel op 600.000 geraamd, maar het is duidelijk dat het nog zal toenemen door gezinshereniging en natuurlijke bevolkingsaanwas. Het is niet ondenkbaar dat over tien à twintig jaar ongeveer 1 miljoen inwoners van Nederland tot culturele minderheden behoren. Hun relatieve aandeel in de bevolking wordt steeds groter door de differentieële geboortecijfers.

Het immigratiebeleid van de Nederlandse overheid ten aanzien van de gastarbeiders is stringenter geworden. De verwachte toename van de culturele minderheden zal dan ook nauwelijks aan verdere immigratie toegeschreven kunnen worden.

Toen de immigratie van gastarbeiders gedurende de jaren zestig op gang kwam en een aanzienlijke omvang bereikte, werd zowel door de Nederlandse overheid als door henzelf verwacht dat binnen afzienbare tijd terugkeer naar het land van herkomst zou volgen. Die verwachting is niet uitgekomen: het laat zich aanzien dat een groot deel van de buitenlandse werknemers in Nederland zal blijven. Halverwege de jaren zeventig kwamen, bij de naderende onafhankelijkheid van Suriname, ook vele inwoners van dit rijksdeel naar hier om zich blijvend te vestigen.

Tot voor kort bestond er van de kant van de overheid geen gecoördineerd beleid ten aanzien van culturele minderheden, doordat men uitging van het tijdelijk karakter van hun verblijf. Nu duidelijk is geworden dat zij deel van de Nederlandse bevolking zullen blijven uitmaken, is de conceptie van de multiculturele samenleving ontstaan, waarin verschillende culturen naast elkaar voorkomen en elkaar beïnvloeden. Een volledige

versmelting van de culturen dient niet in eerste instantie te worden nagestreefd: wat betreft de religieuze dimensie zou zoiets überhaupt onmogelijk zijn.

Een ander probleem is, dat kinderen van culturele minderheden zich voor een aanzienlijk deel in één schooltype, het LBO, verzamelen. De cijfers geven aan dat in het schooljaar 1978/1979 het percentage leerlingen van buitenlandse nationaliteit op het LBO in zijn geheel 1,9 bedroeg (absoluut: 7959) en op het LTO 2,5%. In het schooljaar 1979-1980 zijn deze cijfers resp. 2,5% (absoluut: 10.251) voor het LBO en 3,2% voor het LTO. Het percentage leerlingen van buitenlandse nationaliteit bedroeg in dezelfde schooljaren resp. 0,9 en 0,6%.¹⁾ Hieruit blijkt dat deze leerlingen niet evenredig gebruik maken van de faciliteiten van het Nederlandse onderwijs.

Streven naar behoud van ieders culturele eigenheid is een goede zaak. Dat het onderwijsstelsel onverhoeds gelegenheid geeft tot een gescheiden ontwikkeling van bevolkingsgroepen, is een kwalijke zaak. Er mag zich in de praktijk geen schooltype voor culturele minderheden ontwikkelen, ook al is die ontwikkeling hoofdzakelijk tot de oude binnensteden beperkt. De ontmoeting tussen de verschillende componenten van de bevolking dient te worden bevorderd, mede ter vermijding van discriminatoire tendensen. Natuurlijk hebben ouders het recht, hun kinderen naar het schooltype te sturen dat zij wensen. Wat betreft de culturele minderheden is de veelvuldige keuze voor het LBO gedeeltelijk te verklaren uit de heersende opvattingen over de waarde van een beroepsopleiding. Verder speelt wellicht een rol, dat kinderen van culturele minderheden door hun taalachterstand eerder naar het LBO worden gedirigeerd. Hoe het ook zij, de 'cumi-leerlingen' worden te weinig met andere mogelijkheden geconfronteerd, waardoor de verscheidenheid van het vervolgonderwijs niet binnen hun gezichtskring komt. Dientengevolge is een volwaardige deelname aan de samenleving voor hen onmogelijk. In het onderwijsbeleid dient rekening te worden gehouden met het effect hiervan op schoolbevolking en onderwijsstelsel.

Samenvattend kunnen wij opmerken dat:

- het (voortgezet) onderwijs nog onvoldoende voorbereidt op de multiculturele samenleving;
- de deelname aan het voortgezet onderwijs van leerlingen uit culturele minderheden ongelijkmatig is.

5.c.4. Emancipatie

Uit de cijfers die hiervoor zijn gegeven, blijkt dat de verhouding tussen mannelijke en vrouwelijke leerlingen op geen schooltype van voortgezet onderwijs gelijk is. Kennelijk speelt het geslacht bij schoolkeuze en schoolloopbaan een rol. Meisjes leren minder vaak dóór dan jongens. Na MAVO, HAVO en VWO verlaten meer meisjes dan jongens het volledig dagonderwijs. Meisjes zijn oververtegenwoordigd in MAVO en HAVO, jongens (nog net) in het VWO.

De laatste tien jaren zijn de opvattingen over de rol van de vrouw in beweging. Langzaam wint het inzicht veld, dat de schoolopleiding voor een meisje even belangrijk is als voor een jongen. Vroeger werd betaalde arbeid van de vrouw tegengegaan; het moest niet nodig zijn dat de vrouw bijdroeg tot het gezinsinkomen. Nu is het, als gevolg van een andere sociaal-economische constellatie en van een gewijzigde mentaliteit, veel gebruikelijker dat de vrouw buitenshuis arbeid verricht. Vrouwen zijn nog steeds

1) Bron: CBS-Mededelingen (onderwijsstatistieken) no. 7717 en 7740.

ondervertegenwoordigd in leidende posities in het bedrijfsleven en bij de overheid. Een evenrediger deelname aan onderwijsvoorzieningen kan er toe bijdragen deze posities voor hen te ontsluiten.

In verband met de veranderingen in de beroepenwereld en de herverdeling van arbeid (o.a. deeltijdarbeid, zie de betreffende paragraaf in dit hoofdstuk) is de deelname van de vrouw aan het arbeidsproces sterk toegenomen; daarom is het ook steeds meer noodzakelijk dat het opleidingsniveau van de vrouw opweegt tegen dat van de man. Daarbij wint het inzicht veld, dat een goede opleiding en algemene ontwikkeling ook voor de taak binnen het gezin en de opvoeding van kinderen van betekenis zijn. Een toenemend aantal vrouwen bezoekt het dagonderwijs voor volwassenen. Nu is het niet zonder meer zo, dat bij het verlaten van de basisschool voor meisjes een lager gekwalificeerd schooltype wordt gekozen dan voor jongens. Maar zij verblijven wel korter in het voortgezet onderwijs; de samenstelling van hun vakkenpakket is minder op 'doorleren' gericht dan bij jongens.

Wij dienen ons af te vragen of een en ander aan het onderwijsstelsel kan worden toegeschreven, of aan het (verkeerde) gebruik daarvan. In ieder geval is het zo, dat het stelsel gelegenheid biedt om meisjes direct na de basisschool naar een anders gekwalificeerd schooltype te dirigeren. Daar komt bij, dat het meest bezochte schooltype voor meisjes, het LHNO, zich meer en meer tot restonderwijs ontwikkelt.

Samenvattend kunnen wij opmerken dat:

- de deelname van meisjes aan het voortgezet onderwijs vooral in de pakketkeuze ongunstig afsteekt bij die van jongens;
- de meest bezochte 'meisjesschool', het LHNO, een moeilijke positie inneemt.

5.c.5. Milieubewustzijn

Zo'n twaalf jaar geleden is men zich vrij plotseling bewust geworden van de gevaren die de industriële expansie met zich meebrengt. De verschijning van het Rapport aan de Club van Rome zorgde voor een schokeffect: het kon zo niet langer doorgaan, of de wal keerde het schip.

De oliecrisis van 1973 was een volgend signaal, waaruit bleek dat onze welvaart zijn keerzijde heeft en niet zo onaantastbaar is als wel werd gedacht. De economische recessie van de laatste jaren heeft ons daar nog eens duidelijk aan herinnerd.

Wij zijn ons door dit alles meer bewust geworden van de begrensdheid van de aarde en haar rijkdommen. De opdracht tot een goed rentmeesterschap over de aarde, een essentiële voorwaarde voor de groei naar een verantwoordelijke samenleving, is hierdoor klemmender en actueler dan ooit. Het komt de commissie voor, dat de vorming tot verantwoordelijkheid (in dit geval rentmeesterschap) in het huidige voortgezet onderwijs niet die aandacht krijgt die, gelet op de gewijzigde tijdomstandigheden en denkbeelden, gewenst is.

5.c.6. De plaats van de school in de samenleving

Ter afsluiting van de reeks paragrafen, gewijd aan ontwikkelingen in de samenleving die van betekenis zijn voor het onderwijs, wenst de commissie de aandacht te vestigen op de veranderingen die de positie van het onderwijs zelf heeft ondergaan.

Allereerst kan worden geconstateerd, dat de rol van de (om ze zo te noemen) buitenschoolse educatieve verbanden is gewijzigd.

- De rol van het gezin bij de educatie van het kind is in het algemeen minder

geprononceerd dan vroeger. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. In de eerste plaats heeft de gestage verlenging van de leerplicht het kind uit het gezin gehaald en gedwongen tot een langer verblijf in het dagonderwijs. De toenemende participatie aan het onderwijs van de jongere generatie is er dikwijls oorzaak van, dat het kind beter is ontwikkeld dan de ouders, waardoor het overwicht van de laatsten op dit punt verloren gaat. Tenslotte moet erop worden gewezen, dat beide ouders vaker buitenshuis arbeid verrichten. De afwezigheid van de ouders overdag beperkt ongetwijfeld hun invloed op de vorming van de kinderen. Het vaker voorkomen van het tweekindergezin heeft daardoor niet automatisch geleid tot een intensievere bemoeienis van de ouders met de opvoeding.

- De rol van de kerk bij de educatie van het kind is ook gestaag achteruitgegaan, als gevolg van de deconfessionalisering van de samenleving. Het uit de kerk of het eigen samenlevingsverband voortkomende verenigingsleven verliest ook steeds meer zijn greep op de jeugd, hoewel er naar geloofsrichting verschillen zijn aan te wijzen.
- De rol van de media bij de ontwikkeling van het kind is toegenomen. De televisie is onmiskenbaar van invloed op de vorming van het kind, al kan men verschillend oordelen over het gehalte van deze vorming. Voordelen lijken te zijn: een verruimde blik op de wereld als gevolg van de overvloedige stroom informatie die de huiskamer binnenkomt; de dagelijkse confrontatie met gesproken vreemde talen (vooral Engels). Nadelen: afstomping door het geestloze vermaak dat de televisie biedt en dat de gelegenheid om de vrije tijd op scheppende wijze te besteden de pas afsnijdt; een veelvuldige confrontatie met geweld, waardoor de indruk kan worden gewekt dat geweld een voor de hand liggende methode is om oplossingen mogelijk te maken.

Zo constateren wij een teruggang van de rol van het gezin en kerk naast een groeiende betekenis van andere zaken bij de vorming van het kind. Voor het onderwijs brengt dit een taakverschuiving met zich mee, die neerkomt op een taakverzwaring: elementen die vroeger door andere educatieve verbanden voor hun rekening werden genomen, komen nu op het onderwijs neer. Het onderwijs dient hierbij zo veel mogelijk rekening te houden met de buitenschoolse belevingswereld van de leerling.

6. Samenvatting

In het voorafgaande is vastgesteld dat zich in het onderwijs knelpunten voordoen die worden gecompliceerd door ontwikkelingen in de samenleving. Een analyse van de leerlingenstromen en de samenstelling van de schoolbevolking maakt duidelijk dat de wijze waarop de schoolkeuze tot stand komt in het nadeel werkt van bepaalde groepen leerlingen en van bepaalde schooltypen.

Algemeen voortgezet en beroepsonderwijs zijn na de lagere school geen gelijkwaardige alternatieven. Hierdoor wordt het besef van de gelijkwaardigheid van uiteenlopend talent naar de achtergrond gedrongen. De groei naar een verantwoordelijke samenleving wordt erdoor bemoeilijkt, want zo'n samenleving kan pas werkelijkheid worden als ieder naar een plaats wordt geleid waar zijn of haar talenten het meest tot hun recht komen.

Daarbij laat het onderwijsstelsel een inefficiënt gebruik van de voorzieningen toe. Er zijn doorstromingen ontstaan die het onderwijs minder doelmatig maken; hierop moet worden ingespeeld.

De samenleving zelf heeft de laatste jaren talloze mogelijkheden geboden om de samenleving te verbeteren.

Het onderwijs kan daar niet aan voorbijgaan; inhoudelijke aanpassingen zijn noodzakelijk en het begrip 'algemene vorming' dient opnieuw te worden doordacht, waarbij rekening wordt gehouden met de andere functies die het onderwijs heeft gekregen. De inhoud van het onderwijs is in menig opzicht verouderd.

Vorming tot verantwoordelijkheid kan alleen geschieden als het onderwijs ook werkelijk een kennismaking met de samenleving van vandaag mogelijk maakt. Iedere leerling heeft een zodanige vorming nodig dat hij in goede relatie met zijn omgeving kan functioneren.

HOOFDSTUK IV

BELEIDSSUGGESTIES EN AANPASSINGEN

1. Schets van een beleidskader voor de lange termijn. Het toekomstperspectief

In het vorige hoofdstuk werd een aantal knelpunten gesignaleerd in het vigerende stelsel van voortgezet onderwijs. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de wijze, waarop de overheid tot wegneming van de knelpunten kan bijdragen en welke beleidslijn moet worden gevolgd. De commissie is van oordeel dat enkele belangrijke problemen niet genoegzaam kunnen worden opgelost binnen de grenzen die de Wet op het Voortgezet Onderwijs stelt.

In de eerste plaats is daar de wijze waarop de schoolkeuze tot stand komt. Naar het oordeel van de commissie is een gefundeerde schoolkeuze pas mogelijk nadat de leerling in aanraking is geweest met de voornaamste aspecten van het voortgezet onderwijs en er zijn talenten op heeft kunnen beproeven; alle mogelijkheden moeten binnen zijn gezichtskring worden gebracht. Nu bestaat er een hiërarchie van schooltypen, gerangschikt volgens intellectuele moeilijkheidsgraad. Van een gelijkwaardige positie van het beroepsgerichte element is geen sprake. Het beroepsonderwijs vormt de 'laatste mogelijkheid' bij een afstreekkeuze. Welke gevolgen dit heeft, is in het vorige hoofdstuk uiteengezet. Als de leerling met de mogelijkheden van het vervolgonderwijs in aanraking moet worden gebracht, is dit alleen te realiseren wanneer het aantal leergebieden wordt uitgebreid. Zo'n uitbreiding moet voornamelijk worden gezocht in de eerste fase van het voortgezet onderwijs, aansluitend op het basisonderwijs, dat niet alle nieuwe elementen kan opnemen. Pas aan het eind van die eerste fase kan een gefundeerde schoolkeuze tot stand komen. Zoiets is ook in ontwikkelingspsychologisch opzicht verkieslijk.

In de tweede plaats brengen de vele ontwikkelingen in de samenleving, waarvan in het vorige hoofdstuk een indruk werd gegeven, met zich mee dat de elementaire educatie, die de mens nodig heeft voor zijn maatschappelijk functioneren, moet worden uitgebreid. Het ligt ook in de lijn der historische ontwikkeling dat voor de elementaire of basiseducatie meer tijd wordt gereserveerd naarmate de samenleving gecompliceerder wordt. Opnieuw lijkt het noodzakelijk de duur van de basiseducatie te verlengen.

In de derde plaats is het, met het oog op de idealen die in hoofdstuk II zijn verwoord en die in hoofdstuk III met de werkelijkheid zijn geconfronteerd, om sociale redenen gewenst dat leerlingen van verschillend talent en verschillende achtergrond na de lagere school langer bijeen worden gehouden dan nu het geval is.

Om deze redenen dient de overheid vanuit haar verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel te streven naar de totstandkoming van *een nieuw schooltype na de lagere school* (of na de basisschool) dat door alle leerlingen wordt bezocht en waarin naast een brede basisvorming een kennismaking met het vervolgonderwijs kan plaatsvinden.

De vernieuwde eerste fase van het voortgezet onderwijs zal een 'sluisfunctie' vervullen tussen het lager onderwijs dat algemene kwalificaties bijbrengt en de gedifferentieerde tweede fase die gericht is op beroeps- of studiekwalificaties.

Gedurende de eerste fase dienen alle leerlingen in aanraking te komen met een breed

aanbod van leervakken die in leergebieden kunnen worden gegroepeerd. Dit aanbod moet een beeld geven van de mogelijkheden van het vervolgonderwijs en tegelijk de elementaire educatie afronden waarmee in het lager onderwijs een begin is gemaakt. De schoolkeuze zal naar het einde van de eerste fase worden verplaatst.

Het is moeilijk om de duur van dit nieuwe schooltype exact aan te geven. Wel kunnen dienaangaande enkele overwegingen worden geformuleerd, waarbij ervan is uitgegaan dat zittenblijven niet mogelijk is. Gelet op de hoeveelheid algemene vorming die de leerling minimaal moet worden bijgebracht (zie par. 3 van dit hoofdstuk) is een duur van drie jaar aannemelijk. Wanneer een bepaalde hoeveelheid leerstof wordt voorgeschreven, is het onvermijdelijk dat de cursusduur voor sommige leerlingen wordt verlengd; wanneer daarentegen drie jaar als vaste cursusduur wordt voorgeschreven, is variatie in de hoeveelheid algemene vorming die wordt bijgebracht onontkoombaar. De commissie geeft de voorkeur aan het eerste: gemeenschappelijke eindtermen voor de algemene basisvorming en een cursusduur van drie jaar met uitloopmogelijkheid voor leerlingen die de stof niet kunnen verwerken¹. Uiteindelijk hangt de cursusduur af van wat maatschappelijk (aan basisvorming) noodzakelijk is, en van de eisen van het vervolgonderwijs. Twee jaar lijkt in elk geval te kort voor het bereiken van de geformuleerde doelstelling en voor de levensvatbaarheid van een afzonderlijke school, terwijl een verplichte vierjarige geïntegreerde periode de leerlingen die dit wensen te lang afhoudt van een gerichte beroepsopleiding die in geen geval in het gedrang mag komen.

De overheid dient terughoudendheid te betrachten met voorschriften betreffende de wijze, waarop de leerlingen worden gegroepeerd. Hierbij dient de scholen veel vrijheid te worden gelaten, zodat de inzichten van de onderwijsgeevenden tot hun recht komen en tegelijk met praktische mogelijkheden rekening wordt gehouden. De vrijheid van inrichting kan zo nieuwe inhoud krijgen en weer door de scholen worden opgeëist. Wel dient de overheid het onderzoek naar groepsvorming te stimuleren, zodat de onderwijsgeevenden mogelijkheden krijgen aangereikt.

De commissie wil over de groepsvorming nog wel opmerken dat het van groot belang is dat de verworvenheden van de bestaande schooltypen, die in het kader van de geformuleerde doelstellingen kunnen worden gebruikt, niet verloren gaan. Wat bijvoorbeeld in didactisch opzicht zowel in AVO als LBO is bereikt, moet in het nieuwe schooltype zijn terug te vinden. Didactische differentiatie is noodzakelijk, willen leerlingen van zo verschillende aard en aanleg niet tekort komen. Enerzijds moet de leerling zelfstandig kunnen werken, terwijl anderzijds leerlingen van verschillende aanleg kunnen samenwerken.

De totstandkoming van dit nieuwe schooltype dient de overheid te stellen als een doel op lange termijn. Het is onmogelijk en ook onverantwoord van de ene dag op de andere (of in een beperkte spanne tijds) tot invoering over te gaan, want het is duidelijk dat een en ander ingrijpende veranderingen met zich brengt. Hoe omvangrijker de hervormingen zijn, des te minder zicht heeft men op hun uitwerking. Behoedzaamheid is geboden, juist wanneer het gaat om de vorming van de jeugd.

Men kan verlangen dat hervormingen een fundament bezitten dat zo solide mogelijk is,

¹Het commissielid ir. Van Tuijl tekent hierbij aan dat de cursusduur van het nieuwe schooltype drie jaar zal bedragen, maar dat de verblijfsduur niet alleen langer, maar ook korter moet kunnen zijn, echter niet korter dan twee jaar.

zodat redelijkerwijs kan worden verwacht dat de uitwerking gunstig zal zijn. De grootste zekerheid kan men verkrijgen door geleidelijk de bestaande situatie te veranderen, waarbij men open oog heeft voor de ruimte die het vigerende stelsel biedt als vertrekpunt voor vernieuwing. Een geleidelijke verandering geeft ook garanties voor de continuïteit van de leerwegen.

Zo'n geleidelijke verandering moet wijzen in een bepaalde richting: het lange-termijn-perspectief dat zoëven is aangegeven. Te lang heeft zo'n perspectief ontbroken, waardoor in het onderwijs tegengestelde projecten (bijvoorbeeld het MAVO-project¹ en de experimentele middenschool) zijn ondernomen en zich ongecoördineerde ontwikkelingen hebben voorgedaan. Het is noodzakelijk dat huidige en toekomstige projecten en ontwikkelingen meer worden afgestemd op het geschetste lange-termijn-doel.

De overheid dient bij dit alles bij voorkeur te stimuleren en niet te forceren. Stimulering getuigt evenzeer van een actief overheidsbeleid als het van-boven-af opleggen. Bovendien worden de risico's van het decreteren vermeden. De werkwijze die de commissie voorstaat is tot op zekere hoogte te vergelijken met de introductie van het nieuwe basisonderwijs, waarbij na vaststelling van het einddoel is gekozen voor een groeimodel en pas na rijp beraad en breed overleg tot een invulling is besloten, die de afzonderlijke scholen veel ruimte laat.

Binnen de grenzen van de Wet op het Voortgezet Onderwijs kunnen al ontwikkelingen in gang worden gezet of gestimuleerd, die koersen naar het voorgestelde beleidsdoel, dat uiteindelijk in een nieuw wettelijk kader volledig zal kunnen worden gerealiseerd. Ook de inhoud van het onderwijs, dat in de vernieuwde eerste fase wordt aangeboden, zal een adequaat antwoord moeten geven op de ontwikkelingen die zich in de samenleving hebben voorgedaan. Men kan nu reeds een begin maken met de vernieuwing van de inhoud van de bestaande schooltypen; voorstellen hiertoe worden in het hierna volgende gedaan. Ook betreffende de tweede fase van het voortgezet onderwijs komt de commissie met enkele voorstellen tot hervorming die in overeenstemming zijn met de beoogde nieuwe opzet van de eerste fase en die voortkomen uit de knelpunten welke in hoofdstuk III zijn gesignaleerd. In aansluiting met hetgeen in hoofdstuk I is opgemerkt, zijn deze voorstellen summier van karakter.

Wanneer wordt gekozen voor het geleidelijk toewerken naar een lange-termijn-doel, brengt dit nog twee gewichtige voordelen met zich mee. In de eerste plaats zal het mogelijk zijn de uitwerking van het lange-termijnperspectief voortdurend aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen en onvoorziene omstandigheden. Zo wordt voorkomen dat het tot een dogma wordt, onaantastbaar verheven boven de veranderlijke werkelijkheid. In de tweede plaats biedt een geleidelijke vernieuwing meer houvast in financieel opzicht, en hieraan is zeker behoefte in een tijd waarin de overheid minder geldmiddelen ter beschikking heeft.

¹Het rendement van het MAVO-project had groter kunnen zijn indien ook andere schooltypen er meer bij waren betrokken.

2. Maatregelen voor de korte termijn, die leiden naar het gestelde beleidsdoel

2.a. Coördinatie van het projecten- en onderzoeksbeleid

Het is noodzakelijk dat de overheid haar projecten- en onderzoeksbeleid afstemt op het lange-termijndoel dat in de vorige paragraaf is geschetst. Bij het ontbreken van zo'n doel wordt veel onderzoek verricht dat later onbruikbaar blijkt. Ervaringen opgedaan bij de experimenten middenschool zijn van belang bij de vormgeving van het nieuwe schooltype na de lagere school.

Het onderzoek dient te worden gericht op de groepering van leerlingen en de samenstelling van een afgewogen model-schoolwerkplan voor het nieuwe schooltype na de basisschool, waarbij rekening dient te worden gehouden met didactische differentiatie. Daarnaast dient onder meer ook onderzoek te worden verricht naar een passend waarderingssysteem voor het nieuwe schooltype. Hierbij is behoefte aan een instrumentarium, waarmee de functionaliteit van het onderwijs kan worden vastgesteld en waarmee kan worden nagegaan in hoeverre de doelstellingen van het onderwijs binnen de gegeven randvoorwaarden zijn gerealiseerd. Een en ander kan leiden tot een pluriform toetsingssysteem, dat binnen zekere grēnzen is aangepast aan de wensen en prioriteiten van de verschillende scholen.

In meer algemene zin verdient het aanbeveling in het kader van een ontwikkelingsplan voortgezet onderwijs experimenten te ondernemen, die rechtstreeks op het lange-termijndoel zijn gericht.

Bij de uitvoering van het projecten- en onderzoeksbeleid van de overheid met betrekking tot de totstandkoming van een geïntegreerde eerste fase in het voortgezet onderwijs, dienen uiteraard de algemene en specifieke verzorgingsinstellingen betrokken te worden. De onderlinge samenhang van deze instellingen dient met behoud van hun zelfstandigheid krachtig gestimuleerd te worden. Ook is het wenselijk dat de resultaten van de bedoelde projecten en onderzoeken snel worden doorgespeeld naar de bestaande lerarenopleidingen, opdat deze zich op de vernieuwingen kunnen voorbereiden. De nodige gegevens moeten ook tijdig aan alle scholen voor voortgezet onderwijs worden verstrekt, zowel ter informatie van het bevoegd gezag en de ouders als ten gebruik van de leraren.

2.b. De ontwikkeling van de brede scholengemeenschap

In het kader van het gestelde lange-termijndoel is het ook gewenst kennis te nemen van de pogingen, welke binnen de Wet op het Voortgezet Onderwijs zijn ondernomen om de schoolkeuze te verbeteren en de leerlingen meer ontplooiingsmogelijkheden te bieden. Hierbij wordt de aandacht getrokken door de ontwikkeling van de scholengemeenschap. Een overzicht van deze ontwikkeling is reeds in hoofdstuk III (tabel 1 en 2) gegeven.

Artikel 19 van de WVO maakt de totstandkoming van een scholengemeenschap mogelijk. Er kunnen twee soorten worden onderscheiden: administratieve en onderwijskundige. De administratieve scholengemeenschap is voortgekomen uit overwegingen van praktische aard, zoals het gezamenlijk gebruik van gebouwen. De onderwijskundige scholengemeenschap heeft als doel de schoolkeuze beter te funderen en de

doorstromingsmogelijkheden te vergroten. Het spreekt vanzelf, dat dit tweede type onze belangstelling heeft. Men kan het nader onderscheiden in horizontale en verticale scholengemeenschappen, bestemd voor respectievelijk leerlingen van dezelfde en van verschillende leeftijd. De horizontale scholengemeenschap is voor ons het interessantst, doordat zij een gemeenschappelijke verlengde brugperiode voor verschillende schooltypen mogelijk maakt (zie hoofdstuk III).

Als wij de cijfers nader bekijken dan zien wij een voortgaande integratie van MAVO en andere vormen van AVO. Interessant en veelzeggend is ook de toenemende combinatie van MAVO en LBO. In veel schoolgemeenschappen is de brugperiode tot twee jaar verlengd. Hieruit blijkt dat het onderwijsveld zoekt naar mogelijkheden om tot een beter gefundeerde schoolkeuze te komen, met als praktisch gevolg dat de schoolkeuze wordt uitgesteld.

Uit de getalsmatige ontwikkeling blijkt overigens, dat de totstandkoming van brede scholengemeenschappen (d.w.z. lager beroepsonderwijs t/m VWO) traag verloopt. Hieruit valt het nodige op te maken. In de eerste plaats, dat het langer bijhouden van uiteenlopend getalenteerde leerlingen met specifieke moeilijkheden gepaard gaat; men heeft hierbij te maken met het gehele 'aanbod' van de basisschool. Men zal er voor zorg moeten dragen dat het bijhouden van uiteenlopend talent op adequate wijze geschiedt. In de tweede plaats kan de stagnatie van de brede scholengemeenschap worden verklaard uit wettelijke beletselen en talrijke praktische moeilijkheden (bijv. met betrekking tot de outillage).

Toch kan de brede scholengemeenschap worden beschouwd als de enige constructie, waarbij de leerling na de basisschool niet direct hoeft te kiezen. Immers, de combinatie VWO-HAVO(-MAVO) impliceert dat de keuze tussen AVO en LBO reeds is gemaakt, evenals de combinatie LBO-LBO, die voor een aantal beroepsgroepen opleidt. De verdere ontwikkeling van de brede scholengemeenschap wordt het meest gehinderd door de omstandigheid, dat een scholengemeenschap binnen de WVO op twee gedachten hinkt. Enerzijds laat de Mammoetwet een in onderwijskundig opzicht nieuwe schoolvorm toe, terwijl anderzijds wordt vastgehouden aan de categoriale schooltypen en de daaraan verbonden exameneisen. Die spanning kan worden vermindert door de brede scholengemeenschap gelegenheid te bieden een afwijkende inrichting van het onderwijs te realiseren. Zoiets is al noodzakelijk voor het goed functioneren van een MAVO-LBO-scholengemeenschap.

Sinds 1977 bestaat het 'Coördinatieproject Scholengemeenschappen AVO-LBO' onder auspiciën van de samenwerkende landelijke pedagogische centra.¹ Het aantal deelnemende scholen bedroeg bij het begin van het project ongeveer zestig.

Het project is voortgekomen uit de behoefte van het betrokken onderwijsveld, de moeilijkheden die zich bij een AVO-LBO-scholengemeenschap voordoen gezamenlijk te overwinnen. De totstandkoming van dergelijke scholengemeenschappen was ook steeds het initiatief van het onderwijsveld. Pas in een laat stadium is de overheid er zich mee gaan bemoeien door de oprichting van een 'Contactcommissie scholengemeenschappen AVO-LBO' (gestart augustus 1977), die tot doel heeft de interne mogelijkheden van de scholengemeenschap te vergroten. Er valt nog veel te verbeteren en te stimuleren. Nog steeds ontbreken adequate uitvoeringsbesluiten, met als gevolg dat de AVO-LBO-scholengemeenschap uiteindelijk niet wordt gezien als één school, maar als

¹Zie: *Activiteitenplan Coördinatieproject Scholengemeenschappen AVO-LBO* (z. i.).

een optelsom van categoriale elementen. Daarbij ontbreken deskundige hulp en tijd om aan een verdere ontwikkeling te werken.

De tweede fase van het Coördinatieproject loopt over de jaren 1981-1985.¹ Uitgaande van de ervaringen gedurende de eerste fase, die uitwezen dat een aantal scholen uitstekend in staat bleek zelf aan de integratie te werken, zal het programma van de tweede fase scherper gedefinieerd zijn en aan de deelnemende scholen een grotere verplichting tot gecoördineerd handelen opleggen.

In 1974, nog vóór de start van het Coördinatieproject, is een inventarisatie gemaakt van de problemen die de totstandkoming van een AVO-LBO-scholengemeenschap met zich brengt:² organisatorische (gebouwen, outillage) en psychologische (massificatie) aspecten laten wij hier buiten beschouwing. Het voornaamste onderwijskundige probleem lijkt te zijn: onduidelijkheid over het doel van de gemeenschappelijke brugperiode. Moet deze worden opgevat als een determinieersysteem of als een mogelijkheid alle leerlingen hetzelfde onderwijs te laten volgen?

Het onderzoek van 1974 wees uit, dat de meeste scholen reeds in het eerste jaar bij bepaalde leervakken een vorm van differentiatie toepassen. De tweede fase van het Coördinatieproject heeft als uitgangspunt dat heterogene groepen 'zo lang mogelijk' in stand gehouden worden, wat wil zeggen dat bij groepsvorming in eerste instantie geen rekening wordt gehouden met de vorige of toekomstige schoolloopbaan van de leerlingen.

De brede scholengemeenschap geeft aan, welke vorm van integratie binnen de Wet op het Voortgezet Onderwijs maximaal haalbaar is. Een beletsel voor werkelijke integratie is, dat de eindniveaus van de categoriale schooltypen vastliggen, waardoor de leerling binnen een beperkt aantal jaren toch weer op één gefixeerd eindniveau (bijv. LBO of MAVO) moet uitkomen. De geïntegreerde fase kan hierdoor toch niet veel méér worden dan een samensmelting van categoriale elementen.

Niettemin dient de overheid haar coördinerende taak in dezen uit te bouwen en beletselen weg te nemen. De inrichting van de gemeenschappelijke periode dient zo veel mogelijk aan de scholen zelf te worden overgelaten. Problemen rond differentiatie en groepsvorming dienen in laatste instantie te worden opgelost naar de inzichten van hen die onderwijs geven. De ervaringen die met de scholengemeenschappen AVO-LBO worden opgedaan zijn zeer wel bruikbaar voor de interne vormgeving van het nieuwe geïntegreerde schooltype na de basisschool, dat de commissie op de lange termijn gerealiseerd wil zien. Het spreekt vanzelf dat ervaringen opgedaan bij opleidingscombinaties binnen het LBO, en de resultaten van de middenschoolexperimenten hierbij ook een rol moeten spelen.

2.c. Maatregelen betreffende het lager beroepsonderwijs

Speciale aandacht vraagt de positie van het lager beroepsonderwijs, dat zich (naar wij in hoofdstuk III hebben uiteengezet) te veel tot restonderwijs heeft ontwikkeld. Een bepaalde groep leerlingen in het LBO komt hoe langer hoe meer in een isolement te verkeren.

Een mogelijkheid om binnen het bestaande stelsel tot verbetering van de positie van

¹Zie: *Coördinatieproject, Tweede fase* (1981).

²W.J. Gerstel e.a., *Verslag inventarisatie probleemgebieden* (1974).

het LBO te komen, is wellicht een grotere nadruk op het beroepsoriënterende karakter van de opleiding.

In 1981 werd het Besluit LBO/LAVO gewijzigd, dat uit 1973 dateert en dat van het gehele LBO een vierjarig schooltype maakte met een ruim aandeel voor de algemeen vormende vakken. Het gewijzigde Besluit laat nu onder meer toe, dat het LHNO afstudeerinstellingen instelt die duidelijker aansluiten op bepaalde sectoren van de beroepenwereld. Hierbij heeft men voor ogen, dat een opwaardering van de beroepsoriëntatie voor een deel der LBO-leerlingen motiverend zal werken, waardoor de dropout kan worden teruggedrongen.

Niet alle LBO-leerlingen zijn echter geholpen met een vergroting van het aandeel van de beroepsoriëntatie. Bovendien zijn hieraan grenzen gesteld. De algemeen vormende vakken in het LBO hebben ook waarde en het moet nog worden aangetoond dat het verantwoord is het aandeel van deze vakken terug te dringen, dat op grond van onderwijskundige overwegingen steeds is toegenomen. Het verdient wel aanbeveling de algemene vorming in het LBO te herzien overeenkomstig de voorstellen, die later in dit hoofdstuk worden gedaan. Dit zou de status van het LBO in het algemeen ten goede komen. Rekening dient te worden gehouden met de specifieke didactische werkvormen die in het LBO worden toegepast.

Een andere maatregel is bevordering van de opleidingscombinaties-LBO met een tweejarige onderbouw, om het isolement van (vooral) het LHNO zo veel mogelijk op te heffen. Zo'n maatregel mag de bevordering van AVO-LBO-scholengemeenschappen echter niet in de weg staan.

De negatieve selectie voor het LBO is naar het oordeel van de commissie een probleem dat goeddeels los staat van de doorstromings- en andere mogelijkheden van dit schooltype (zoals het nieuwe kort-MBO, zie hierna). Het *imago* van het LBO als een schoolsoort, die lager is gekwalificeerd dan het MAVO, is (gelet op de schooladviezen) gevestigd. Hiervoor zijn zij verantwoordelijk, die de status van het vakmanschap en het blauwe-boordenwerk onderwaarden. Het idee van de gelijkwaardigheid van de arbeid is hierbij ver te zoeken.

Het aanzienlijk aantal leerlingen, dat na het LBO zonder concrete beroepskwalificatie het dagonderwijs verlaat (zie de cijfers in hoofdstuk III) en opziet tegen het veeljarige, meer theoretisch georiënteerde MBO, of daar niet wordt toegelaten, kan in het nieuwe kort-MBO onderdak worden geboden. Een voortvarende uitbouw van dit schooltype, waarvan de ontwikkeling kortelings in gang is gezet, is gewenst om dit 'gat in de Mammoetwet' te vullen. Ook voor de aanzienlijke groep leerlingen die het LBO zonder diploma verlaten kan de korte, beroepsgerichte opleiding die het kort-MBO biedt aantrekkelijk zijn.

Maar het kort-MBO is in de eerste plaats een middel om hun die het LBO verlaten een nieuwe opleidingsmogelijkheid te bieden. Het probleem van de *keuze voor het LBO* blijft recht overeind en het is twijfelachtig of de uitgroei van het kort-MBO daarop veel effect zal hebben. Het is bovendien mogelijk om via het MAVO toegang tot het kort-MBO te verkrijgen, zodat de eventuele aantrekkingskracht van dit nieuwe schooltype niet hoeft te leiden tot een positieve keuze voor het LBO.

2.d. Verschuivingen in de hogere leerjaren van het voortgezet onderwijs

Wij hebben aan de hand van de beschikbare cijfers kunnen vaststellen, dat een groeiend percentage leerlingen doorstroomt naar schooltypen waarop het genoten onderwijs eigenlijk geen aansluiting geeft (van HAVO naar MBO en van VWO naar

HBO; ook naar het naast hoger gelegen schooltype). Wat betreft de doorstromingen HAVO-MBO en VWO-HBO kan worden opgemerkt, dat deze gedeeltelijk zijn toe te schrijven aan een slechte aansluiting met het schooltype dat oorspronkelijk als vervolg is bedoeld. Zo laat de aansluiting HAVO-HBO voor bepaalde richtingen te wensen over. In dit geval is het aan te bevelen, de bij het HBO aansluitende vooropleiding te verbeteren. Overigens is de groeiende doorstroom van VWO'ers naar het HBO niet te verklaren door een eventueel gebrekkige aansluiting van VWO op universiteit en/of hogeschool. Wellicht biedt het HBO een duidelijker beroepsperspectief dan menige wetenschappelijke opleiding. Hoe het ook zij, het verdient aanbeveling op grond van deze nieuw ontstane doorstromingen te streven naar integratie van HAVO en VWO, met handhaving van verschillende niveaus.

De doorstroming naar het naast hoger gelegen schooltype (MAVO-HAVO-VWO) kan deels worden verklaard uit de krapper wordende arbeidsmarkt. Het idee heeft postgevat (in feite is dit idee zo oud als de mensheid) dat een hogere vorm van onderwijs meer zekerheid biedt omtrent een toekomstige werkkring. Genoemde doorstroming gaat gepaard met een aanzienlijke verlenging van de leerwegen, waardoor het onderwijs duurder en minder doelmatig wordt. Het valt niet te ontkennen dat voor een aantal leerlingen een andere dan de 'koninklijke' weg om pedagogisch-didactische redenen verkieslijk is. Maar de eis van doelmatigheid mag steeds worden gesteld. Bij een herziening van de opzet van de tweede fase dient genoemde doorstroming als probleem te worden onderkend. Wellicht kan ook hier de integratie van HAVO en VWO de doelmatigheid van de leerwegen vergroten. Een en ander kan in een (eventuele) vervolgstudie over de tweede fase nader worden uitgewerkt.

2.c. Doubleren

Wanneer wij spreken over inefficiëntie in het voortgezet onderwijs, kunnen wij niet voorbijgaan aan het verschijnsel 'zittenblijven'. Velen (niet alleen de leerlingen!) ervaren de herhaling van de leerstof van een heel jaar als ondoelmatig. Het 'zittenblijven' in zijn traditionele vorm dient opnieuw te worden bezien. Natuurlijk moeten mogelijkheden tot herhaling van (onderdelen van) de leerstof blijven bestaan. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de geleidelijke invoering van een semesterprogramma, aan dossierdiploma's, of aan een herhalingsstelsel dat is gebonden aan een leervak of leergebied. Onderzoek naar alternatieven voor het zittenblijven dient te worden verricht, ook omdat de resultaten van betekenis zijn voor de nieuwe opzet van de eerste fase van het voortgezet onderwijs. In het nieuwe schooltype zal de didactische differentiatie zich wellicht als het belangrijkste alternatief voor het zittenblijven ontwikkelen.

2.f. Beperking verblijfsduur

Gelet op de efficiëntie van het voortgezet onderwijs kan ook worden gedacht aan een beperking van de verblijfsduur, wat wil zeggen dat het recht op dagonderwijs voor een beperkt aantal jaren geldt. Zoiets zou voor de hogere leerjaren van het voortgezet onderwijs kunnen gelden. Een voorwaarde voor invoering van verblijfsduurbepaling is een uitgebouwd stelsel van volwasseneneducatie, dat degenen die niet langer tot het dagonderwijs worden toegelaten kan opvangen. Hoewel de commissie zich bewust is dat de nodige aanvullende voorzieningen dienen te

worden getroffen, vraagt zij zich af waarom verblijfsduurbepaling alleen in het hoger en niet in het voortgezet onderwijs kan gelden. De haalbaarheid dient echter eerst te worden nagegaan in een grondiger studie over de opzet van de tweede fase.

3. Aanpassing van het leerplan aan ontwikkelingen in de samenleving

In het vorige hoofdstuk werden ontwikkelingen in de samenleving gesignaleerd, die (naar in het onderhavige hoofdstuk wordt uiteengezet) niet zonder gevolgen voor het onderwijs kunnen blijven. Het gaat hierbij zowel om ontwikkelingen in de beroepswereld als daarbuiten. Op welke wijze deze ontwikkelingen in het onderwijs gestalte kunnen krijgen, zal in het hierna volgende aan bod komen. Hierbij is de volgorde der onderwerpen vastgesteld naar gelang het oordeel van de commissie, dat een bepaalde onderwijskundige groepering in leervakken of leergebieden gewenst is.

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk is opgemerkt, zal een volledige en gecoördineerde invoering van nieuwe bestanddelen in de eerste fase van het voortgezet onderwijs alleen mogelijk zijn binnen het kader van een nieuw schooltype dat aansluit op de basisschool. Maar dit neemt niet weg, dat op korte termijn reeds kan worden begonnen met invoering van nieuwe elementen van algemene vorming of met onderzoek ter voorbereiding van die invoering.

De commissie wil nog opmerken dat de algemene vorming van waarde moet zijn voor het verrichten van vrijwilligerswerk. Vrijwilligerswerk is in een verantwoordelijke samenleving, waarvan de kenmerken in hoofdstuk II zijn gegeven, minstens even essentieel als beroepsarbeid. Nu het aandeel van de beroepsarbeid afneemt, ligt het voor de hand in het onderwijs meer aandacht te geven aan de betekenis van het vrijwilligerswerk en aan het maatschappelijk functioneren in het algemeen. Vrijwilligerswerk kan ook de kiem zijn voor beroepsarbeid, en andersom. Nu wij ons geplaatst zien voor de noodzaak tot versoering, is het nuttig opnieuw na te gaan welke taken door de overheid en door beroepsinstanties moeten worden verricht, en welke door de mensen zelf.

De algemene vorming in het onderwijs dient te worden herzien op een wijze, die ertoe leidt dat men verantwoordelijkheid niet schuwt. In het hierna volgende worden aanbevelingen tot aanpassing van de algemene vorming gedaan. Verschillende hiervan zijn van betekenis voor het verrichten van onbetaalde arbeid. Wij denken aan hetgeen wordt opgemerkt over huishoudelijke redzaamheid (3.a.2. en 3.b.), democratisering (3.c.) en de verhouding tussen school en gezin (3.e.).

3.a. De mens en zijn omgeving

Een belangrijk deel van de algemene vorming in het voortgezet onderwijs dient te worden uitgemaakt door een breed leergebied dat de commissie als 'de mens en zijn omgeving' wenst te omschrijven. De mens is in de wereld gesteld om te functioneren in goede relatie met zichzelf en zijn omgeving, waardoor het mogelijk wordt verantwoordelijkheid op zich te nemen. Hiervoor zijn kennis en vaardigheden vereist, die in drie paragrafen kunnen worden ondergebracht: a) voorbereiding op de informatiemaatschappij, b) omgang met algemene technieken, c) omgang met natuur en milieu. Uit het oogpunt van rentmeesterschap (verantwoordelijkheid voor de omgeving) dient men zich bewust te zijn van de grenzen die aan technologie, techniek en mechanisatie

zijn gesteld. De betrokkenheid van de mens op zijn omgeving blijkt uit zijn omgang met de dode en levende natuur en de zorg voor de medemens. Het element huishoudelijke redzaamheid, dat wij niet alleen bij algemene technieken, maar ook in het kader van emancipatie opvoeren (zie aldaar), heeft juist te maken met die zorg voor de medemens. Op deze wijze komen elementen uit LTO, LAO en LHNO binnen de gezichtskring van alle leerlingen.

3.a.1. *Vorbereiding op de informatiemaatschappij*

Het gaat er hierbij vooral om, de leerling wegwijs te maken in de doolhof van systemen, die informatie over de omgeving kunnen ontsluiten. Het leren gebruik maken van een 'gewone' bibliotheek is even belangrijk als de kennismaking en omgang met geavanceerde systemen van informatieverwerking en -opslag (computers). Op de meeste scholen voor lager onderwijs kan men reeds een documentatiecentrum aantreffen waar leerlingen zelf op zoek gaan. Eigentijdse media als video zijn de school ook al binnengedrongen.

Op gecoördineerde wijze moet de leerling een overzicht worden geboden van de middelen die de gewenste informatie voor hem toegankelijk maken. Hij zal zich een beeld vormen van wat zich afspeelt op het gebied van automatisering en informatica, zodat hij op adequate wijze wordt voorbereid op de samenleving van vandaag en morgen.

3.a.2. *Omgang met algemene technieken*

Uit hetgeen in het vorige hoofdstuk werd opgemerkt, is duidelijk geworden dat techniek en technologie in het voortgezet onderwijs niet aan bod komen op een wijze die de commissie kan bevredigen.

Vertrouwdheid met nieuwe ontwikkelingen vormt de beste garantie, dat men er een evenwichtige houding tegenover aanneemt. Dit geldt zeker voor technologische innovatie; voorkomen moet worden dat men zich ervan afkeert, terwijl het evenzeer gevaar oplevert als men er wonderen van verwacht en de ontwikkeling ongestuurd laat voortgaan. De technologische ontwikkeling heeft ook veel aspecten, die van invloed zijn op ethische en normatieve vraagstukken; het is onverantwoord dat ons onderwijs nog mogelijkheden biedt om een kennismaking met de wereld van de techniek te ontlopen. Om die reden beveelt de commissie aan dat *iedere leerling in het voortgezet onderwijs technische vaardigheden aanleert*, hetgeen inhoudt dat ook de AVO-schooltypen zo iets als onderdeel van algemene vorming moeten invoeren.

Daar technische vaardigheden in de samenleving op verschillende niveaus bruikbaar zijn, moeten die niveaus ook in het onderwijs zijn terug te vinden. In de eerste plaats is er het eenvoudige niveau waarop de techniek zich in het leven van alledag manifesteert: elementaire handvaardigheid, omgaan met gereedschap, het verrichten van eenvoudige reparaties en huishoudelijke redzaamheid. Kortom, vaardigheden die nauwelijks kunnen worden gemist, maar die door velen niet worden beheerst. De geïnteresseerde leerling moet de mogelijkheid hebben zich hier verder in te verdiepen, waarbij 'algemene technieken' in 'techniek' overgaat.

Overigens is het 'runnen' van de huishouding even essentieel als technologie en techniek. Gedacht kan worden aan het beheren van het huishoudbudget en aan huishoudelijke vaardigheden als koken, zorg voor gezondheid en hygiëne. Ook is het wenselijk de leerling elementaire opvoedkundige inzichten bij te brengen. Voordat de

overheid op dit gebied gedetailleerd gaat voorschrijven, dient goed te worden overwogen welke zaken op school thuishoren en welke in een andere leefkring (bijvoorbeeld het gezin).

Het gaat hier opnieuw om aanbevelingen die alle leerlingen betreffen en die als verplicht onderdeel van de algemene vorming in het rooster moeten worden opgenomen. Op deze wijze wordt de positieve keuze voor een verdere technische opleiding bevorderd, terwijl tegelijk de tegenstelling tussen AVO en technisch (of in ruimere zin: beroeps-) onderwijs wordt afgezwakt en de overgang tussen beide 'hoofdsoorten' wordt vergemakkelijkt. In de praktijk zien wij dat de combinatie van MAVO en LBO in één scholengemeenschap steeds vaker voorkomt (zie tabel 2), waarbij in de brugperiode algemene technieken worden aangeboden. Hoewel bij de totstandkoming van zulke combinaties verschillende overwegingen een rol kunnen spelen, kan deze ontwikkeling toch worden opgevat als een signaal uit het veld, dat het wenselijk is de scheiding tussen AVO en beroepsopleiding in dit opzicht minder scherp te maken.

Wanneer algemene technieken als verplicht onderdeel van algemene vorming in (de eerste fase van) het gehele voortgezet onderwijs worden ingevoerd, dienen wij ons af te vragen welke de gevolgen zullen zijn voor de positie van het categoriale LBO en van het LTO en LHNO in het bijzonder.

Wij hebben opgemerkt dat de positieve keuze voor een verdere technische opleiding zal toenemen. Naarmate echter de overgang van AVO naar het middelbaar en hoger technisch onderwijs minder problematisch is, zal het LTO, naar men zich kan voorstellen, ook weer minder als toegangsweg tot de middelbare beroepsopleiding worden beschouwd. Naarmate het AVO meer te bieden heeft, is er minder reden om na de basisschool 'positief' voor het LTO en LBO in het algemeen te kiezen. De voorkeur voor het AVO (zie tabel 4) zal zich nog duidelijker manifesteren dan reeds het geval is, terwijl het zich laat aanzien dat het LBO verder in een positie van restonderwijs wordt gedrukt. Een en ander dient dan ook bij voorkeur te worden ingevoerd als tussenstap naar een nieuw schooltype dat aansluit op het basisonderwijs en dat de bestaande schooltypen in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (zowel AVO als beroepsopleiding) zal vervangen.

Genoemd effect zal in de eerste plaats optreden bij categoriale scholen. Veel minder valt te vrezen voor scholengemeenschappen AVO-LBO, omdat de gemeenschappelijke (verlengde) brugperiode alle leerlingen met algemene technieken in aanraking kan brengen *voordat* de keuze tussen AVO en LBO wordt gemaakt.

Bij wijze van conclusie kan worden opgemerkt dat:

- alle leerlingen moeten worden voorbereid op de informatiemaatschappij, iets dat (naar het zich laat aanzien) zonder grote problemen binnen de bestaande schooltypen kan worden gerealiseerd;
- alle leerlingen in aanraking moeten komen met algemene technieken; de invoering van dit leergebied heeft consequenties voor de verhouding AVO-LBO en daarmee voor de structuur van het onderwijs.

3.a.3. *Omgang met natuur en milieu*

Het groeiende milieubesef van de afgelopen jaren heeft al enige verbetering gebracht in de mentaliteit met betrekking tot de omgeving. Er moet echter nog veel gebeuren; ook in de scholen dient de noodzaak hiervan te worden gevoeld. Daarom wil de commissie

pleiten voor meer aandacht voor *milieukunde* in de eerste fase van het voortgezet onderwijs, gecombineerd met plant- en dierkunde (biologie), met als doel de leerlingen aandacht en zorg bij te brengen voor de dode en levende omgeving, te beginnen bij de eigen kring waarin hij/zij leeft. Een goed ontwikkeld verantwoordelijkheidsgevoel voor de omgeving is noodzakelijk bij de uitoefening van het rentmeesterschap over de aarde, dat als brede doelstelling van 'milieukunde' kan worden opgevat.

3.b. *Emancipatie*

In het vorige hoofdstuk hebben wij aan de hand van cijfers aangetoond, dat het advies voor het voortgezet onderwijs voor meisjes in het algemeen niet ongunstiger uitvalt dan voor jongens.

Meisjes blijven uiteindelijk wel achter bij jongens, doordat zij eerder het onderwijs verlaten na het behalen van een diploma met minder 'doorstromingswaarde'. Hun aanvankelijke voorsprong (meisjes zijn gemiddeld ook jonger bij het verlaten van de lagere school) wordt tijdens de rit in een achterstand omgezet.

Verder blijkt dat de geslachtsgebondenheid van bepaalde schooltypen (LTO en LHNO) in de loop der jaren nauwelijks is aangetast.

Om een evenredige deelname van de geslachten aan het voortgezet (en van daaruit het hoger) onderwijs mogelijk te maken, is het in de eerste plaats noodzakelijk dat de opvattingen over de rol van het meisje en haar schoolopleiding veranderen. De oorzaken van ongelijke deelname zijn voornamelijk te zoeken buiten het onderwijs. Maar dit neemt niet weg, dat het onderwijs tot meer evenwicht kan bijdragen.

Wanneer wij het schooladvies aan meisjes en jongens na de lagere school onder de loep nemen, dan is het toch wel mogelijk er een bepaald verwachtingspatroon (zo men wil: rolpatroon) in te ontdekken. Zo is het overwicht van meisjes op MAVO en HAVO te verklaren uit de heersende opvatting, dat voor een meisje een algemeen vormende opleiding van waarde is, zonder dat daarna per se een beroepskwalificatie of verdere studie hoeven te volgen. Dit blijkt ook uit het verschil in de samenstelling van vakkenpakketten bij meisjes en jongens.

Het leren van een beroep en verdere studie worden in de eerste plaats belangrijk geacht voor jongens, die dan ook in het LBO en VWO sterkere posities innemen. Wat het overwicht van jongens in het VWO betreft, dit komt vooral in de samenstelling van het vakkenpakket tot uitdrukking. Voor jongens is het LTO een aantrekkelijker alternatief voor het MAVO dan het LHNO voor meisjes; dit beïnvloedt natuurlijk ook de cijfers. De ongelijke deelname van jongens en meisjes aan het voortgezet onderwijs hangt samen met de traditionele opvattingen over de rol van man en vrouw in de samenleving. In uitnodigende zin (niet dwingend voorschrijven!) kan het onderwijs bijdragen tot *doorbreking van de rolfixatie, vooral met betrekking tot de beroepenwereld*.

De initiatieven die de overheid op dit terrein reeds heeft genomen, verdienen ondersteuning en nadere uitwerking.

Bewording van de totstandkoming van LHNO/LTO-scholengemeenschappen is zo'n initiatief, dat is gericht op vermindering van de geslachtsgebondenheid van deze schooltypen. Men kan beginnen met integratie van de algemeen vormende vakken, om van daaruit tot integratie van beroepsvoorbereidende elementen te geraken.

Maar het is niet alleen zo, dat vrouwen en mannen door verschil in opleiding in *andere* beroepen terecht komen; de functies die de vrouw bekleedt, zijn doorgaans ook 'lager' dan die van de man, of anders gezegd: vrouwen zijn in leidinggevende functies ondervertegenwoordigd.

Om het kwalitatieve verschil in opleiding en beroep tussen man en vrouw kleiner te maken, heeft de overheid diverse projecten in gang gezet, die naar het inzicht van de commissie, steun verdienen. Hierbij dient vooral aandacht uit te gaan naar:

– *kwalitatieve verbetering van de traditionele meisjesopleidingen.*

De positie van het LHNO is, mede door de hoge uitvalcijfers, problematisch. De wijziging van het Besluit LBO/LAVO in 1980 heeft een betere afstemming van het LHNO op verschillende sectoren in de beroepenwereld mogelijk gemaakt, hetgeen de motivatie van de leerlingen ten goede komt. De samenvoeging van MHNO en MSPO tot MDGO gaat gepaard met kwalitatieve verbeteringen die de kansen van meisjes op de arbeidsmarkt vergroten;

– *verbetering van de studie- en beroepskeuzevoorlichting.*

Hierdoor kunnen heel wat keuzebependingen worden weggenomen. Hiertoe zal het onderwijs zelf de gelegenheid moeten bieden door zowel jongens als meisjes te laten kennismaken met een ruimer assortiment van leervakken en beroepsmogelijkheden.

Wat in een eerdere paragraaf is opgemerkt over de wenselijkheid van de invoering van algemene technieken in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs, is ook in emancipatoir opzicht van betekenis. Want voor meisjes zijn elementaire technische vaardigheden van evenveel waarde als voor jongens; bovendien helpen zij tot een evenwichtiger keuze te komen bij de samenstelling van het vakkenpakket en met betrekking tot het type vervolgonderwijs.

Maar het is geen goede zaak om in het kader van emancipatie alleen over de vrouw en haar eventuele achterstelling te spreken. Ook de man is vanwege de gevestigde rolverdeling, die via het onderwijs wordt overgedragen, afgesneden van zaken als *huishoudelijke redzaamheid*, dat in het vigerende onderwijsstelsel slechts in meisjesopleidingen wordt aangebracht. Uit emancipatorische overwegingen pleit de commissie ervoor, huishoudelijke redzaamheid in de eerste fase van het voortgezet onderwijs over de gehele linie als verplicht onderdeel in te voeren.

Wanneer wij spreken over emancipatie kunnen wij niet voorbij gaan aan de *positie van meisjes afkomstig uit culturele minderheden* (vooral islamitische minderheden), die onvergelijkbaar moeilijker is dan die van Nederlandse meisjes.

Vanuit de verwachting dat we in Nederland naar een multi-culturele samenleving toegroeien, waarin begrip heerst voor andere opvattingen en gewoonten (zie de paragrafen over culturele minderheden in hoofdstuk III en IV), is het gewenst dat de overheid mogelijkheden schept voor het islamitische meisje om zich te ontplooiën binnen haar eigen cultuur.

De overheid dient zich bewust te zijn van het feit, dat religieuze normen en waarden ten grondslag liggen aan de bezwaren, die in genoemde kringen tegen bijvoorbeeld coëducatie bestaan. Dat meisjes vanaf hun twaalfde jaar dikwijls niet meer naar school worden gestuurd, hangt samen met zekere opvattingen over de roeping van de vrouw en haar plaats in de samenleving.

Niettemin dient de overheid ervan uit te gaan, dat de omstandigheden in een multiculturele samenleving anders zijn dan in het land van herkomst en dat het islamitische meisje, wanneer het zich bijvoorbeeld niet voegt naar de eisen van de leerplicht, nauwelijks nog kansen heeft en in moeilijkheden kan geraken. De eerste jaren van het

voortgezet onderwijs zijn immers nodig om de leerling de bagage mee te geven die voor zijn functioneren in de samenleving onontbeerlijk is.

Een poging tot verbetering van de situatie zou kunnen zijn: het *wegnemen van het wantrouwen van de ouders* jegens het Nederlandse schoolsysteem door hen zoveel mogelijk bij activiteiten op school te betrekken. Langs deze weg kan tevens worden geprobeerd de ouders te overtuigen van de waarde die het voortgezet onderwijs ook voor meisjes heeft. Aan bezwaren tegen coëducatie kan tegemoet worden gekomen door het toelaten van meisjesklassen zolang dit noodzakelijk is.

3.c. Democratisering

In het vorige hoofdstuk is uiteengezet hoe de democratisering van de samenleving tot uitdrukking komt in het creëren van nieuwe overleg- en inspraakorganen die, willen zij goed functioneren, door mondige en gemotiveerde mensen moeten worden bezet. Het is gewenst dat reeds in de eerste fase van het voortgezet onderwijs aandacht wordt besteed aan vaardigheden die hierbij nodig zijn. Een eerste voorwaarde voor het goed functioneren van de 'overlegsamenleving' is dat de communicatie tussen mensen efficiënt verloopt.

Het belangrijkste, maar zeker niet het enige, communicatiemiddel is de taal. Hierbij zou de leerling moeten worden getraind in:

- spreek- en luistervaardigheid, die in latere leerjaren kan worden toegespitst op
- discussie- en vergadertechnieken.

De leerling moet worden geleerd om te luisteren en om de eigen inzichten onder woorden te brengen en te adstrueren. Aandacht voor het standpunt van de ander is onontbeerlijk bij elke vorm van overleg of samenwerking. Daarnaast en wellicht in een later stadium dient de leerling inzicht te worden bijgebracht in de rolverdeling tijdens een vergadering. Onnodig op te merken, dat zulke vaardigheden ook in het vrijwilligerswerk en het verenigingsleven onontbeerlijk zijn.

Om de democratisering tot haar recht te laten komen, is het niet alleen noodzakelijk dat mensen efficiënt communiceren, maar ook dat men kennis heeft van de *hoofdpijnen van de inrichting van de samenleving*, zoals de rol van de overheid en de particuliere organisaties in het maatschappelijk leven, de rol van de sociale partners, de politieke partijen en hun denkbeelden, etc. In de eerste fase van het voortgezet onderwijs kunnen deze elementen worden opgenomen in vakken als aardrijkskunde en geschiedenis. Het verdient aanbeveling in latere leerjaren over te gaan tot een bundeling van deze elementen in een (verplicht) vak maatschappijleer.

3.d. Culturele minderheden

Wij hebben opgemerkt dat het (voortgezet) onderwijs nog onvoldoende voorbereidt op de multi-culturele samenleving.

De commissie acht het gewenst dat alle scholen van voortgezet onderwijs op enigerlei wijze rekening houden met de aanwezigheid van culturele minderheden in de Nederlandse samenleving. Hoe dit precies zal geschieden, zal onder meer afhangen van het aantal leerlingen afkomstig uit culturele minderheden op een bepaalde school. Doorgaans kan de aandacht voor vreemde culturen worden ingepast in leervakken als geschiedenis, aardrijkskunde, godsdienst en vreemde talen. Wanneer echter het aantal leerlingen van buitenlandse afkomst boven een bepaald percentage ligt, dienen facilitei-

ten voor onderwijs in de eigen cultuur als apart onderdeel van het lesrooster te worden geschapen. Hierbij kan worden gedacht aan Turks of Arabisch als keuzetaal. Elke school dient tenminste de kennismaking met andere culturen en godsdiensten mogelijk te maken. Hoe beter men elkaars gewoonten, gebruiken en godsdienstige overtuiging kent, des te meer begrip zal ervoor bestaan. Ook wordt bevorderd dat de ander in zijn anders zijn wordt gewaardeerd en dat wederzijds wantrouwen wordt weggenomen. Op deze wijze kunnen verschillende bevolkingsgroepen door kennis van elkaar ook nader tot elkaar komen. Het is niet ondenkbaar dat de religie (Islam, Hindoeïsme) op den duur zal overblijven als het meest wezenlijke element van de culturele identiteit. Aan godsdienstige aspecten dient dan ook met voorrang aandacht te worden besteed. Het spreekt vanzelf dat niet alleen in het voortgezet onderwijs hiervoor ruimte moet worden geschapen. Reeds op de lagere school (ook in de eerste leerjaren) dient hiermee een begin te worden gemaakt. De initiatieven die in het onderwijsveld worden genomen, bijvoorbeeld met betrekking tot het 'intercultureel onderwijs' dienen door de overheid te worden aangegrepen voor de ontwikkeling van een beleid, dat kennismaking met andere culturen op ruime schaal mogelijk zal maken. Het is van belang dat bij de ontwikkeling van het intercultureel onderwijs de desbetreffende groepen zelf hun stem kunnen laten horen. Ook in het kader van de democratisering dient een volwaardige participatie van bedoelde groepen bij de vormgeving van het onderwijs mogelijk te worden gemaakt. Ook in lerarenopleidingen en nascholing dient meer dan voorheen rekening te worden gehouden met de aanwezigheid van 'cumi'-leerlingen in het onderwijs.

We hebben geconstateerd dat leerlingen van buitenlandse nationaliteit niet evenredig over LBO en AVO zijn verdeeld: de deelname aan het LBO is relatief groot, aan het AVO relatief gering. Vooral in de grote steden ontwikkelt het LBO (in het bijzonder LTO en LHNO) zich tot een school voor culturele minderheden. Het beleid van de overheid dient erop te zijn gericht, de *negatieve factoren* die tot een LBO-advies leiden zo veel mogelijk te elimineren. Als eerste factor kan worden aangewezen de gebrekige kennis van de Nederlandse taal, waardoor de leerling in velerlei opzichten in een achterstandspositie verkeert. Kennis van het Nederlands dient daarom met kracht te worden bevorderd. Er bestaan verschillende methoden om taalachterstand weg te werken, bijvoorbeeld door middel van extra leerstofblokken. Deze en andere maatregelen kunnen in het kader van het stimuleringsbeleid een plaats krijgen.

Het verdient de voorkeur, de buitenlandse leerling zo spoedig mogelijk in het reguliere onderwijs onder te brengen en hem/haar zo lang mogelijk daarbinnen te houden. Buiten het normale lesrooster dient er gelegenheid te zijn voor het volgen van taalonderwijs. Speciaal voor het voortgezet onderwijs is de zogenaamde *internationale schakelklas (ISK)*, bestemd voor buitenlandse leerlingen die op latere leeftijd zijn geïmmigreerd. De internationale schakelklas heeft tot doel de buitenlandse leerlingen door intensief taalonderwijs te prepareren op hun intrede in het regulier onderwijs. Hiertoe kan een koppeling aan het voortgezet onderwijs, bijvoorbeeld het kort-MBO, bevorderlijk zijn.

De ISK functioneert ook als brugklas, met een duur van meer dan één jaar indien hieraan behoefte mocht bestaan. Op deze wijze is de kans groter dat men zich een overwogen oordeel vormt over capaciteit en belangstelling van de leerling, waardoor tevens een evenredige deelname aan de verschillende vormen van voortgezet onderwijs

wordt bevorderd. Hierbij moet worden opgemerkt dat de ISK voor een speciale categorie buitenlandse leerlingen is bestemd en daarom niet alle problemen kan oplossen. Bovendien is genoemde categorie door de invoering van de visumplicht minder omvangrijk geworden.

Maar ook *positieve factoren* kunnen bij de keuze voor het LBO een rol spelen. We hebben erop gewezen dat minderheden hun kinderen vaak bewust naar het LBO sturen, omdat men waarde hecht aan een beroepsopleiding. Indien zo'n bewuste, positieve keuze overwegend plaats zou vinden, was een aantal problemen waarmee het LBO te kampen heeft vanzelf opgelost. Dan zou immers het besef, dat een beroepsopleiding gelijkwaardig is aan algemeen voortgezet onderwijs weer levend worden. Maar de positie van het LBO in het Nederlandse onderwijsstelsel, nl. als schooltype dat óók bestemd is voor leerlingen die niet geschikt zijn voor het AVO, werkt deze ontwikkelingen tegen. Op het LBO komen de buitenlandse leerlingen ook vaker in aanraking met ongemotiveerde leerlingen, wat aan hun problematiek een dimensie toevoegt. Een werkelijke oplossing lijkt pas naderbij te komen door de introductie van het nieuwe schooltype waarvan in het eerste deel van dit hoofdstuk sprake was.

3.e. De verhouding tussen school en gezin.

De afnemende betekenis van het gezin en andere samenlevingsverbanden voor de educatie van het kind impliceert dat de school nieuwe taken krijgt toebedeeld. De school gold vroeger reeds als aanvulling van het gezin en andere leefkringen die het kind omgeven; thans neemt zij daartussen een steeds belangrijker plaats in. Doordat de samenleving steeds gecompliceerder wordt, is het onmogelijk precies aan te geven waar de taak van het gezin ophoudt en die van de school begint, maar in het algemeen kan worden gesteld dat het onderwijs als gevolg van de geconstateerde verschuivingen, zich niet meer alleen kan bezighouden met vermeerdering van kennis en vaardigheden en de ontwikkeling van analytisch vermogen van de leerling. De taak van het onderwijs strekt zich steeds meer uit tot *de complete vorming* van de leerling, tot waarden, normen en wereldbeschouwing, creativiteit en fantasie. Het spreekt vanzelf dat de ouders eerst verantwoordelijk zijn voor de levensbeschouwelijke aspecten van de algemene vorming. Zij zullen voor hun kind een school zoeken waarvan de grondslag in overeenstemming is met hun visie op het leven. De problemen van de samenleving en ook de problemen waarmee het individuele kind te kampen heeft, manifesteren zich duidelijker binnen de muren van het schoolgebouw dan vroeger het geval was. De leerlingen zijn enerzijds beter geïnformeerd maar krijgen anderzijds van thuis en vanuit de eigen leefkring minder zekerheden mee om dit alles te interpreteren.

Om deze redenen wil de commissie pleiten voor:

- meer aandacht voor algehele vorming van de leerling ten behoeve van zijn functioneren en welzijn in de samenleving van vandaag;
- een zo veel mogelijk bij het onderwijs betrekken van de problemen van de samenleving van vandaag; uitbreiding van datgene wat op dit gebied reeds gebeurt (men denke aan bepaalde tijdschriften die speciaal voor het onderwijs zijn bestemd).

3.1. Leervakken en leergebieden: integratie

In de voorafgaande paragrafen heeft de commissie een groot aantal verlangens met betrekking tot de inhoud van het voortgezet onderwijs geformuleerd: deze verlangens komen voort uit de veranderingen in de beroepenwereld en in andere sectoren van de samenleving.

Wat betreft de eerste fase van het voortgezet onderwijs heeft de commissie gepleit voor invoering over de gehele linie van een reeks nieuwe elementen, te weten:

- omgang met informatie, technologie en techniek, met natuur en milieu, huishoudelijke redzaamheid ('de mens en zijn omgeving');
- spreek- en luistervaardigheid, discussie- en vergadertechnieken ('taal als communicatiemiddel');
- meer aandacht voor de wereld van het beroep en voor andere dan beroepsarbeid (bijv. huishoudelijk en vrijwilligerswerk);
- meer aandacht voor vreemde culturen in verband met de multi-culturele samenleving;
- meer aandacht voor de complete vorming van de leerling.

Het is waarschijnlijk dat een aantal van deze nieuwe elementen zonder bezwaar reeds in het bestaande stelsel van voortgezet onderwijs kunnen worden ingevoerd.

Wanneer wordt gestreefd naar opname van al deze nieuwe elementen in de eerste fase van het voortgezet onderwijs, dringt zich de vraag op of introductie van een en ander zal moeten geschieden ten koste van vakken die momenteel in de eerste fase van het voortgezet onderwijs als 'algemeen vormend' te boek staan.

De waarde van deze vakken (of een selectie daarvan) is evident. In de eerste plaats zou moeten worden nagegaan of het mogelijk is een aantal nieuwe elementen, of aspecten daarvan, onder te brengen bij bestaande algemeen vormende vakken. Voorbereiding op de informatiemaatschappij kan in nagenoeg alle vakken een plaats krijgen, maar vertoont in het bijzonder relaties met 'de mens en zijn omgeving'. Een onderdeel als computerkunde hoeft niet direct met wiskunde in verband te worden gebracht, omdat de vaardigheden die hierbij worden aangeleerd op vele terreinen van pas kunnen komen.

Het taalonderwijs ('taal als communicatiemiddel') biedt ook mogelijkheden tot combinatie van oude en nieuwe elementen. Vaardigheid in schriftelijk rapporteren toont verwantschap met het traditionele schrijven van een opstel. Spreek- en luistervaardigheid kunnen door aanpassing van het bestaande taalonderwijs zonder veel problemen worden ingepast, evenals discussietechniek.

Vanzelfsprekend hoeven de nieuwe elementen niet per se in bestaande leervakken te worden ondergebracht. Oude en nieuwe elementen kunnen versmelten tot iets nieuws. Zo wordt biologie met milieukunde opgenomen in 'omgang met natuur en milieu'. Daarnaast kunnen de nieuwe elementen fungeren als verbinding tussen de leervakken. Het is aan te bevelen dat de scheidsmuren tussen de vakken worden geslecht, althans minder onoverkomelijk worden gemaakt.

Zo kan men van 'leervakken' komen tot 'leergebieden', waarvan 'de mens en zijn omgeving' en 'taal als communicatiemiddel' door de commissie als voorbeelden zijn genoemd. Uiteraard bestaan er ook leervakken die moeilijk te integreren zijn, zoals de moderne vreemde talen.

De commissie beveelt aan, dat er intensief onderzoek wordt verricht (onder meer door

de Stichting voor Leerplanontwikkeling) naar mogelijkheden om tot integratie van leervakken te komen. Er dient een zorgvuldige afweging plaats te vinden van de nieuwe bestanddelen in combinatie met bestaande onderdelen als taal- en wiskundeonderwijs. Hoe het leerplan in de afzonderlijke scholen nader zal worden uitgewerkt, dient zoveel mogelijk een zaak van die scholen zelf te zijn. De overheid geeft aan welke elementen het leerplan minimaal moet bevatten. De nadere invulling dient, mede in verband met de vrijheid van inrichting, door de nauwst betrokkenen te geschieden. Terughoudendheid van de overheid met voorschriften kan wellicht ook de mogelijkheden voor de school, de leerinhoud aan te passen aan nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen, verder vergroten.

Het spreekt vanzelf dat de integratie van leervakken ingrijpende consequenties heeft voor de opzet van de lerarenopleidingen. De commissie rekent het echter niet tot haar taak, voorstellen op dit gebied te doen.

4. Inventarisatie van beleidsvoorstellen

Om tal van redenen die hiervoor werden genoemd, beveelt de commissie aan dat de overheid als doel van haar onderwijsbeleid stelt: de totstandkoming van een nieuw, driejarig en bij voorkeur zelfstandig schooltype na de lagere school dat door alle leerlingen wordt bezocht, en waarin de verworvenheden van de bestaande schooltypen zijn terug te vinden, voor zover deze in het kader van het lange-termijndoel bruikbaar zijn.

De overheid draagt er zorg voor dat dit doel langs wegen van geleidelijkheid wordt bereikt, opdat de vernieuwing door zo veel mogelijk betrokkenen wordt gedragen en mede vorm gegeven. Het risico van verkeerde beslissingen wordt zo verkleind en ook bestaat de mogelijkheid de concrete uitwerking van het lange-termijndoel aan te passen aan nieuwe inzichten. Hiertoe dient de overheid bepaalde ontwikkelingen in het huidige voortgezet onderwijs, die in het beleidskader passen, te stimuleren en andere in gang te zetten. Hierbij wordt gedacht aan:

- coördinatie van het projecten- en onderzoeksbeleid ten dienste van het gestelde beleidsdoel;
- evaluatie van de experimenten middenschool en benutting van de resultaten;
- verdere ontwikkeling van de brede scholengemeenschap en gebruikmaking van daarbij opgedane ervaringen onder meer op het gebied van differentiatie en groepsvorming;
- extra aandacht voor de problemen van leerlingen in het lager beroepsonderwijs en benutting van de ervaringen bij de vormgeving van het nieuwe schooltype;
- inspelen op de verschuivingen die zich in het huidige stelsel voordoen en tegengaan van de daarmee verbonden inefficiëntie door verbetering van de aansluiting met het vervolgonderwijs;
- stimuleren van onderzoek naar alternatieven voor zittenblijven en naar beperking van de verblijfsduur in het voortgezet onderwijs.

Met het oog op het gestelde beleidsdoel en gelet op de ontwikkelingen in de samenleving en de daarbij geformuleerde idealen, dient ook het leerplan van het voortgezet onderwijs te worden aangepast door:

- het aankweken van een mentaliteit van verantwoordelijkheid, creativiteit en eigen initiatief als wapen tegen de werkloosheid;
- meer nadruk in het lesprogramma op het maatschappelijk functioneren in het

algemeen door aandacht voor onbetaalde arbeid, zoals huishoudelijk en vrijwilligerswerk;

- invoering van technologie en techniek, huishoudelijke redzaamheid en omgang met natuur en milieu als onderdelen van de algemene vorming in het gehele voortgezet onderwijs;
- aandacht voor emancipatie, culturele minderheden en democratiseringsprocessen, dit laatste mede met het oog op het verrichten van onbetaalde arbeid;
- aandacht voor de algehele vorming van de leerling;
- stimuleren van onderzoek naar integratie van leervakken, zodanig dat de leerlingen in de eerste fase van het voortgezet onderwijs een beeld krijgen van de mogelijkheden van het vervolgonderwijs en worden voorbereid op het maatschappelijk functioneren in zo breed mogelijke zin;
- terughoudendheid van de overheid met voorschriften betreffende de vormgeving en inhoud van het nieuwe onderwijs; beperking tot het stellen van randvoorwaarden om de vrijheid van inrichting recht te doen en de verantwoordelijkheid en inzichten van de betrokkenen te honoreren.

5. Financiële overwegingen

In een tijd van financiële krapte dient de overheid zich meer dan ooit bewust te zijn van de kosten die bepaalde beleidsmaatregelen met zich meebrengen. Ook door op een bepaald terrein te besparen, kan een heel goed en constructief beleid gevoerd worden. Wanneer de overheid een beleidsdoel stelt, waarvan de belangrijkste bestanddelen zijn optimalisering van schoolkeuze en introductie van nieuwe leerelementen, te realiseren in een nieuw schooltype na de basisschool dat de leerling meer ontplooiingsmogelijkheden biedt, dan kan men met het oog op het voorgaande een eerste lijst maken van aspecten die bij de volledige invoering van zo'n geïntegreerde fase voortgezet onderwijs kostenverhogend en kostenverlagend zullen werken.

5.a. Kostenverhogend

- Uitbreiding van de leerstof met o.m. algemene technieken brengt met zich mee, dat elke school hiertoe moet zijn uitgerust op een wijze die zo weinig mogelijk risico's inhoudt (goed gereedschap, extra voorzieningen in verband met de veiligheid, etc.).
- Het bijeenhouden van uiteenlopend getalenteerde leerlingen vereist differentiatie in enigerlei vorm, afhankelijk van de situatie (bijv. de aard van het leergebied) en het oordeel van de onderwijsgeevenden. Differentiatie heeft tot gevolg dat er in kleine groepen wordt gewerkt, waardoor er in veel gevallen méér onderwijsgeevenden nodig zijn voor minder leerlingen.

5.b. Kostenverlagend

- Kortere en meer efficiënte leerwegen door een beter gefundeerde schoolkeuze.
- (Eventueel) tegengaan van zittenblijven in de geïntegreerde fase en beperking van de verblijfsduur.
- Het onderzoek van het onderwijs kan meer worden afgestemd op het voorgenomen beleidsdoel. Daarbij mag de onafhankelijkheid van de betrokken onderzoekers uiteraard niet in het geding komen.

Wat de uitkomst van deze afweging zal zijn, is moeilijk te voorspellen. Hierbij mag het effect van het nieuwe onderwijs op de samenleving als geheel niet uit het oog worden

verloren. De grotere nadruk op zelfredzaamheid, die in het voorgaande is bepleit, kan leiden tot een geringer beroep op professionele welzijnsinstellingen, hetgeen weer kostenbesparend werkt. Aanmoediging van vrijwilligerswerk in het algemeen heeft tot gevolg dat de verzorgingssamenleving soberder kan functioneren. De commissie dringt aan op onderzoek naar de maatschappelijke effecten van het nieuwe leerprogramma, zodat hieromtrent meer zekerheid wordt verkregen.

Hoër het ook zij, de commissie ziet het niet als haar taak exacte uitspraken te doen over de kosten van het nieuwe onderwijs. Haar taak was om, vanuit een politieke overtuiging, de vormgeving en de onderwijskundige inhoud van het voortgezet onderwijs in Nederland te bezien.

Het is aan te bevelen, dat de overheid zich éérst bezint op wat onderwijskundig gewenst is, en daarover zoveel mogelijk zekerheid tracht te verkrijgen. Pas daarna kan een financiële raming volgen. Het spreekt vanzelf dat niet méér mogelijk is dan de geldmiddelen toelaten. De weg van de geleidelijkheid bij hervormingen, die in een vorige paragraaf werd bepleit, biedt ook financieel het meeste houvast.

Laat dit de overheid en de andere betrokkenen bij het onderwijs aansporen, met verdubbelde ijver te zoeken naar begaanbare wegen die het ideaal dichterbij brengen en realisatie van wat onderwijskundig gewenst is mogelijk maken.

6. Samenvatting

Een aantal knelpunten in het voortgezet onderwijs is alleen op te lossen als het stelsel wordt gewijzigd. De overheid dient dan ook in de toekomst tot stelselwijziging over te gaan, in die zin, dat er aansluitend op de basisschool een nieuw schooltype komt, dat is bestemd voor alle leerlingen en een cursusduur heeft van drie jaar. De doelstelling van dit schooltype is enerzijds de leerling toe te rusten met die kennis en vaardigheden die voor het functioneren van de samenleving onontbeerlijk zijn, en anderzijds de leerling op een verantwoorde manier de keuze voor het vervolgonderwijs te laten maken.

Het nieuwe schooltype dient langs lijnen van geleidelijkheid te worden ingevoerd. De in dit hoofdstuk ontwikkelde visie kan gelden als perspectief voor de lange termijn; projecten en vernieuwing dienen op dit doel te worden afgestemd. Een aantal maatregelen kan in het kader van de huidige onderwijswetgeving reeds worden getroffen. Geleidelijkheid is ook een garantie, dat de gespreide verantwoordelijkheid bij de vernieuwing van het onderwijs tot haar recht komt.

Literatuurlijst

Activiteitenplan Coördinatieproject scholengemeenschappen AVO-LBO.

Vereniging de Samenwerkende Landelijke Pedagogische Centra, Amsterdam z.j.

F. Andries en T. Vogels, *Zonder diploma van school. Voortijdige schoolverlaters in de Leidse regio.* Nederlands Instituut voor Praeventieve Gezondheidszorg-TNO, Leiden 1981.

Arbeidsmarktverkenning 1982. Raad voor de arbeidsmarkt, 's-Gravenhage 1982.

Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs. Staatsdrukkerij, 's-Gravenhage 1981.

CBS, *Mededelingen.* Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

CBS, *Onderwijsmatrix. Overgangen binnen het onderwijs en intrede in de maatschappij.* Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

CBS, *Statistiek van het beroepsonderwijs.* Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage (diverse series).

CBS, *Statistiek van het VWO, HAVO en MAVO. In-, door- en uitstroom van de leerlingen.* Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

CBS, *Zakboek onderwijsstatistieken. Onderwijs cijfergewijs.* Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1981 en 1982.

Commissie Planprocedure, Publikatie 14: *De Nederlandse jeugd bij het voortgezet onderwijs. Landelijke en regionale gegevens. Analyse 1968-1976; prognose 1977-1987.* Deel I, 's-Gravenhage 1977.

Commissie Planprocedure, Publikatie 18: *De leerlingen bij het voortgezet onderwijs. Landelijke prognose 1981-1991. Regionale documentatie 1973-1976-1979.* 's-Gravenhage 1981.

Contouren van een toekomstig onderwijsbestel. Discussienota. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1975.

Contouren van een toekomstig onderwijsbestel 2. Vervolgnota. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1977.

Coördinatieproject scholengemeenschappen (VWO-) AVO-LBO. Tweede fase van het project, 1981-1985; advies en projectplan. Vereniging de Samenwerkende Landelijke Pedagogische Centra, Amsterdam 1981.

Docentengids voortgezet onderwijs. Losbladige uitgave. Van Loghum Slaterus. Deventer.

Ton Elias. *Van mammoet tot wet. De geschiedenis en de betekenis van de wet tot regeling van al het onderwijs tussen de lagere school en de universiteit/hogeschool.* Uitgeversmaatschappij Pax. 's-Gravenhage 1963.

W.J. Gerstel en A.E. Gerstel-Duvekot. *Verslag inventarisatie probleemgebieden scholengemeenschappen MAVO-LBO.* 's-Hertogenbosch 1974.

Gespreide verantwoordelijkheid. Een christen-democratische bijdrage aan de discussie over de economische orde. Wetenschappelijke Instituten van KVP, ARP en CHU. Den Haag 1978.

J.J. van Hoof en J. Dronkers. *Onderwijs en arbeidsmarkt. Een verkenning van de relaties tussen onderwijs, arbeidsmarkt en arbeidssysteem.* Van Loghum Slaterus. Deventer 1980.

J.P.M. van den Hoogen, J.C.M. Ploum, J.H.J. Stakenborg en J.L. Struijk. *Meso-aspecten van het voortgezet onderwijs.* Stagebureau Katholieke Universiteit. Nijmegen 1980.

Ph. J. Idenburg. *Schets van het Nederlandse schoolwezen.* J.B. Wolters. Groningen 1964.

Integratie algemeen voortgezet en lager beroepsonderwijs; inventarisatie van opvattingen van directie en docenten van scholengemeenschappen (VWO-JAVO-LBO). Nijmegen 1980.

J.A. van Kemenade (red.). *Onderwijs: bestel en beleid.* Wolters-Noordhoff. Groningen 1981.

Ton Mooij. *Probleemanalyse van het voortijdig schoolverlaten in het LBO, MAVO, HAVO en VWO.* Instituut voor Toegepaste Sociologie. Nijmegen 1979.

Om een zinvol bestaan. CDA-verkiezingsprogram 1981-1985. Tweede druk. juli 1982.

Onderwijs en informatietechnologie. Staatsuitgeverij. 's-Gravenhage 1982.

Program van Uitgangspunten van het Christen Democratisch Appèl. Den Haag 1980.

Samen verantwoordelijk voor het onderwijs. Commentaar op de Contourennota. Wetenschappelijke Instituten van KVP, ARP en CHU. Den Haag 1976.

Samen verantwoordelijk voor het onderwijs 2. Commentaar op het vervolg van de Contourennota. Wetenschappelijke Instituten van KVP, ARP en CHU. Den Haag 1977.

De tweede fase vervolgonderwijs. Nota ter voorbereiding van een wet inzake de opzet en inhoud van een nieuw stelsel van vervolgonderwijs. 's-Gravenhage 1982.

Verder na de basisschool. Nota ter voorbereiding van een wet inzake de opzet en inhoud van een nieuw stelsel van vervolgonderwijs. Staatsuitgeverij. 's-Gravenhage 1982.

Verkenning van de relatie tussen onderwijsbeleid en arbeidsmarktbeleid. Ministerie van Sociale Zaken. 1979.

J.A.A. Verlinden. *De onderwijskundige grondgedachten van de Mammoetwet.* Rede (z.p.). 1962.

J.A.A. Verlinden. *De Mammoetwet. Nieuwe fase in de ontwikkeling van ons onderwijs.* Kluwer. Deventer etc. 1968.

Wet op het basisonderwijs. Staatsuitgeverij. 's-Gravenhage 1981.

Zakboek Onderwijsstatistieken. Onderwijs cijfergewijs. Staatsuitgeverij. 's-Gravenhage 1981. 1982.

Lijst van gebruikte afkortingen

AVO	- algemeen voortgezet onderwijs (hier: MAVO, HAVO en VWO)
BO	- beroepsonderwijs
GLO	- gewoon lager onderwijs
HAVO	- hoger algemeen voortgezet onderwijs
HBO	- hoger beroepsonderwijs
HBS	- hogere burgerschool
IBO	- individueel beroepsonderwijs
IHNO	- individueel huishoud- en nijverheidsonderwijs
ILO	- individueel landbouwonderwijs
ISK	- internationale schakelklas
ITO	- individueel technisch onderwijs
LAO	- lager agrarisch onderwijs
LAVO	- lager algemeen voortgezet onderwijs
LBO	- lager beroepsonderwijs
LEAO	- lager economisch en administratief onderwijs
LHNO	- lager huishoud- en nijverheidsonderwijs
LMO	- lager middenstandsonderwijs
LNO	- lager nautisch onderwijs
LTO	- lager technisch onderwijs
MAVO	- middelbaar algemeen voortgezet onderwijs
MBO	- middelbaar beroepsonderwijs
MDGO	- middelbaar dienstverlenings- en gezondheidszorgonderwijs
MHNO	- middelbaar huishoud- en nijverheidsonderwijs
MSPO	- middelbaar sociaal-pedagogisch onderwijs
MSVM	- middelbare school voor meisjes
MTO	- middelbaar technisch onderwijs
ULO	- uitgebreid lager onderwijs
VWO	- voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
WO	- wetenschappelijk onderwijs
WVO	- Wet op het Voortgezet Onderwijs