



university of
 groningen

faculty of behavioural
 and social sciences

Op weg naar een nieuwe basisschool

De discussie over de integratie van het kleuteronderwijs en lager onderwijs, 1970-1981

Student: A. Brinks (s3772527)

Begeleider: dr. L. W. van Haften
2e beoordelaar: dr. D. D. van Bergen

Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit der Gedrags- en Maatschappijwetenschappen
Bachelorwerkstuk Academische opleiding leraar basisonderwijs
Juli 2022

Abstract

The early twentieth century is characterized by various educational innovations. An important change was the integration of the kindergarten and primary education. These schools were merged into one primary school for four to twelve year old children. This happened with the Primary Education Law of 1985. No research has been done on this topic yet. This research shows the debate that took place in the newspapers in the period 1970 to 1981 about the implementation of the Primary Education Law. The research discusses the reasons for the integration of kindergarten and primary education, which choices were made and why. It also discusses objections from various individuals and groups. This was investigated by analyzing four different newspapers from the period 1970-1981: *De Telegraaf*, *De Volkskrant*, *Trouw* and *NRC Handelsblad*. Dutch society had different groups: Catholics, Orthodox Protestants, socialists and liberals. Each newspaper represents one of these groups. The different groups all had an opinion about the educational reform of primary education.

The reasons for the integration into one primary school were the obstacles that the year-class system, year repetition, the lack of differentiation and individualization in education created for pupils. They wanted to create equal opportunities in education for all children. In 1970 a preliminary draft for the new Primary Education Law was drawn up. There have been law changes over the years. Despite the positive reception of the idea of a single primary school, it also raised many objections. These objections came from different groups in society. This made the ideological divisions clear. Most of the criticism came from the Christian schools. They were afraid of losing their freedom of direction and organization of education. Finally, the Primary Education Law was passed in 1981. It took another four years until the law was finally implemented in 1985.

Inhoudsopgave

Inleiding	4
Methode	6
Resultaten.....	8
Conclusie.....	29
Discussie	31
Referentielijst.....	33

Inleiding

Kleuters gunnen om kleuter te zijn. Men kan zich afvragen of dat in het huidige basisonderwijs gebeurt. Verschillende voorbeelden illustreren dat kinderen vaak te snel overgaan van groep 2 naar groep 3. “Mijn kind kan al lezen, rekenen en schrijven. Ik ben blij dat ze naar groep 3 gaat, ook al is ze pas vijf en wordt ze in december zes!” (Smits, 2019). Een basisschool leerkracht doet haar verhaal in Trouw. Ze maakt te vaak mee dat veel te jonge kinderen naar groep 3 gaan, terwijl ze hier nog niet aan toe zijn. Ouders reageren verontwaardigd wanneer hun kind moet blijven zitten in de kleuterklas. Echter vindt deze leerkracht het goed dat bepaalde kinderen nog een jaar langer kleuteren. De overgang van groep 2 naar groep 3 is namelijk voor elk kind heel groot en al helemaal voor kinderen die wat jonger zijn. Kinderen die anderhalf jaar hebben gekleuterd zijn volgens de leerkracht sociaal-emotioneel vaak nog niet opgewassen tegen de grote veranderingen en vaardigheden die in groep 3 aan bod komen. “Ik gun het deze kinderen om nog een jaar langer te spelen, te groeien en te rijpen. Uitzonderingen zijn er altijd, maar laat een kind toch lekker kleuteren” (Smits, 2019). Vanuit de overheid klinkt een tegengeluid. “Zittenblijven is een ouderwetse, dure en niet motiverende manier om leerlingen erbij te houden”, aldus staatssecretaris van Onderwijs Sander Dekker (De Graaf, 2015). Volgens hem zou één op de tien kinderen in groep 2 blijven zitten. Daarnaast zou groep 2 heel speels zijn en groep 3 heel schools (Vasterman & Dekker, 2016). Echter wijst de sectorenvereniging voor het primair onderwijs, beter bekend als de PO-Raad, erop dat er in groep 1 en 2 steeds meer systematisch en methodisch wordt gewerkt. Hierdoor is er voor spelend en ontdekkend leren steeds minder ruimte (Huizenga & Damstra, 2016). Deze verschillende opvattingen geven aan dat men over het zittenblijven, de overgang van groep 2 naar 3 en hoe men het onderwijs voor kleuters moet inrichten nog niet is uitgediscussieerd.

De basisschool die men anno 2022 kent, bestond tot augustus 1985 nog uit het kleuteronderwijs en lager onderwijs die apart van elkaar gescheiden waren. Wanneer een kind zes jaar oud werd, ging het standaard naar de lagere school. De leeftijd bepaalde deze overgang. Dit veranderde echter toen het kleuteronderwijs en lager onderwijs werden geïntegreerd in één basisschool met de Wet op het Basisonderwijs. Dit was namelijk noodzakelijk aangezien het jaarklassensysteem, het in vakken gesplitste onderwijs in de lagere school, het zittenblijven en een gebrek aan differentiatie en individualisering belemmeringen oproepen voor leerlingen. Dit was met name het geval voor leerlingen uit maatschappelijke achterstandssituaties (Koster, 1981). De Wet op het Basisonderwijs werd in het jaar 1981 aangenomen. Het zou in de plaats komen van de Lager-onderwijswet van 1920 en de Kleuteronderwijswet van 1955 (Ammerlaan

& Rood, 1985). Op 1 augustus 1985 ging de Wet op het Basisonderwijs van kracht. Hierbij moest het onderwijs zich in elk geval gaan richten op de ontwikkeling van creativiteit, van cognitieve, sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden en het aanbrengen van noodzakelijke kennis (Pais et al., 1981).

In het licht van de huidige discussie is het zinvol om een goed begrip te hebben van de overwegingen en ideeën achter de invoering van het huidige onderwijsstelsel. De Wet op het Basisonderwijs maakt deel uit van een lang proces van de vorming van het Nederlandse onderwijssysteem. Ammerlaan en Rood (1985), Bakker et al. (2010) en Boekholt en De Booy (1987) beschreven de ontwikkelingen in de geschiedenis van het Nederlandse onderwijssysteem. De jaren zeventig speelden hierin een grote rol. In deze tijd kwamen er verschillende nieuwe ideeën voor de inrichting van het onderwijs, waaronder het nieuwe schoolconcept de ‘middenschool’. Er zijn verscheidene onderzoeken gedaan naar deze ‘middenschool’. Amsing et al. (2013) onderzochten hoe Nederlandse kranten in de jaren zeventig het Nederlandse debat over secundair onderwijs vertegenwoordigden en daarmee het experiment van de ‘middenschool’ beïnvloedden. Het idee van de ‘middenschool’ was om een school tussen basisonderwijs en gesegregeerd secundair onderwijs voor alle kinderen van 12 tot 16 jaar te creëren (Amsing et al., 2013). Het belangrijkste argument hiervoor was dat kinderen gelijke kansen moesten krijgen in het onderwijs, ongeacht hun sociaaleconomische achtergrond (Ambler & Neathery, 1999; Henkens, 2004; Walford & Pring, 1997). Dit concept werd in dezelfde periode bediscussieerd als de ontwikkelingen rondom de vorming van de basisschool. Echter is er nog geen onderzoek gedaan naar de integratie van de kleuterschool en lagere school. De invoering van de Wet op het Basisonderwijs is een belangrijke gebeurtenis geweest in het Nederlandse onderwijssysteem. Het is bepalend voor hoe de basisscholen hedendaags zijn vormgegeven. Het ontstaan van deze Wet heeft verschillende discussies met zich meegebracht, waar we eigenlijk nog weinig over weten. Dit roept vragen op over waarom bepaalde keuzes destijds zijn gemaakt.

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in welk ideeën en motieven een rol speelden bij het samenvoegen van het kleuteronderwijs en het lager onderwijs in de periode 1970 tot en met 1981. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag: *Welke discussies gingen er in kranten schuil achter de invoering van de Wet op het Basisonderwijs van 1985?* Dit onderzoek maakt een analyse van het debat over de Wet op het Basisonderwijs zoals dat verliep in enkele toonaangevende Nederlandse kranten. Dit wordt gedaan aan de hand van de volgende deelvragen: 1. *Wat zijn aanleidingen geweest om het kleuter- en lager onderwijs samen te*

voegen tot één basisschool voor vier- tot twaalfjarigen? 2. Welke bezwaren werden opgeworpen in het debat over de integratie van het kleuter- en lager onderwijs?

Nederlandse politieke ontwikkelingen werden sinds de negentiende eeuw gekarakteriseerd door een sterke verzuiling. De samenleving was hierbij verdeeld in groepen op basis van levensbeschouwing of maatschappelijke opvattingen.¹ Deze groepen, de zogenaamde zuilen, bestonden uit de katholieken, orthodox-protestanten, socialisten en liberalen. De katholieken en protestanten hadden hun eigen kerk. Elke groep had hun eigen politieke partij, jongerenorganisatie, vakbond, media en onderwijs (Lijphart, 1968; Stuurman, 1983). De verzuiling kwam voort uit de strijd voor de vrijheid van onderwijs in de negentiende eeuw (Amsing et al., 2013). In deze periode stonden liberalen lijnrecht tegenover katholieken en protestanten in de schoolstrijd. De confessionelen wilden, net zoals het openbaar onderwijs, eigen scholen gefinancierd door de overheid (Amsing et al., 2013; Wielenga, 2012). In de jaren zeventig was er sprake van ontzuiling, wat gepaard ging met secularisering, individualisering en de wens naar meer participatie in de samenleving (Wielenga, 2012). De verzuiling werd minder, maar het speelde nog wel een rol in de jaren zeventig (Amsing et al., 2013; Wielenga, 2012). Het Nederlandse onderwijsstelsel was sterk gevormd door verzuiling. Het is interessant om te bekijken of de ideologische opvattingen terug te vinden zijn in de discussie over de integratie van het kleuteronderwijs en het lager onderwijs. Dit leidt tot een derde en laatste deelvraag: 3. Welke rol speelden de ideologische scheidslijnen van de verzuiling in het verloop van de discussie over de integratie van het kleuter- en lager onderwijs?

Methode

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is er gebruik gemaakt van historisch onderzoek. Er zijn vier verschillende Nederlandse kranten geraadpleegd als bronnen in de periode 1970 t/m 1981. Het gaat om de kranten *De Telegraaf*, *De Volkskrant*, *Trouw* en *NRC Handelsblad*. De artikelen uit de vier kranten zijn te vinden via *Delpher*. Dit is een online krantenbank waarin miljoenen gedigitaliseerde teksten uit Nederlandse kranten, boeken en tijdschriften te vinden zijn.² Er is gezocht binnen de collectie ‘kranten’. De krantenartikelen die worden gebruikt in het resultatenhoofdstuk zijn gevonden door middel van de zoekterm ‘wet basisonderwijs kleuter’. Hierbij zijn een aantal zoekfilters ingesteld. De periode die is geselecteerd is ‘01-01-1970’ tot en met ‘31-12-1981’. In 1970 kwam er een voorontwerp op de

¹ *Verzuiling*. (z.d.). Parlement. Geraadpleegd op 27 juni 2022, van <https://www.parlement.com/id/vh8lnhrpfxub/verzuiling>

² *Delpher*. (z.d.). *Wat is Delpher?* Geraadpleegd op 23 maart 2022, van <https://www.delpher.nl/over-delpher/wat-zit-er-in-delpher/wat-zit-er-in-delpher#7b8c9>

Wet op het Basisonderwijs. Dit is gekozen als ‘startpunt’ voor het beschrijven van de resultaten. In 1981 werd de Wet aangenomen, wat is gekozen als ‘eindpunt’ van de resultaten. Tot deze tijd lag namelijk de uitkomst van het debat open. De krantentitels die zijn geselecteerd zijn ‘De Telegraaf’, ‘De Volkskrant’, ‘Trouw’ en ‘NRC Handelsblad’.

De zoekterm in combinatie met de genoemde zoekfilters heeft 226 resultaten opgeleverd. Binnen deze resultaten heeft *Delpher* de woorden gemarkeerd die te maken hebben met de gebruikte zoekterm. Er is een selectie gemaakt van de artikelen van de vier kranten voor het verwerken van de resultaten. Krantenartikelen waarin de woordencombinatie van ‘wet’, ‘basisonderwijs’ en ‘kleuter’ niet zijn voorgekomen, zijn buiten beschouwing gelaten. Vervolgens zijn binnen deze selectie de artikelen uitgekozen waarin het kleuter- en lager onderwijs in relatie tot de Wet op het Basisonderwijs wordt besproken. Dit betekent dat alle vormen van deze Wet, dat wil zeggen het voorontwerp, de wetswijzigingen en de verschillende wetsontwerpen, zijn meegenomen in de selectieprocedure. De krantenartikelen waarin beschrijvingen, redenen, voor- en tegenargumenten, kritiek, problemen en eventuele oplossingen ten aanzien van de Wet op het Basisonderwijs te vinden zijn, zijn verwerkt in de resultaten. Dit geldt alleen voor artikelen waarin er wordt ingegaan op het bijzonder onderwijs en het reguliere of gewone onderwijs. Hierbij gaat het om het onderwijs dat zich niet richt tot speciale doelgroepen. Dat betekent dat het buitengewoon of speciaal onderwijs niet is meegenomen in de resultaten van dit onderzoek. Ook krantenartikelen waarin alleen gesproken wordt over andere vormen van onderwijs zoals de middenschool, de bovenschool, het voortgezet onderwijs en het hoger onderwijs zijn niet meegenomen in dit onderzoek. Bij het selecteren van geschikte artikelen is er niet alleen gelet op wat er wordt gezegd of geschreven, maar ook door wie. Dit zijn bijvoorbeeld politieke partijleden, staatssecretarissen, leraren, vakbonden of de (onbekende) auteur van de krant zelf. In Tabel 1 is te vinden hoeveel artikelen er per krant zijn gevonden met de gebruikte zoekterm.

Tabel 1

Aantal Artikelen per Krant

	Aantal gevonden artikelen
De Telegraaf	10
De Volkskrant	88
Trouw	71
NRC Handelsblad	57
Totaal	226

De vier genoemde kranten zijn geselecteerd, aangezien ze elk bij een andere zuil in de samenleving pasten. In de jaren zeventig had namelijk elk van deze kranten een ander publiek en een andere stijl. Elke krant was het symbool en de spreekbuis voor een specifieke sociale en politieke groep. *De Telegraaf* had van deze kranten de grootste oplage en werd vanaf 1893 gepubliceerd (Amsing et al., 2013). Deze liberale krant was erg populair en had de sterke focus op ‘human interest’ (Hemels, 1991; Kester, 2007). *De Telegraaf* was gericht op de massa, door een op verhalen gebaseerde stijl te gebruiken die de lezer aansprak op zijn emoties (Broersma, 2007). *De Volkskrant* was populair onder de middenklasse (Kaiser, 1991). Deze krant werd in 1919 opgericht en was van oorsprong nauw verbonden met de Rooms-Katholieke Vakbond en de Katholieke KVP-partij (Amsing et al., 2013). *De Volkskrant* werd echter tijdens de jaren zeventig een onafhankelijke progressieve krant (De Liagre Böhl, 2003; Ybema, 2003). *Trouw* was in 1943 opgericht als verzetskrant uit de Tweede Wereldoorlog met een christelijke identiteit (Amsing et al., 2013). Tijdens de jaren zeventig behield *Trouw* zijn confessionele identiteit, maar er vond wel een overgang plaats van het orthodox-protestantisme naar een meer vooruitstrevend protestantisme (Ybema, 2003). De liberale krant *NRC Handelsblad* werd meestal gelezen door de hogere klassen (Kaiser, 1991). Het was een resultaat van een fusie van de liberale kranten *Nieuwe Rotterdamsche Courant* en *Algemeen Handelsblad* in het jaar 1970, en werd beschouwd als een kwaliteitskrant (Kester, 2007).

Resultaten

De voorbereidingen op de nieuwe Wet op het Basisonderwijs: 1970-1973

Het jaar 1970 kan gezien worden als het jaar waarin de grote onderwijsverandering met betrekking tot het kleuteronderwijs en lager onderwijs in gang werd gezet. Dit gebeurde namelijk met een voorontwerp van de Wet op het Basisonderwijs, onder het beleid van kabinet-De Jong. Dit kabinet regeerde van 1967 tot 1971. Het was een centrumrechts kabinet, waarbij de vier politieke partijen Katholieke Volkspartij (KVP), Anti-Revolutionaire Partij (ARP), Christelijk-Historische Unie (CHU) en Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) samenwerkten onder leiding van De Jong (KVP). In deze tijd was minister Veringa (KVP) politiek verantwoordelijk voor het departement Onderwijs en Wetenschappen, ondersteund door staatssecretaris Grosheide.³ Grosheide, lid van de ARP, kreeg in zijn takenpakket het lager onderwijs. Het lager onderwijs was voor kinderen in de leeftijd van ongeveer zes tot ongeveer twaalf jaar. Het kleuteronderwijs was niet verplicht, toch ging ruim 90% van de vier tot

³ *Kabinet-De Jong (1967–1971)*. (z.d.). Parlement. Geraadpleegd op 16 mei 2022, van https://www.parlement.com/id/vh8lnhronvw1/kabinet_de_jong_1967_1971

zesjarigen naar dit onderwijs. In 1970 werd een integratie van kleuter- en lager onderwijs beschouwd als een belangrijke voorwaarde om een ononderbroken leer- en vormingsproces voor kinderen te kunnen garanderen. Er zou daarom een herziening van de wetgeving voor het onderwijs aan vier tot twaalfjarigen nodig zijn (Koster, 1981). Staatssecretaris Grosheide was van plan om de Lager-onderwijswet van 1920 wat op te lappen, maar de Wet wel als zodanig intact te laten. Echter had hij op aandrang van pedagogische centra en de onderwijsbonden besloten om met een geheel nieuwe wet te komen.⁴ In maart 1970 werd er een nieuw voorontwerp voorgesteld voor de Wet op het Basisonderwijs. Er werden in dit nieuwe voorontwerp verschillende vernieuwingen en verbeteringen opgenomen. Ten eerste zou het zittenblijven in het basisonderwijs worden afgeschaft. Ten tweede zou het Engels ingevoerd worden als tweede taal naast het Nederlands. Als derde zou de strakke indeling in vakken vervallen. Het vierde punt was dat er drie soorten onderwijzers zouden komen: groepsonderwijzers, taakonderwijzers en vakonderwijzers. Tevens zou er een vrijere groepsvorming komen in plaats van een strakke klassikale indeling. Als laatste zouden onderwijsgemeenschappen van basis- en kleuteronderwijs mogelijk worden gemaakt.⁵

Voor de onderbouwing van het voorontwerp had Grosheide verschillende redenen. Grosheide beschreef dat het klassikale stelsel steeds meer ervaren werd als onjuist en ondoelmatig. Er was namelijk de noodzaak om de opeenvolgende stadia van het onderwijs, dat wil zeggen het kleuter-, basis- en voortgezet onderwijs, meer op elkaar af te stemmen. Hiervoor zou een betere aansluiting van kleuterschool en basisschool nodig zijn.⁶ Tevens kwam er een andere kijk op het basisonderwijs. Het voorontwerp zou namelijk breken met de gedachte dat alle kinderen in het lager onderwijs dezelfde leerstof aangeboden zouden moeten krijgen. Dit zou een oplossing bieden tegen het zittenblijven. Het idee was dat er nu geen jaarklassen meer gevormd werden, maar wisselende groepen. Op die manier kon elk kind aangepast onderwijs krijgen.⁷ Er zou dan meer ruimte komen voor de ontplooiing van ieder kind. De individualiteit van elke leerling zou zo meer tot zijn recht komen. De ideeën van Grosheide kwamen niet uit de lucht vallen. De basisgedachte voor het voorontwerp kwamen overeen met

⁴ Trouw, Basis-onderwijs, 18-03-1970, geraadpleegd op 30-5-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010817840:mpeg21:a0110>

⁵ Trouw, Grosheide komt met voor ontwerp van wet op basisonderwijs: Geen zittenblijvers meer op lagere scholen, 18-03-1970, geraadpleegd op 30-5-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010817840:mpeg21:a0110>

⁶ Trouw, Grosheide komt met voor ontwerp van wet op basisonderwijs: Geen zittenblijvers meer op lagere scholen, 18-03-1970, geraadpleegd op 30-5-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010817840:mpeg21:a0110>

⁷ De Telegraaf, Volgens voorontwerp van wet: Nooit meer zittenblijvers in lager onderwijs, 18-03-1970, geraadpleegd op 11-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010847842:mpeg21:a0184>

onderwijsprincipes van de Duitse pedagoog Peter Petersen. Hij richtte in Jena een school op waar het jaarklassensysteem en het zittenblijven waren afgeschaft en waar leerlingen op verschillende niveaus zaten.⁸ Volgens Petersen moesten kinderen kind kunnen zijn met hun eigen rechten. Petersen wees op de absurditeit van een op leeftijd gebaseerde schoolklas. Het Jenaplanonderwijs bestond daarom uit groepen met een mix van leeftijden. De grondgedachte hiervoor was dat de leerlingen elkaar wederzijds moesten ondersteunen terwijl ze hun leertraject volgden (Koerrenz et al., 2018). Het Jenaplanonderwijs was voor de onderwijsvernieuwing van Grosheide dus een belangrijk voorbeeld.

De eerste reacties op het voorontwerp van Grosheide waren positief. Over het algemeen was men blij met de gedachte dat het kleuter- en lager onderwijs zouden integreren. De scheiding van een kleuterschool met een ‘grotere school’, oftewel het lager onderwijs, werd vanuit beide scholen als onnatuurlijk ervaren.⁹ Meer specifieke positieve reacties op het voorontwerp kwamen vanuit verschillende bonden. De Algemene Bond van Onderwijzend Personeel (ABOP) had namelijk al jaren bepaalde punten bepleit, waar Grosheide nu gehoor aan had gegeven. Hierbij ging het om onderwijsgemeenschappen van basis- en kleuterschool, doorbreking van het vaksysteem en de afschaffing van de jaarklassen. Dit laatste kon ook het Katholiek Pedagogisch Centrum erg waarderen.¹⁰ Met de afschaffing van de jaarklassen zou er meer ruimte komen voor individualisering in het onderwijs. Dit zou betekenen dat het kind zijn eigen mogelijkheden op allerlei gebieden voluit zou kunnen ontplooien. Onderwijskundige de heer Branger meende dat met het klassikaal houden van het onderwijs de individualisering niet tot zijn recht zou komen. De jaarklassen waren namelijk afgestemd op de middenmoot.¹¹ Dit zorgde ervoor dat er veel verschillen waren binnen de klas, wat betreft de kinderen die buiten de middenmoot vielen. Het zou een enorme opgave zijn voor de leerkracht om met alle behoeftes van elk kind rekening te houden. Het indelen in groepen was daarom een positief punt uit het voorontwerp, wat ervoor zou zorgen dat kinderen met vergelijkbaar niveau bij elkaar in de groep zouden komen.

⁸ De Volkskrant, Jenaplan belangrijk voor vernieuwing lager onderwijs, 21-03-1972, geraadpleegd op 12-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010849016:mpeg21:a0302>

⁹ Trouw, Docenten van pedagogische academisch: ‘Fuseer onderwijzersopleiding met die van kleuterleidsters’, 03-12-1970, geraadpleegd op 11-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010817777:mpeg21:a0139>

¹⁰ Trouw, Reacties op plan Grosheide positief, 18-03-1970, geraadpleegd op 11-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010817840:mpeg21:a0088>

¹¹ De Volkskrant, Onderwijskundige Dr. J. Branger: Veel kinderen missen de boot, 19-06-1973, geraadpleegd op 20-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010849607:mpeg21:a0119>

Echter schreef de krant *Trouw* gelijk sceptisch over de plannen van Grosheide. De haalbaarheid van de plannen werd namelijk enigszins in twijfel getrokken. *Trouw* beschreef dat het te hopen was dat alle verbeteringen die Grosheide voor ogen had, niet zouden behoeven te wachten op de invoering van de Wet. Enerzijds zou elk jaar uitstel een jaar teveel zijn, als er bijvoorbeeld werd gekeken naar zittenblijvers. Dit zouden er relatief te veel zijn. Anderzijds vroeg de discussie die destijds was ontstaan tijd. De voorbereiding van de definitieve Wet zou nog meer tijd vergen.¹² Er waren ook bepaalde punten die volgens de voorzitter van ABOP, de heer Steenberger, ontbraken aan het wetsontwerp. Hij miste een bepaling die de interne democratie in de school zou vastleggen. De medezeggenschap van de gewone onderwijzers werd volgens hem nauwelijks aangeroerd en de positie van het hoofd van de school was te veel benadrukt. Daarnaast zou Steenberger verder gaan dan het voorontwerp van Grosheide. In het voorontwerp werd nog steeds gesproken van twee aparte afdelingen kleuter- en lager onderwijs. Steenberger dacht aan één school voor vier- tot twaalfjarigen.¹³ Deze lijn werd ook gesteund door het Katholiek Onderwijzers Verbond. Het voorontwerp bood volgens hen geen fundamentele oplossing voor de aansluiting tussen kleuter- en lager onderwijs. Ze verzochten staatssecretaris Grosheide alsnog in het voorontwerp op te nemen dat het hele onderwijs voor vier tot twaalfjarigen geregeld werd.¹⁴ Tevens ontbrak volgens het Nederlands Verbond van Vakverenigingen de inspraak van ouders in het wetsontwerp.¹⁵ Voorzitter Horeman van de katholieke oudervereniging erkende dit standpunt. Ouders waren volgens hem de dragers van het grondwettelijke recht op een vrije en gelijkgestelde school en niet de stichtingen of instellingen. Horeman noemde dit de “meest ondemocratische stichtingsvorm die het Nederlandse recht kent”.¹⁶ Ook de reacties op de indeling in groepen in plaats van een jaarklassensysteem waren niet allemaal positief. Er werd namelijk gekeken naar Engeland, waar al werd gewerkt met groepen. Daar wilde men juist af van het indelen naar niveau, de zogenaamde ‘streaming’. Dit zou namelijk het onderwijs hebben vertroebeld, met als gevolg

¹² *Trouw*, Basis-onderwijs, 18-03-1970, geraadpleegd op 10-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010817840:mpeg21:a0110>

¹³ *Trouw*, Reacties op plan Grosheide positief, 18-03-1970, geraadpleegd op 11-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010817840:mpeg21:a0088>

¹⁴ *Trouw*, KOV: Grosheide moet meer doen voor basisonderwijs, 12-12-1970, geraadpleegd op 11-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010817785:mpeg21:a0162>; De Volkskrant, Onderwijzersbond kritisch over voorontwerp, 12-12-1970, geraadpleegd op 11-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010848602:mpeg21:a0364>

¹⁵ De Telegraaf, Kritiek NVV: Grosheide zwijgt over inspraak ouders in school, 28-03-1970, geraadpleegd op 11-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010847851:mpeg21:a0312>

¹⁶ De Volkskrant, Vierdeling in onderwijs nodig, 18-01-1971, geraadpleegd op 11-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010848630:mpeg21:a0123>

meerdere klasjes in een grotere klas.¹⁷ Vervolgens berustte deze indeling er wederom op dat de een meer kon dan de ander, terwijl men juist van deze vergelijking af wilde door de kinderen in te delen op niveau.

Er waren ook bepaalde problemen waar men tegenaan liep met de nieuwe Wet op het Basisonderwijs. Deze zou namelijk niet kunnen worden ingevoerd zolang de leerlingenschaal niet verlaagd werd. Vanuit de Protestants Christelijke Bond van Onderwijzend personeel werd dit “een falend onderwijsbeleid” genoemd op het punt van de klassengrootte.¹⁸ Kritiek op de klassengrootte werd ook geuit vanuit de Algemene Nederlandse Onderwijzersfederatie. De overheid zou volgens hen meer moeten doen om de verkleining van klassen mogelijk te maken.¹⁹ Uiteindelijk duurde het tot 1977 tot de klassenverkleining werd gerealiseerd.

Een ander probleem waar met tegenaan liep bij de Wet was de bevoegdheid van kleuterleidsters en onderwijzers. Deze zou namelijk opnieuw geregeld moeten worden. Dit betekende ook dat er een nieuwe opleiding voor leerkrachten moest komen.²⁰ Kleuterleidsters waren nu namelijk niet bevoegd om de klassen in het lager onderwijs les te geven. Andersom waren onderwijzers van de lagere school niet bevoegd voor de kleuterklas. Een nieuwe opleiding zou dit oplossen, maar dit had ook gevolgen. De opleiding die voorafging aan de lerarenopleiding zou dan ook moeten veranderen. Eén vooropleiding betekende dat mensen met een mavodiploma, waarmee men tot dan toe aan de kleuterleidsteropleiding kon starten, niet meer in het onderwijs aan de slag zouden kunnen. Dit was alleen nog weggelegd voor mensen met een havodiploma of hoger.²¹ Deze problemen lieten zien dat een onderwijsvernieuwing met betrekking tot het basisonderwijs meerdere veranderingen teweegbracht, wat een enorme opgave was om te kunnen organiseren en realiseren.

De kritiek die Grosheide op zijn wetsontwerp kreeg, zorgde er uiteindelijk voor dat het ministerie van Onderwijs aan een nieuw wetsontwerp ging werken. Dit werd een van de taken van de nieuwe staatssecretaris Schelfout. Het kabinet-De Jong kwam ten einde en werd in 1971

¹⁷ De Volkskrant, Onderwijskundige Dr. J. Branger. Veel kinderen missen de boot, 19-06-1973, geraadpleegd op 20-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010849607:mpeg21:a0119>

¹⁸ Trouw, PCBO-voorzitter: onderwijsbeleid faalt. Christelijke onderwijzers hekelen te grote klassen, 30-11-1970, geraadpleegd op 11-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010818381:mpeg21:a0058>

¹⁹ Trouw, ANOF: overheid zou méér moeten doen voor kleinere klassen, 10-12-1970, geraadpleegd op 11-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010817783:mpeg21:a0178>

²⁰ Trouw, Eén wet regelt kleuter- en basisonderwijs, 23-04-1971, geraadpleegd op 12-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010827942:mpeg21:a0213>

²¹ Trouw, Kleuterleid(st)ers verdienen te weinig, 05-05-1971, geraadpleegd op 12-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010827978:mpeg21:a0389>

opgevolgd door kabinet-Biesheuvel, dat regeerde tot 1973. Dit confessioneel-liberale kabinet bestond uit een voortzetting van de zittende coalitie KVP, VVD, ARP en CHU, onder leiding van Biesheuvel (ARP). Om aan een parlementaire meerderheid te komen was de partij Democratisch-Socialisten 1970 (DS'70) nodig. Echter maakte deze partij vanaf 1972 geen deel meer uit van het kabinet, na onenigheid over de begroting van 1973. In de periode van dit nieuwe kabinet was minister Van Veen (CHU) politiek verantwoordelijk voor het departement Onderwijs en Wetenschappen, ondersteund door staatssecretaris Schelfhout.²² Het was de bedoeling dat Schelfhout, lid van de KVP, het werk van Grosheide af zou maken. Hij zou met een nieuw wetsontwerp voor onderwijs aan vier tot twaalfjarigen komen. Inmiddels was iedereen het erover eens dat de integratie van kleuter- en basisonderwijs er moest komen. Het zou namelijk onzin zijn dat kleuters en zesjarigen streng gescheiden werden. De argumentatie hiervoor was dat niet alle kinderen precies tegelijk rijp zijn om op school te leren. Kinderen zijn immers niet allemaal gelijk.²³

Toch bleek dit nieuwe wetsontwerp niet haalbaar. Schelfhout zag ervan af om het in 1972 te realiseren. Het geheel nieuwe concept voor onderwijs aan vier- tot twaalfjarigen zou moeten kunnen verlopen zonder belemmeringen voor ongestoorde ontwikkeling van het kind. Volgens Schelfhout en Van Veen was dit nu nog niet het geval. Er was te weinig betekend over aan welke voorwaarden het nieuwe basisonderwijs zou moeten voldoen om de doelstelling te behalen. Zij kwamen daarom met het idee om een integratie-voorwaardenwet in te dienen bij de Kamer. Deze wet zou een ontwikkelingsplan vertolken, dat zou bestaan uit een model voor sluitende integratie.²⁴ In de voorwaardenwet zou alleen staan onder welke voorwaarden kleuter- en basisscholen konden samengaan. Schelfhout wilde hiermee een geleidelijke inhoudelijke vernieuwing van het onderwijs organiseren. Het idee was dat er eerst 200 scholen zouden experimenteren met de integratie van kleuter- en lager onderwijs. Jaarlijks zouden er 500 scholen bij komen, oplopend tot een totaal van 15.000 scholen.²⁵ Echter konden de plannen voor deze experimenten rekenen op felle kritiek vanuit de KVP. Er werden vraagtekens geplaatst bij de plannen om 200 à 300 scholen aan te wijzen voor de integratie van kleuter- en lager onderwijs. Dit aantal zou veel te groot zijn en het was onduidelijk hoe die scholen

²² *Kabinet-Biesheuvel I en II (1971–1973)*. (z.d.). Parlement. Geraadpleegd op 20 mei 2022, van https://www.parlement.com/id/vh8lnhronvwa/kabinet_biesheuvel_i_en_ii_1971_1973

²³ Trouw, Geen scheiding meer tussen kleuter- en basisschool, 31-08-1972, geraadpleegd op 16-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010824606:mpeg21:a0126>

²⁴ NRC Handelsblad, Nog geen wetsontwerp voor integratie van kleuter- en basisonderwijs, 19-09-1972, geraadpleegd op 20-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=KBNRC01:000031566:mpeg21:a0190>

²⁵ Trouw, Kleuter- en basisschool, 20-09-1972, geraadpleegd op 20-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010823724:mpeg21:a0254>

begeleid moesten worden. Hermes, lid van de KVP, zei hierover: “Het gevaar is levensgroot aanwezig dat, zonder dat we weten wat er precies vernieuwd moet worden en zonder dat er voldoende experimenten zijn uitgevoerd, de integratie golf na golf wordt doorgevoerd. Als zo’n experiment mislukt raken we aardig in de vernieling. Experimenten mogen mislukken, maar ze mogen niet dienen als dekmantel voor vernieuwingen.”²⁶ Als reactie hierop kondigde Schelfhout aan dat er uitstel zou komen van de experimenten tot in 1974. Daarbij zouden slechts vier experimenten plaatsvinden in plaats van de 200 scholen die in eerste instantie aangewezen zouden worden.²⁷

Ondanks dat er eerst een voorwaardenwet zou komen, bleven er reacties binnenkomen over een nieuw wetsontwerp voor het basisonderwijs. Het idee was dat er in deze wet het kleuteronderwijs wel meegenomen zou worden, wat Grosheide destijds niet deed met zijn voorontwerp. De Vrije School Beweging van Nederland vreesde dat de vrije scholen hun doelstellingen niet meer zouden kunnen naleven wanneer er een nieuwe Wet zou komen voor het kleuter- en basisonderwijs. Zij waren bang dat de inrichting van hun onderwijssoort verloren zou gaan door deze nieuwe Wet. Doordat deze Wet het onderwijs zou regelen voor kinderen vanaf vier jaar, werd het kleuteronderwijs volgens de Beweging steeds intellectueler. Het was volgens de Beweging uit den boze dat het kind voordat het schoolrijp is al rekenen, lezen en schrijven zou krijgen. De vrije scholen legden juist de nadruk op kunstzinnige en sociale vorming en waren erop gericht het kind geleidelijk aan te onderwijzen. Dit werd echter bemoeilijkt door de ‘strakke greep’ die de overheid volgens de vrije scholen met de nieuwe Wet zou hebben op het onderwijs.²⁸

Een nieuw kabinet met grootse plannen: 1973-1977

Met de vorming van het nieuwe kabinet-Den Uyl zouden er grote stappen gezet worden met betrekking tot de plannen over de nieuwe basisschool. Dit kabinet werd gevormd in 1973 en zou tot 1977 regeren. Dit kabinet werd door linkse partijen gedomineerd en kende een duidelijk progressieve meerderheid. Het bestond uit bewindslieden van de Partij van de Arbeid (PvdA), Democraten 66 (D’66), Politieke Partij Radikalen (PPR) en ARP, onder leiding van

²⁶ De Volkskrant, Vooral kleuter-experiment. Forse kritiek KVP op onderwijsbeleid, 21-02-1973, geraadpleegd op 20-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010849483:mpeg21:a0140>

²⁷ De Volkskrant, Onderwijsproef uitgesteld, 23-02-1973, geraadpleegd op 20-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010849485:mpeg21:a0125>

²⁸ De Volkskrant, Contra nieuwe wet. Vrije scholen in actie tegen beknotting, 26-04-1973, geraadpleegd op 20-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010849563:mpeg21:a0189>

PvdA'er Den Uyl. In deze tijd was minister Van Kemenade (PvdA) politiek verantwoordelijk voor het departement Onderwijs en Wetenschappen, ondersteund door de verschillende staatssecretarissen Veerman (ARP), Klein (PvdA) en De Jong (ARP).²⁹ Het kabinet werd gekenmerkt door de leus "spreiding van kennis, inkomen en macht" (Wielenga, 2012). Er werd aangestuurd op het verminderen van de maatschappelijke ongelijkheid en op emancipatie van de 'zwakkeren' in de samenleving (Wielenga, 2012). De sociaaldemocratische onderwijsminister Van Kemenade, voorheen hoogleraar in de onderwijssociologie bij de Katholieke Universiteit in Nijmegen, werd gekenmerkt als iemand die van aanpakken hield.³⁰ Hij zette flink gang in zijn vernieuwingsplannen voor het basisonderwijs. Een bekend document dat hij publiceerde was 'Discussienota contouren van een toekomstig onderwijsbestel' in 1975. In deze nota werden belangrijke knelpunten van het onderwijsbestel gesignaleerd. Het probeerde daarnaast een toekomstbeeld te schetsen van het onderwijs in het geheel: primair, secundair en tertiair (Van Kemenade et al., 1975). Het belangrijkste onderdeel uit deze discussienota was de 'middenschool', een onderwijsvorm voor leerlingen in de leeftijd van 12 tot 16 jaar. Deze school zou een prominente plek moeten innemen tussen de nieuwe basisschool en de 'bovenschool'. Het zou in de plaats komen van de bestaande schoolsoorten voor het voortgezet onderwijs (Helmers, 2011).

In de discussienota van Van Kemenade werd ook een hoofdstuk gewijd aan het nieuwe basisonderwijs. Specifiek voor het kleuter- en lager onderwijs waren er knelpunten waaraan gewerkt zou worden door de invoering van de nieuwe basisschool voor leerlingen van vier tot twaalf jaar oud. Deze knelpunten betroffen een belemmerende overgang van kleuter- naar lager onderwijs, het leerstofjaarklassensysteem met selectiedrempels, te weinig aandacht voor affectieve, expressieve en creatieve vorming, het onvoldoende afstemmen van onderwijsleerinhouden en ontwikkelingsfasen, het onvoldoende afstemmen van waarden, normen, doeleinden en verwachtingen op de leerlingen en het onvoldoende aandacht besteden aan stagnaties in het ontwikkelingsproces (Van Kemenade et al., 1975).

Het gedachtengoed van Van Kemenade werd al eerder besproken in interviews voorafgaand aan de discussienota. Zijn onderbouwing voor een nieuwe basisschool, en daarmee ook de knelpunten, was dat er in het onderwijs nog te veel vanuit werd gegaan dat groepen kinderen gelijk behandeld moesten worden. Maar, zo meende hij, werd uit onderzoek

²⁹ *Kabinet-Den Uyl (1973–1977)*. (z.d.). Parlement. Geraadpleegd op 25 mei 2022, van https://www.parlement.com/id/vh8lnhronvw9/kabinet_den_uy1_1973_1977

³⁰ De Volkskrant, Onderwijsminister Van Kemenade: School bevestigt sociale ladder, 25-08-1973, geraadpleegd op 20-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010849691:mpeg21:a0286>

duidelijk dat dit niet waar is. Kinderen waren niet gelijk, ook al waren ze van dezelfde leeftijd. Ze waren ontzettend verschillend, zowel individueel verschillend als vanuit hun sociale achtergrond. Kinderen in een bepaalde leeftijdsfase zouden namelijk niet allemaal op alle onderdelen van kennis en vaardigheden aan dezelfde eisen kunnen voldoen. Ook kregen kinderen uit sociaal benadeelde milieus met dezelfde eisen op hetzelfde moment te maken als kinderen die deze belemmeringen niet kenden. Daarom was Van Kemenade van mening dat er verschillende methodes gevonden zouden moeten worden, die op de verschillen aansloten. Hiervoor was een passende oplossing dat het leerstofjaarklassensysteem met vaste onderwijspakketten in vaste klassen, werd vervangen door individualiserende methoden die afgestemd waren op de mogelijkheden van ieder kind.³¹ Hierdoor zouden kinderen gelijke kansen krijgen in het onderwijs, ongeacht sociaal milieu of sekse (Van Kemenade et al., 1975). Overigens bedoelde men hiermee niet dat geïndividualiseerd onderwijs hetzelfde was als individueel onderwijs. De individualisering liet de mogelijkheid open om het onderwijsleerproces in groepsverband te laten gebeuren. Binnen deze groep zou er rekening gehouden worden met individuele verschillen en was er de mogelijkheid voor extra ondersteuning op de zwakke punten van kinderen, bijvoorbeeld door een aangepast programma (Van Kemenade et al., 1977).

Daarnaast waren de zorgen over een breuk na het vijfde levensjaar van een kind een belangrijke reden voor Van Kemenade voor de integratie tot een nieuwe basisschool. De kleuterschool zou dan eindigen en daarna begon de lagere school die niet per se aansloot op wat daarvoor gebeurde. Deze breuk sloot ook niet aan op de ontwikkeling van kinderen. Daarom was de redenatie van Van Kemenade dat de geleidelijke ontwikkelingsgang van ieder kind afzonderlijk opgevangen moest worden met een geleidelijk aanbod van ontwikkelingsmogelijkheden in de school. De breuk kon voorkomen worden door het maken van één schooltype, oftewel de basisschool.³²

Van Kemenade zette meteen vanaf zijn intrede in het kabinet in 1973 vaart achter de plannen om te experimenteren met de integratie van kleuter- en lager onderwijs. Bij deze experimenten zouden de nu bestaande kleuter- en lagere scholen met elkaar samenwerken. Het

³¹ De Volkskrant, Onderwijsminister Jos van Kemenade. Nieuwe basisschool moet breuk uit onderwijs halen, 14-09-1974, geraadpleegd op 22-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010881068:mpeg21:a0363>

³² De Volkskrant, Onderwijsminister Jos van Kemenade. Nieuwe basisschool moet breuk uit onderwijs halen, 14-09-1974, geraadpleegd op 22-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010881068:mpeg21:a0363>

idee was dat er door middel van experimenten moest worden nagegaan hoe de voorstellen voor onderwijsvernieuwing in de praktijk het beste konden worden uitgevoerd (Van Kemenade et al., 1975). Deze scholen zouden namelijk uiteindelijk samengevoegd worden tot één basisschool. De gedachtes van Van Kemenade achter deze experimenten waren de punten die later ook in zijn Contourennota naar voren kwamen: er moest gestreefd worden “naar gelijke kansen, het bieden van meer mogelijkheden voor kinderen uit verschillende sociale milieus en een ruimere ontwikkeling van meer menselijke kwaliteiten en talenten”.³³ Het ging om een onderwijsplanning dat meer was afgestemd op de ontwikkelingsfasen van het kind. Van Kemenade vond het niet kunnen dat hier jaren over gediscussieerd zou worden en dat men pas zou beginnen met uitvoeren zodra alles was uitgedacht.³⁴

Het duurde niet lang of er kwam ook kritiek vanuit de onderwijswereld op de experimenten. NRC Handelsblad beschreef dat deze kritiek werd geuit op de jaarvergadering van de Algemene vereniging van schoolleiders. De schoolleiders verweten Van Kemenade dat de experimenten door het departement Onderwijs en Wetenschappen werden opgezet en voorbereid zonder vooraf overleg met de onderwijswereld te hebben. Daarnaast meenden zij dat ook de verwezenlijking buiten hen om zal gaan, aangezien dit geschiedde door sociologen en andere universitaire onderwijsdeskundigen samen met het departement. Van Kemenade sprak dit tegen, de veranderingen zouden volgens hem niet van bovenaf opgelegd worden. Toch vond hij dat de overheid de zaken niet op zijn beloop zou moeten laten en niet zou moeten afwachten tot er iets gebeurde.³⁵

Naast het invoeren van de experimenten, werd er in 1973 ook verder gedebatteerd over de uiteindelijke Wet voor de integratie van kleuter- en basisonderwijs. Hierin waren namelijk wijzingen aangebracht ten opzichte van het eerste wetsvoorstel van Grosheide. Een van de voorstellen die op tafel lag was het verlagen van het aantal schooluren per jaar voor het lager onderwijs van 1040 naar 1000 en het verhogen van het aantal schooluren bij het kleuronderwijs van 880 naar 920 per jaar. De PvdA had hier bezwaar tegen, aangezien de verhoging niet gemotiveerd zou worden door de bewindslieden. Er werd een amendement ingediend om het aantal uren te handhaven op 880, wat werd gesteund door de politieke partijen PPR, D’66, VVD, DS’70 en Communistische Partij van Nederland (CPN). Ook de onderwijsorganisaties

³³ De Volkskrant, Onderwijsminister Van Kemenade: School bevestigt sociale ladder, 25-08-1973, geraadpleegd op 20-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010849691:mpeg21:a0286>

³⁴ De Volkskrant, Onderwijsminister Van Kemenade: School bevestigt sociale ladder, 25-08-1973, geraadpleegd op 20-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010849691:mpeg21:a0286>

³⁵ NRC Handelsblad, Van Kemenade verdedigt middenschool, 28-09-1973, geraadpleegd op 21-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=KBNRC01:000032855:mpeg21:a0036>

waren fel tegen de verhoging van het aantal uur, 880 uur vonden zij immers al te veel voor kleuters van vier jaar oud.³⁶ Van Kemenade reageerde dat hij het jammer zou vinden wanneer zijn voorstel verworpen werd, omdat juist het onderwijs in de kleuterleeftijd zo belangrijk is. Het voorstel kreeg echter in de Tweede Kamer geen voeten aan de grond en werd afgewezen.³⁷ Het werd vervolgens wettelijk vastgesteld dat de eerste twee leerjaren met 880 uur werden volstaan. Echter werd het aantal schooluren voor het lager onderwijs wel verminderd tot 1000. Hiermee werd de eerste stap gezet naar de integratie van het kleuter- en basisonderwijs.³⁸ De schooluren van alle groepen moesten namelijk meer gelijkgetrokken worden.

Daarnaast was er een omstreden regeringsvoorstel wat betreft een verplichtstelling van een oudercommissie voor het bijzonder onderwijs. De Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) en Gereformeerd Politiek Verbond (GPV) voelden niets voor dit idee.³⁹ De christelijke partijen maakten zich zorgen over het verlies van bestuurbaarheid en controle op het bijzonder onderwijs. Toch werd dit plan in het wetsvoorstel opgenomen. Het schoolbestuur van een bijzondere school moest voortaan ouders in de gelegenheid stellen aan de school een oudercommissie te verbinden, die voor twee derde uit ouders diende te bestaan. Volgens de SGP zou de grondwettelijke vrijheid van het onderwijs hiermee in het geding zijn. Echter noemde Van Kemenade de grotere betrokkenheid van ouders een kenmerk van vrijheid van richting en inrichting.⁴⁰ Tegenstanders lieten het hier niet bij zitten. De Telegraaf beschreef het zelfs als een “lang slepende oorlog tussen minister Van Kemenade en de christendemocratische en liberale onderwijspecialisten”.⁴¹ Van Kemenade zou namelijk een vergaande inspraakmogelijkheid willen krijgen bij de benoeming van schoolbesturen van niet-openbare scholen. Voor de onderwijspecialisten was dit onaanvaardbaar. Ze vreesden ervoor dat op deze manier de minister in staat werd gesteld om zich ook met de richting en inrichting van het onderwijs te bemoeien. Dit zou volgens de liberalen en christendemocraten in strijd zijn met de bestaande Grondwet. Deze Wet schreef juist de vrijheid van richting en inrichting van

³⁶ De Volkskrant, Kritiek in kamer op wetsontwerp. Meer schooluren kleuters stuiten op bezwaren, 18-10-1973, geraadpleegd op 21-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010849658:mpeg21:a0140>

³⁷ Trouw, Minister legt het af tegen Tweede Kamer, 26-10-1973, geraadpleegd op 21-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010822946:mpeg21:a0139>

³⁸ NRC Handelsblad, Aantal schooluren bij basisonderwijs zal dalen, 24-04-1974, geraadpleegd op 21-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=KBNRC01:000032775:mpeg21:a0043>

³⁹ De Volkskrant, Kritiek in kamer op wetsontwerp. Meer schooluren kleuters stuiten op bezwaren, 18-10-1973, geraadpleegd op 21-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010849658:mpeg21:a0140>

⁴⁰ NRC Handelsblad, Aantal schooluren bij basisonderwijs zal dalen, 24-04-1974, geraadpleegd op 21-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=KBNRC01:000032775:mpeg21:a0043>

⁴¹ De Telegraaf, Onderwijspecialisten lusten plannen van Van Kemenade niet, 3-6-1976, geraadpleegd op 23-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ddd:011199898:mpeg21:a0427>

bijzondere scholen voor. Dit zou volgens de onderwijsspecialisten een directe aantasting van de vrijheid van het bijzonder onderwijs zijn.⁴²

Het verlagen van de leeftijd van kleuters waarop zij toegelaten mochten worden op de kleuterschool was een ander punt wat discussie teweegbracht. Deze leeftijd was eerst vier jaar, maar het plan was om dit te verlagen naar 3 jaar en 9 maanden. Zo konden ook ‘vroeg’ leerlingen twee jaar lang naar de kleuterschool.⁴³ Dit zou ervoor zorgen dat alle kinderen gelijke kansen zouden krijgen bij de start van de basisschool. De vraag vanuit het NRC Handelsblad was echter of de verlaging van de toelatingsleeftijd niet meer in het belang van de ouders was, dan van de kleuters zelf. Daarnaast was er een bezwaar tegen het toelaten van kinderen op deze jonge leeftijd als dat zou betekenen dat zij naar een kleuterschool zouden gaan dat op een lagere school zou lijken.⁴⁴ Er klonken namelijk geluiden van bezorgdheid over de kleuterklas. Men vreesde dat kleuters in het nieuwe basisonderwijs te vroeg onder druk zouden worden gezet.⁴⁵ Er waren namelijk al kleuterscholen waar ouders op het matje werden geroepen met de reden dat hun kind niet goed zou leren. Men vreesde dat de ontwikkeling in die richting verder zou gaan, wanneer het kleuter- en lager onderwijs werden samengevoegd.⁴⁶ Dit werd ook genoemd in de commentaren die men leverde op de discussienota van 1975. Men signaleerde onder meer de gevaren dat de kleuter in de nieuwe basisschool te vroeg in een leersituatie zou worden geplaatst. In de vervolgnota van Van Kemenade werd dit discussiepunt meegenomen. Hierin werd gezegd dat de gevaren niet hoefden te bestaan als het onderwijs werd afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van het kind (Van Kemenade et al., 1977). In NRC Handelsblad werd de mening van pedagogisch medewerkster van de Maatschappij tot nut van het algemeen, mevrouw Nijkamp, beschreven. Dit versterkte de kritiek op de verschooling van het kleuteronderwijs nog meer. Volgens Nijkamp moest kleuters geboden worden waar zij recht op hadden, namelijk zichzelf zijn en naar hartenlust kleuter mogen zijn. Dit zouden kleuters bewegend, spelend, babbelend in eigen tempo en naar eigen aanleg ontplooiend moeten kunnen doen. Nijkamp schreef dat het niet moest gaan om “onvolmaakte

⁴² De Telegraaf, Onderwijsspecialisten lusten plannen van Van Kemenade niet, 3-6-1976, geraadpleegd op 23-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ddd:011199898:mpeg21:a0427>

⁴³ Trouw, Kleuter- en basisschool, 20-09-1972, geraadpleegd op 20-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010823724:mpeg21:a0254>

⁴⁴ NRC Handelsblad, Kleuter mag nog even peuter blijven, 12-08-1974, geraadpleegd op 21-6-2022 <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=KBNRC01:000032975:mpeg21:a0043>

⁴⁵ NRC Handelsblad, Voorontwerp: basisonderwijs voor kinderen vanaf vier jaar, 24-12-1975, geraadpleegd op 22-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=KBNRC01:000031612:mpeg21:a0024>

⁴⁶ NRC Handelsblad, Cahier, 3-5-1977, geraadpleegd op 25-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=KBNRC01:000026012:mpeg21:a0024>

schoolkinderen in zakformaat, waaraan steeds geknutseld wordt om hen in een bepaalde vorm te wringen die niet bij hen past.”⁴⁷

Om haast te maken met de nieuwe wetgeving voor het basisonderwijs kwam Van Kemenade in 1976 met een concept-ontwerp. Hij ging met de meeste ideeën uit de voorgaande plannen verder, maar er werden ook een aantal nieuwe dingen in opgenomen. Ten eerste zouden stichtingen en verenigingen van het bijzonder onderwijs de vrijheid behouden om nadere eisen te stellen aan kandidaat bestuurders. Dit gebeurde om tegemoet te komen aan de zorgen van het bijzonder onderwijs voor de inperking van de vrijheid van richting en inrichting van het onderwijs. Het behoud van vrijheid om eisen te stellen gold ook voor ouders die tenminste een derde van de zetels in het bestuur moesten krijgen. Ouders moesten in het bestuur worden opgenomen aangezien er scholen waren die geen rechtstreekse banden hadden met ouders, doordat een kerkbestuur de school in stand hield. Ook wilde Van Kemenade dat het onderwijzend personeel van de school stem zou krijgen in het bestuur, waardoor er werd bepaald dat ten minste één personeelslid in het bestuur moest worden opgenomen. Dit werd gedaan om de interne democratie in de school te stimuleren. Wat betreft de schoolcommissie zette Van Kemenade zijn plannen voort. Alle scholen moesten een schoolcommissie hebben waarin ten minste de helft uit ouders bestond. Deze commissie had slechts een adviserende bevoegdheid.⁴⁸ De bepalingen omtrent ouders zorgden voor een verdergaande democratisering van de school. Het bijzonder onderwijs had hier geen boodschap aan en kwam wederom met kritiek. Het concept-ontwerp van Van Kemenade zou in strijd worden geacht met een artikel in de Grondwet waarin de vrijheid van onderwijs was vastgelegd. Volgens het bijzonder onderwijs zouden er ontoelaatbare inbreuken op de vrijheid van inrichting van het bijzonder onderwijs zijn. De minister werd verweten dat hij bezig was de onderlinge verhoudingen binnen de school en de interne organisatie van de school te regelen. De verplichtstelling van ouderparticipatie door middel van de schoolcommissie en deelneming van ouders in het schoolbestuur zouden volgens het bijzonder onderwijs de vrijheid van inrichting van onderwijs aantasten.⁴⁹

⁴⁷ NRC Handelsblad, Kleuter mag nog even peuter blijven, 12-08-1974, geraadpleegd op 21-6-2022
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=KBNRC01:000032975:mpeg21:a0043>

⁴⁸ Trouw, Concept-wetsontwerp basisonderwijs: Kind leerplichtig vanaf vijfde jaar, 5-6-1976, geraadpleegd op 24-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010819939:mpeg21:a0183>

⁴⁹ NRC Handelsblad, Plan voor vernieuwing basisonderwijs strijdig met de vrijheid geacht, 7-10-1976, geraadpleegd op 24-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=KBNRC01:000025478:mpeg21:a0032>

Daarnaast wilde het departement Onderwijs en Wetenschappen dat de overheid meer greep zou krijgen op de benutting van de schoolgebouwen die met gelden van de gemeente tot stand waren gekomen. Dit gold ook voor bijzondere scholen. De schoolgebouwen zouden multifunctioneel en doelmatiger gebruikt kunnen worden, bijvoorbeeld voor welzijnsvoorzieningen. De gemeente zou dan eigenaarschap moeten hebben over alle scholen. Hiermee werd gestuit op het probleem dat er in de wetgeving stond dat vele gebouwen formeel juridisch eigendom waren van besturen van bijzondere scholen. Van Kemenade wilde geleidelijk alle schoolgebouwen van het bijzonder onderwijs naar de gemeente overhevelen.⁵⁰ Hierop werd fel gereageerd door de bijzondere scholen. Dat het schoolgebouw nu nog in handen van het schoolbestuur was, zou een van de essentiële bestanddelen van de vrijheid van onderwijs zijn. Het motief van Van Kemenade om de gemeenten eigenaren van de schoolgebouwen te maken, waardoor het efficiënter gebruikt kon worden, werd volstrekt ontoereikend genoemd om een dergelijke vergaande ingreep te rechtvaardigen.⁵¹

In 1977 werd het eerste wetsontwerp voor de Wet op het Basisonderwijs ingediend. Dit gebeurde vlak voordat het kabinet-Den Uyl viel. In De Volkskrant werd dit beschreven als “grote haast, paniek en met gebrekkige kennis van het staatsrecht”.⁵² Het departement van Onderwijs was er vanuit gegaan dat de Wet een zodanig omstreden zaak was, dat het niet meer kon worden ingediend door een demissionaire minister. Daarom was haast geboden. De indiening van het wetsontwerp werd als voorlopige laatste stap gezien op de weg die in 1970 werd ingeslagen door staatssecretaris Grosheide. In het wetsontwerp van 1977 werden de voorgaande ideeën van Van Kemenade opgenomen. Echter was het meest omstreden voorstel uit het conceptontwerp van 1976 van de baan, namelijk dat de gemeenten eigenaren zouden worden van de gebouwen van bijzondere scholen. Hierdoor zouden de bijzondere scholen vrijheden verliezen, doordat de gemeente kon bepalen wat er met hun schoolgebouw zou gebeuren. Er zou nog wel de mogelijkheid moeten zijn dat anderen gebruik konden maken van het schoolgebouw voor de uren dat de bijzondere school niet gebruikt werd. Hierbij zou het schoolbestuur mogen bepalen voor welke mensen en groepen dit beschikbaar zou zijn.

⁵⁰ NRC Handelsblad, Even naar de notaris met die scholen, 5-6-1976, geraadpleegd op 24-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=KBNRC01:000025379:mpeg21:a0077>; De Volkskrant, Voorstel Van Kemenade in wetsontwerp: Gemeente eigenaar alle schoolpanden, 5-6-1976, geraadpleegd op 24-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010880583:mpeg21:a0005>

⁵¹ NRC Handelsblad, Plan voor vernieuwing basisonderwijs strijdig met de vrijheid geacht, 7-10-1976, geraadpleegd op 24-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=KBNRC01:000025478:mpeg21:a0032>

⁵² De Volkskrant, Voor kinderen vier tot twaalf jaar: Leerpakket nog probleem van nieuwe basisschool, 6-4-1977, geraadpleegd op 25-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010881707:mpeg21:a0161>

Wanneer dit niet gebeurde, dan mochten de burgemeester en wethouders medegebruik opleggen.⁵³ Dit zorgde voor keuzevrijheid voor de bijzondere scholen, maar gaf toch de indruk dat er vanaf de gemeente bepaalde druk werd uitgeoefend op de scholen.

In de jaren zeventig was er een landelijk probleem gaande betreffende de daling van het geboortecijfer. De gevolgen hiervan waren merkbaar in het kleuter- en lager onderwijs. Dit zorgde ervoor dat er minder werkgelegenheid was voor kleuterleidsters en onderwijzers, waardoor er een hoge werkeloosheid in het onderwijs dreigde. De verwachting was dat de helft van de afgestudeerden in 1983 geen baan zouden vinden.⁵⁴ Hier probeerde Van Kemenade al in 1976 op in te spelen door de klassen in het kleuteronderwijs te verkleinen. De leerlingenschaal werd verlaagd van 33 naar 31. Hierdoor konden er zo'n zeshonderd extra kleuterleidsters extra aan het werk. De klassenverkleining bracht ook als voordeel dat de kleuterleidster in kleinere klassen beter aandacht aan ieder kind afzonderlijk kon geven.⁵⁵ Hierdoor kon er beter op de individuele behoeftes van elk kind worden afgestemd en was er de mogelijkheid voor extra ondersteuning van kinderen die dit nodig hadden. Toch zou deze verkleining van de klas nog te weinig oplossen. Tevens kwam het vrij laat, gezien het probleem van te grote klassen al in 1970 werd aangekaart.

De laatste stappen richting de Wet op het Basisonderwijs: 1977-1981

De laatste wijzigingen ten opzichte van eerdere ontwerpen en voorstellen voor de Wet op het Basisonderwijs werden gedaan onder het beleid van kabinet-Van Agt. In 1977 werd er wederom een nieuw kabinet gevormd, nu door de partijen CDA en VVD. Een poging tot vorming van een tweede kabinet-Den Uyl was mislukt. Uiteindelijk kwam na een lange formatieperiode het kabinet-Van Agt tot stand, dat regeerde tot 1981. CDA-leider Van Agt werd premier, ondanks dat PvdA de grootste partij was geworden bij de verkiezingen van 1977. Het departement Onderwijs en Wetenschappen werd gevormd door minister Pais (VVD), staatssecretaris De Jong (CDA) en staatssecretaris Hermes (CDA).⁵⁶ In het regeerakkoord van dit nieuwe kabinet zou men een minimum-eindniveau van de leerstof van het primair onderwijs

⁵³ De Volkskrant, Voor kinderen vier tot twaalf jaar. Leerpakket nog probleem van nieuwe basisschool, 6-4-1977, geraadpleegd op 25-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010881707:mpeg21:a0161>

⁵⁴ Trouw, Elk jaar komen er duizenden lege schoollokalen bij, 9-4-1977, geraadpleegd op 25-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010825540:mpeg21:a0266>

⁵⁵ Trouw, Van Kemenade vervroegt maatregel. Kleuterklas wordt volgend jaar kleiner, 13-12-1976, geraadpleegd op 24-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010824901:mpeg21:a0093>

⁵⁶ *Kabinet-Van Agt I (1977-1981)*. (z.d.). Parlement. Geraadpleegd op 29 mei 2022, van https://www.parlement.com/id/vh8lnhronvw8/kabinet_van_agt_i_1977_1981

vastgelegd willen zien. CDA en VVD wilden terug naar stellingen die allang verlaten zouden zijn, namelijk de invoering van eisen aan kinderen in het basisonderwijs.⁵⁷ Hier werd al eerder in 1974 over gesproken, doordat bij ouders de vraag speelde of hun kind wel veelzijdig genoeg zou ontwikkelen. De Volkskrant beschreef namelijk dat ouders zich afvroegen of hun kinderen via de nieuwe basisschool heelhuids bij het voortgezet onderwijs zouden aankomen. Er zouden minimumeisen moeten worden gesteld aan wat kinderen zouden kunnen en beheersen als voorbereiding op het voortgezet onderwijs. Het onderwijs zou ook als taak hebben kinderen goed voor te bereiden op een maatschappelijke rol. Om deze rol verantwoord te kunnen vervullen, zouden kinderen handvatten gegeven moeten worden.⁵⁸ De Nederlandse federatie van onderwijsvakorganisaties (NFO) had met grote verontrusting kennis genomen van deze plannen in het regeerakkoord van 1977. De NFO achtte de aankondiging van het nieuwe kabinet merkwaardig waarin werd gezegd dat er een onderzoek zou worden ingesteld naar een minumpakket dat aan het eind van de basisschool door kinderen behaald moest worden. Dit zou in strijd zijn met het streven naar individualisering van het onderwijs.⁵⁹ Door het invoeren van minimumeisen zou er minder rekening kunnen worden gehouden met individuele verschillen tussen kinderen. Staatssecretaris Hermes reageerde op de onrust, het ging volgens hem om een misverstand. Er werd namelijk bedoeld dat er afspraken gemaakt moesten worden over een soort minimumprogramma, maar niet om aan die maat alle kinderen af te meten. Het was de bedoeling dat de school een zekere houvast zou krijgen bij het maken van een schoolwerkplan. Het zou duidelijk moeten zijn waar de basisschool ophield en het voortgezet onderwijs begon. Het zou goed zijn dat de minimale doelen van de basisschool in openheid werden besproken en vastgelegd.⁶⁰

Daarnaast wilde het kabinet-Van Agt in hun regeerperiode een wettelijke regeling voor het nieuwe basisonderwijs en een overgangswet voor de feitelijke invoering van die nieuwe Wet. Het was namelijk gewenst dat er voorafgaand aan de Wet een aparte wet zou komen voor een gefaseerde invoering van de nieuwe basisschool. Als de Wet namelijk te snel zou worden ingevoerd, dan was er het gevaar dat werkwijzen op school op de oude voet verder zouden

⁵⁷ NRC Handelsblad, CDA doemt als kameleon op in onderwijsparagraaf, 3-12-1977, geraadpleegd op 25-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=KBNRC01:000026732:mpeg21:a0061>

⁵⁸ De Volkskrant, Onderwijsminister Jos van Kemenade. Nieuwe basisschool moet breuk uit onderwijs halen, 14-09-1974, geraadpleegd op 22-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010881068:mpeg21:a0363>

⁵⁹ Trouw, Verontrusting over onderwijs, 23-11-1977, geraadpleegd op 25-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010827167:mpeg21:a0198>

⁶⁰ Trouw, 1-3-1978, Staatssecretaris Hermes wil leerplicht vijfjaren. Nieuwe basisschool in 1983, geraadpleegd op 26-2-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010823942:mpeg21:a0143>

gaan.⁶¹ Hermes was conservatief en wilde het anders aanpakken dan het vorige kabinet. Er zouden daarom bepaalde voorstellen voor wijzigingen ten opzichte van het ontwerp van het vorige kabinet worden ingediend. Hij wilde namelijk de accenten anders leggen en hij vond dat vernieuwingen meer geleidelijk moesten worden aangepakt. Wanneer dit niet zou gebeuren, zouden mensen het niet kunnen bijbenen wat er veranderde in de onderwijswereld. Ook moest de overheid voorzichtig optreden bij het uitvoeren van hun voorschriften. Volgens Hermes had de overheid bijvoorbeeld niet het recht om te bepalen hoe het bestuur van een bijzondere school eruit zou mogen zien.⁶² Hierin had hij dus een andere gedachtegang dan Van Kemenade, die voor aardig wat oproer zorgde met zijn plannen voor het bijzonder onderwijs.

Ook bij het plan voor het verlagen van de leerplicht had Hermes zijn twijfels. In het concept-wetsontwerp van Van Kemenade werd namelijk voorgesteld om de leerplichtige leeftijd naar vijf jaar te verlagen. Kinderen van vier jaar konden al wel op de nieuwe basisschool worden toegelaten.⁶³ In zijn wetsontwerp van 1977 werd deze leerplicht van kinderen op vijfjarige leeftijd opgenomen. Tevens werd benoemd dat op de lange duur de leerplicht misschien ook voor vierjarigen van kracht zou worden.⁶⁴ Hermes voorzag moeilijkheden bij een leerplicht voor vijfjarigen. Ouders zouden dan namelijk niet meer gemakkelijk hun kind kunnen thuishouden. Dit zou ze in hun vrijheid beperken. Ze zouden daarbij in overtreding zijn van de Leerplichtwet. Kinderen van schippers en kermismensen zouden dan ook in de knel komen. Hermes vond daarom dat er uitzonderingen mogelijk gemaakt moesten worden voor bepaalde situaties, maar in de regel kon er wel uitgegaan worden van vijf jaar. Trouw stelde Hermes de vraag of hij niet bang was dat het kleuteronderwijs zou gaan ‘verschoolsen’ binnen de nieuwe basisschool van vier- tot twaalfjarigen. Hermes reageerde hierop: “Dat gevaar bestaat, maar dat zou wel lijnrecht tegen de bedoelingen zijn.”⁶⁵

Het kabinet-Van Agt kreeg te maken met grote financieel-economische problemen en een oplopende werkloosheid.⁶⁶ Dit betekende dat er bezuinigingen nodig waren. De liberale

⁶¹ NRC Handelsblad, Pais vindt: niet alle kinderen moeten naar nieuwe basisschool, 8-2-1978, geraadpleegd op 26-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=KBNRC01:000025788:mpeg21:a0032>

⁶² Trouw, 1-3-1978, Staatssecretaris Hermes wil leerplicht vijfjaren. Nieuwe basisschool in 1983, geraadpleegd op 26-2-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010823942:mpeg21:a0143>

⁶³ De Volkskrant, Voorstel Van Kemenade in wetsontwerp: Gemeente eigenaar alle schoolpanden, 5-6-1976, geraadpleegd op 24-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010880583:mpeg21:a0005>

⁶⁴ De Volkskrant, Voor kinderen vier tot twaalf jaar. Leerpakket nog probleem van nieuwe basisschool, 6-4-1977, geraadpleegd op 26-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010881707:mpeg21:a0161>

⁶⁵ Trouw, 1-3-1978, Staatssecretaris Hermes wil leerplicht vijfjaren. Nieuwe basisschool in 1983, geraadpleegd op 26-2-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010823942:mpeg21:a0143>

⁶⁶ *Kabinet-Van Agt I (1977–1981)*. (z.d.). Parlement. Geraadpleegd op 29 mei 2022, van https://www.parlement.com/id/vh8lnhronvw8/kabinet_van_agt_i_1977_1981

minister Pais wilde dat er het minst bezuinigd zou worden in het basisonderwijs en als er geld over zou zijn dan ging het daarheen. De prioriteit van Pais lag bij het bieden van gelijke kansen voor kinderen. Volgens hem was het eerste schooljaar vormend voor de latere kansen van mensen. De liberalen zagen namelijk het onderwijs als een van de voornaamste mogelijkheden waardoor de mens zich kon waarmaken. Er moest gestreefd worden naar een onderwijsaanbod met een vrij grote mate van veelvormigheid. Het onderwijs moest inhaken op verschillen tussen kinderen.⁶⁷ Het punt over startkansen werd al eerder benoemd door Van Kemenade. Hij zei dat de onderwijskansen van de zwaksten werden bepaald door het kleuter- en lager onderwijs (Tweede kamer, 1975). Toch vond Pais dat Van Kemenade de relatie tussen het onderwijs enerzijds en de sociaaleconomische mogelijkheden en arbeidsmarkt anderzijds te veel had verwaarloosd. Ondanks de financiële krapte probeerde minister Pais daarom om de groeiende werkeloosheid in het onderwijs te bestrijden door arbeidsplaatsen te scheppen. Hij maakte zich namelijk zorgen over stijgende werkeloosheid onder het grote aanbod van (net) afgestudeerde leraren, als gevolg van het dalende geboortecijfer. Pais kwam daarom met een actieplan om meer banen te creëren, maar ook het aanbod aan leraren te beheersen. Dit betekende dat er strengere eisen voor de lerarenopleiding kwamen. Er zouden namelijk in het nieuwe schooljaar niet meer eerstejaars opgenomen mogen worden dan in het voorgaande jaar.⁶⁸

Daarnaast wilde Pais zich inzetten voor de emancipatie van de vrouw in het onderwijs. Dit was volgens hem ook een verwaarloosd gebied. Pais vond dat de overheid het goede voorbeeld moest geven door meer vrouwen in het ambtelijk apparaat en de inspectie te benoemen.⁶⁹ Deze gedachtegang van Pais paste ook in het tijdsbeeld. In de tijd van het vorige kabinet groeide namelijk de invloed van het feminisme. Er kwamen veranderende opvattingen over de positie van vrouwen in het algemeen en op de arbeidsmarkt (Wielenga, 2012). Pais wilde niet alleen de kansen op de arbeidsmarkt voor vrouwen verbeteren. Hij wilde ook de onderwijskansen van meisjes vergroten. Formeel gezien zouden jongens en meisjes dezelfde kansen hebben. Echter bleek in de praktijk dat er vaste rolpatronen waren waardoor de talenten van meisjes onvoldoende ontwikkeld werden. Pais was tegenstander van discriminatie op het gebied van geloof, ras, huidskleur en sekse.⁷⁰ Met de leerplicht van vijf jaar voor alle kinderen

⁶⁷ De Volkskrant, Pais: een zeer druk klein baasje op het ministerie van Onderwijs, 15-4-1978, geraadpleegd op 26-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010882324:mpeg21:a0599>

⁶⁸ De Volkskrant, Pais: een zeer druk klein baasje op het ministerie van Onderwijs, 15-4-1978, geraadpleegd op 26-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010882324:mpeg21:a0599>

⁶⁹ De Volkskrant, Pais: een zeer druk klein baasje op het ministerie van Onderwijs, 15-4-1978, geraadpleegd op 26-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010882324:mpeg21:a0599>

⁷⁰ Trouw, Ministerie begint grote campagne: 'Ouders meer betrekken bij onderwijs van kind', 21-5-1979, geraadpleegd op 26-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010826909:mpeg21:a0155>

zouden ook meisjes gelijke kansen krijgen. In zijn tijd als minister voegde Pais daad bij het woord. Trouw maakte tegen het eind van de regeerperiode de balans op wat er van Pais zijn plannen terecht was gekomen. De krant beschreef dat Pais op het gebied van emancipatie van de vrouw een voorbeeldig beleid had gevoerd. Hij had namelijk vrouwen in hoge functies benoemd op zijn departement. Ook publiceerde hij in 1979 een ‘schets van een beleid voor emancipatie in het onderwijs en wetenschappelijk onderzoek’. Hierin stonden goede voornemens om de achterstand van meisjes en vrouwen ongedaan te maken.⁷¹

In 1977 was er een activeringsplan gestart van de commissie-basisonderwijs. Dit plan betekende een samenwerking van kleuter- en lagere scholen, die aan elkaar gekoppeld werden. Deze zogenoemde ‘koppelscholen’ deden mee aan de voorbereiding van de nieuwe basisschool voor vier- tot twaalfjarigen. Het activeringsplan was bedoeld als een eerste stap richting het samenvoegen van de scholen en had een experimenteel karakter. De experimenten lieten positieve resultaten zien. In de praktijk bleek dat de samenwerking tussen de verschillende scholen zorgde voor een hechte eenheid. Trouw beschreef dat in een gesprek met leerkrachten van zo’n koppelschool bleek dat de samenwerking naar beide kanten zijn vruchten af wierp. Kleuterleidsters wisten nu namelijk beter wat hun kleuters in de eerste klas van de lagere school, wat later groep 3 zou worden, te wachten stond. Daar konden ze rekening mee houden in hun lesprogramma in het kleuteronderwijs. Vanuit het lager onderwijs probeerden de leerkrachten iets van de werkwijze van de kleuterschool over te nemen, zoals het kringgesprek.⁷²

Toch stuitte de samenwerking tussen de scholen ook op problemen. Volgens het wetsontwerp voor de nieuwe basisschool moesten scholen namelijk jaarlijks een schoolwerkplan opstellen. In dit stuk zou de school zelf uiteenzetten wat haar doelen waren en hoe zij die wilden verwezenlijken.⁷³ Dit zou een overzicht geven van de organisatie en de inhoud van het onderwijs. De koppelscholen moesten zich bezighouden met het samenstellen van zo’n schoolwerkplan. Hierbij kwamen er twee opvattingen met elkaar in conflict. Enerzijds werd er gedacht dat het schoolwerkplan de huidige stand van zaken, dus hetgeen feitelijk in de school gebeurde, moest weergeven. Anderzijds was de gedachte dat het plan zou moeten beschrijven wat men met de school voor heeft, dus wat er zou moeten gebeuren. Dit riep vragen

⁷¹ Trouw, De tragiek van Aäron Pais, 25-2-1981, geraadpleegd op 27-2-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010823679:mpeg21:a0199>

⁷² Trouw, Samenwerking kleuter- en basisschool werkt stimulerend. ‘Koppelscholen’ groeien flink, 29-3-1978, geraadpleegd op 26-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010823965:mpeg21:a0247>

⁷³ De Volkskrant, Voor kinderen vier tot twaalf jaar. Leerpakket nog probleem van nieuwe basisschool, 6-4-1977, geraadpleegd op 25-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010881707:mpeg21:a0161>

op over hoe een school een schoolwerkplan vast moest stellen en hoe er gewerkt moest worden aan de realisering van ideeën die nog niet in de praktijk werden gebracht. Dit zorgde voor onduidelijkheid. Ook waren er praktische bezwaren met betrekking tot de schoolorganisatie en verschillen in scholingsconcept, dat wil zeggen de visie van mens, samenleving en school. Dit leverde moeilijkheden op bij het samenstellen van het schoolwerkplan.⁷⁴ Toch moesten de samenwerkende scholen hierover in overeenstemming komen, aangezien ze uiteindelijk één school moesten gaan vormen. Dit betekent dat ze met betrekking tot hun plannen op één lijn moesten komen te zitten.

In 1979 kwamen Pais en Hermes met een wijziging van het wetsontwerp voor de Wet op het Basisonderwijs van Van Kemenade uit 1977, oftewel de Nota van wijzigingen. Het onderwijskundige deel van het wetsontwerp was vrij onveranderd gebleven, maar ze wilden wel wijzigingen doorvoeren ten opzichte van het bijzondere onderwijs. Ze wilden namelijk de toekomstige basisscholen voor het bijzonder onderwijs meer armslag geven dan Van Kemenade had gedaan. Er werd tegemoet gekomen aan de bekostiging en huisvesting van het bijzonder onderwijs, zodat dit onderwijs de vrijheid had om zelf scholen te bouwen. Daarnaast mochten de besturen van de bijzondere scholen zelf het onderhoud van de schoolgebouwen verzorgen. Dit zou eerst aan de gemeente toebedeeld worden. Hiermee werd er tegemoet gekomen aan de eisen die het CDA en het bijzonder onderwijs stelden aan het wetsontwerp van 1977.⁷⁵ Wat nog steeds van kracht bleef was dat de schoolgebouwen, ook die van het bijzonder onderwijs, buiten schooltijd gebruikt kon worden voor culturele en maatschappelijke doeleinden en voor ander onderwijs. De schoolgebouwen waren immers bekostigd met overheidsgeld. Echter wilden Pais en Hermes het afdwingen van medegebruik bij bijzondere scholen beperken tot educatieve doeleinden. Culturele en maatschappelijke doeleinden zouden namelijk te rekbaar begrippen zijn, wat voor iedereen anders te interpreteren was. Men wilde de school maken tot gemeenschapsgebouw waar men kon komen voor meer dan alleen onderwijs.⁷⁶

⁷⁴ NRC Handelsblad, 'Cellenschool' op weg naar nieuw basisonderwijs. Knelpunten bij schoolwerkplan, 4-10-1978, geraadpleegd op 26-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=KBNRC01:000026262:mpeg21:a0112>

⁷⁵ Trouw, Pais en Hermes wijzigen wetsontwerp basisonderwijs. Armslag voor bijzondere school, 2-8-1979, geraadpleegd op 26-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010825559:mpeg21:a0011>

⁷⁶ NRC Handelsblad, Stuk nummer zoveel op weg naar nieuw basisonderwijs, 2-8-1979, geraadpleegd op 26-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=KBNRC01:000026729:mpeg21:a0073>

De gedachte was dat de Wet op het Basisonderwijs in 1983 van kracht zou kunnen gaan. Tegelijkertijd zou er ook een nieuwe opleiding voor leraren in het basisonderwijs moeten komen, zodat alle leraren bevoegd waren om de gehele basisschool les te geven. Dit betekende dat de bestaande opleidingen voor kleuterleidsters en onderwijzers in het lager onderwijs zouden opgaan in de ‘opleidingen-nieuwe-stijl’.⁷⁷ De beide opleidingen zouden worden samengevoegd tot instellingen die zouden opleiden tot een algemeen diploma leraar in het basisonderwijs.⁷⁸ Echter was het de vraag of dit haalbaar zou zijn om dit te realiseren voordat het kleuter- en lager onderwijs zouden samensmelten. Minister Pais wilde een wetsontwerp per december 1980 indienen bij de Tweede Kamer als eerste aanzet voor de omschakelingsoperatie. Het zou gaan om een overgangsrecht dat de beëindiging van de oude opleiding en het opzetten van nieuwe opleidingen zou regelen. Op 1 augustus 1983 zouden de oude opleidingen dan geen nieuwe eerste leerjaar meer mogen beginnen.⁷⁹ Echter wees de HBO-raad, het overkoepelende orgaan van alle instellingen voor hoger beroepsonderwijs, dit voorstel af. De invoering van studentenstops zou geen goed middel zijn om het aantal studenten af te stemmen op de behoefte aan leerkrachten in het basisonderwijs. Het zou beter zijn om goede voorlichting te geven over de beroepsmogelijkheden.⁸⁰

In 1981 werd de Wet op het Basisonderwijs aangenomen (Pais et al., 1981). Deze wet was een schoolvoorbeeld van de lange weg die een idee moest afleggen voordat het wettelijke vorm en parlementaire goedkeuring zou krijgen. Voordat de Wet zou worden ingevoerd, moest er eerst een overgangswet komen.⁸¹ De overgangswet zou de overgang van het oude stelsel van kleuteronderwijs en lager onderwijs naar het nieuwe stelsel van het basisonderwijs regelen (Ammerlaan & Rood, 1985). Op 7 april 1981 was de Tweede Kamer akkoord gegaan met de Wet op het Basisonderwijs, die door minister Pais en staatssecretaris Hermes werd verdedigd.⁸² De Eerste kamer had in grote eensgezindheid het wetsontwerp basisonderwijs van minister Pais op 30 juni 1981 aanvaard. Alleen de heer Vis (D’66) stemde tegen. Hij achtte de wettelijke

⁷⁷ Trouw, Pais blijft bij snel begin opleiding basisonderwijs, 21-10-1980, geraadpleegd op 26-2-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010825929:mpeg21:a0239>

⁷⁸ De Volkskrant, Salarisverschil verdwijnt. Basisschool krijgt voortaan ‘leraren’, 13-3-1977, geraadpleegd op 25-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010881586:mpeg21:a0127>

⁷⁹ Trouw, Pais blijft bij snel begin opleiding basisonderwijs, 21-10-1980, geraadpleegd op 26-2-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010825929:mpeg21:a0239>

⁸⁰ De Volkskrant, Pedagogische academisch. HBO-raad wijst studiestop af, 12-11-1980, geraadpleegd op 26-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010880080:mpeg21:a0101>

⁸¹ De Volkskrant, Basisschool ten lange leste, 31-3-1981, geraadpleegd op 27-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010857070:mpeg21:a0165>

⁸² De Volkskrant, Kleuters bij basis: Kamer steunt onderwijswet, 8-4-1981, geraadpleegd op 27-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010879719:mpeg21:a0157>

vormgeving zodanig dat de waardevolle elementen van het kleuteronderwijs in de nieuwe basisschool ernstig gevaar zouden lopen.⁸³ De plannen van Pais passeerden de senaat niet zonder slag of stoot. Niet iedereen was het eens over op welke manier de basisschool ingevoerd moest worden. Pais benadrukte dat er enige tijd overheen zou gaan voordat de nieuwe basisschool in alle opzichten bevredigend zou functioneren.⁸⁴

Met het aannemen van de Wet op het Basisonderwijs in 1981 zouden de discussies bij de overgang van kleuter- en lager onderwijs naar basisonderwijs gaan liggen. De overgangswet die nodig werd geacht, werd ingevoerd op 1 februari 1984. Hierop volgde een overgangsperiode die werd gebruikt om voorzieningen te treffen zoals de vorming van basisscholen, de regeling met betrekking tot het personeel, et cetera. (Ammerlaan & Rood, 1985). Uiteindelijk werd de Wet op het Basisonderwijs per 1 augustus 1985 ingevoerd. Hierna zouden de discussies zich vooral richten op de implementatie van deze Wet.

Conclusie

De onderzoeksvraag die in dit onderzoek centraal stond was: *Welke discussies gingen er in kranten schuil achter de invoering van de Wet op het Basisonderwijs van 1985?* Het doel van dit onderzoek was om inzicht te krijgen in welk ideeën en motieven een rol speelden bij het samenvoegen van het kleuteronderwijs en lager onderwijs in de periode 1970 tot en met 1981. Er is onderzocht wat de aanleiding was voor deze integratie, welke bezwaren er waren en in hoeverre de ideologische opvattingen hierin terug te vinden zijn.

Er waren verschillende aanleidingen om het kleuter- en lager onderwijs samen te voegen tot één basisschool. In 1970 werd deze integratie beschouwd als een belangrijke voorwaarde om een ononderbroken leer- en vormingsproces voor kinderen te kunnen garanderen. Er was de noodzaak om de opeenvolgende soorten onderwijs meer op elkaar af te stemmen, dus ook het kleuter- en lager onderwijs. Daarnaast wilde men een oplossing voor het zittenblijven. Het idee was dat er geen jaarklassen meer zouden worden gevormd. Door te werken met wisselende groepen, kon elk kind aangepast onderwijs krijgen. Op die manier was er meer ruimte voor de ontplooiing en individualiteit van ieder kind. Deze ideeën zou staatssecretaris Grosheide (ARP) gebaseerd hebben op het Jenaplandonderwijs. Minister Van Kemenade (PvdA) ging met deze plannen door, met de gedachte dat de maatschappelijke ongelijkheid verminderd moest worden en er ruimte moest komen voor emancipatie van de

⁸³ NRC Handelsblad, Brieven, 9-7-1981, geraadpleegd op 27-6-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=KBNRC01:000028531:mpeg21:a0069>

⁸⁴ NRC Handelsblad, Basisschool gaat zonder slag of stoot door senaat, 1-7-1981, geraadpleegd op 27-2-2022, via <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=KBNRC01:000028511:mpeg21:a0039>

‘zwakkeren’ in de samenleving. Deze opvatting deelde ook de latere minister Pais (VVD), die gelijke kansen voor kinderen wilde bieden en voor de emancipatie van vrouwen en meisjes binnen het onderwijs was. Groepen kinderen zouden volgens Van Kemenade gelijk behandeld worden binnen het onderwijs, maar de kinderen zouden niet gelijk zijn op basis van hun individualiteit en sociale achtergrond. Niet elk kind zou op hetzelfde moment aan dezelfde eisen kunnen voldoen, waar de doorbreking van het jaarklassensysteem een goede oplossing voor zou zijn. Daarnaast zou de scheiding van kleuter- en lager onderwijs een breuk creëren, die niet aansloot op de ontwikkeling van kinderen. Dit moest opgevangen worden met een geleidelijk aanbod van ontwikkelingsmogelijkheden op school. Ook kwam er de aanvulling dat er meer aandacht moest komen voor affectieve, expressieve en creatieve vorming.

De plannen en voorstellen kwamen uiteindelijk tot stand in de Wet op het Basisonderwijs van 1985. Toch waren er ook problemen waar men tegenaan liep, zoals te grote klassen, het ontbreken van een aansluitende lerarenopleiding en dreigende werkloosheid onder leraren. Dit kon de Wet enigszins, op praktische wijze, in de weg staan. Met name minister Van Kemenade probeerde hiervoor met oplossingen te komen, wat hem deels ook lukte.

De plannen voor de integratie van het kleuter- en lager onderwijs leverden verschillende reacties op. Over het algemeen was men positief tegenover deze samensmelting van de twee soorten onderwijs. Men zag in dat er verandering nodig was. Positieve reacties hadden vooral betrekking op het doorbreken van het jaarklassensysteem, waardoor er meer ruimte kwam voor de individualisering. Dit werd met name gesteund vanuit het Katholiek Pedagogisch Centrum en de Algemene Bond van Onderwijzend Personeel.

Toch waren er ook veel bezwaren ten opzichte van de verschillende plannen. De kritiek kwam vanuit verschillende groeperingen door de jaren heen. Een algemeen bezwaar tegen de integratie van het kleuter- en lager onderwijs was de angst van verschooling van het kleuteronderwijs. Dit werd als eerste duidelijk toen het aantal uren voor het kleuteronderwijs zou worden verhoogd. Vervolgens werd er overwogen om de toelatingsleeftijd op school te verlagen naar 3 jaar en 9 maanden. De beweegreden vanuit de politiek hiervoor was dat er zo gelijke startkansen zouden zijn voor alle leerlingen. Echter vreesden sommigen dat kleuters te vroeg onder druk zouden worden gezet. Het gevaar zou bestaan dat kinderen te vroeg in een leersituatie werden geplaatst. Kleuters zouden juist de mogelijkheid moeten krijgen om kleuter te kunnen zijn.

Een ander voorstel dat op weerstand stuitte was dat het CDA en de VVD minimumeisen wilden stellen aan kinderen in het basisonderwijs. De Nederlandse federatie van

onderwijsvakorganisaties vond dit verontrustend. Het zou in strijd zijn met de individualisering van het onderwijs. Er zouden dan weer eisen komen die voor elk kind zouden gelden, terwijl het idee juist bestond dat er meer werd aangesloten op het niveau van het kind zelf. Het idee van de eisen kwam vanuit staatssecretaris Hermes (CDA). Het was volgens hem niet de bedoeling dat alle kinderen aan deze maat van de eisen afgemeten zouden worden. De eisen waren bedoeld als houvast voor de school.

Ook zijn de ideologische verschillen heel zichtbaar in het debat over het basisonderwijs. Met name de bijzondere scholen kwamen in opstand. Meerdere voorstellen waren namelijk in strijd met vrijheden die deze scholen hadden met betrekking tot hun onderwijs. Het Nederlands Verbond van Vakverenigingen en de katholieke oudervereniging misten de inspraak van ouders in het voorontwerp van Grosheide. Deze inspraak zou ervoor zorgen dat er meer democratie binnen de school zou komen. Dit was echter een pijnpunt bij de bijzondere scholen. Zij waren met name bang om hun vrijheid van richting en inrichting te verliezen. Deze gevoeligheden rond de onafhankelijke positie van met name de christelijke scholen zijn terug te leiden tot de schoolstrijd om het bijzonder onderwijs uit het begin van de twintigste eeuw. De angst om vrijheden te verliezen kwam als eerste in het debat ter sprake toen een schoolcommissie verplicht werd gesteld, waarin minstens de helft uit ouders diende te bestaan. Daarnaast wilde Van Kemenade verregaande inspraakmogelijkheid krijgen bij het benoemen van schoolbesturen. Dit vonden ook de liberalen onaanvaardbaar. Vervolgens moesten ouders tenminste een derde van de zetels in het schoolbestuur krijgen. De minister werd verweten dat hij bezig was de onderlinge verhoudingen binnen de school en de interne organisatie van de school te regelen. Als laatste zouden gemeenten eigenaarschap krijgen over alle schoolgebouwen. Echter stond er in de Wet dat veel gebouwen formeel juridisch eigendom waren van besturen van bijzondere scholen. Deze gebouwen moesten zij aan de gemeenten overhevelen. Dit laatste idee was uiteindelijk van de baan. De scholen moesten nog wel hun gebouwen ter beschikking stellen voor andere doeleinden buiten schooltijd. Staatssecretaris Hermes (CDA) vond dat de overheid voorzichtig moest optreden met het uitvaardigen van ideeën en dat het ook niet het recht had om de inrichting van de bijzondere school te bepalen. Ook minister Pais (VVD) wilde de bijzondere scholen meer bewegingsruimte geven. Hermes en Pais kwamen uiteindelijk met de Wet op het Basisonderwijs die werd aangenomen in 1981.

Discussie

Dit onderzoek draagt bij aan de historische kennis over de ontwikkeling van het Nederlandse onderwijssysteem. In de literatuur was er met name aandacht voor de

‘middenschool’. De ideeën rondom dit nieuwe onderwijsconcept werden in dezelfde tijd bediscussieerd als de vorming van een nieuwe basisschool. Er is echter weinig bekend over de discussies die speelden over de integratie van het kleuteronderwijs en het lager onderwijs. Dit huidige onderzoek maakt een analyse van dit debat zoals dat verliep in enkele Nederlandse kranten. Het onderzoek draagt bij aan een completer beeld van welke onderwijsontwikkelingen en –vernieuwingen er speelden in de jaren zeventig en tachtig. Het zorgt voor nieuwe inzichten over welke keuzes er over het vormen van één basisschool zijn gemaakt en wat hiervan de onderbouwingen waren. Het geeft een verklaring voor waarom de basisschool anno 2022 is zoals deze nu is vormgegeven en welke scheidslijnen er nu bestaan.

In het hedendaagse basisonderwijs spelen er ook discussies, zoals die over het zittenblijven en de aansluiting van de kleuterklas op groep 3. De oplossingen die hier zo’n vijftig jaar geleden voor werden geboden, zoals het werken in groepen in plaats van jaarklassen, zijn heden ten dage niet meer aan de orde. Om keuzes met betrekking tot recente vraagstukken beter te overwegen en onderbouwen, kan er gekeken worden naar argumenten en plannen uit het verleden. Echter geeft dit huidige onderzoek geen directe antwoorden op wat beter werkt. Het biedt hooguit inzicht in de hoe de discussies in het verleden zijn verlopen. Dit historisch bewustzijn kan meegenomen worden in de huidige discussies.

In dit onderzoek is er gebruik gemaakt van krantenartikelen uit de periode 1970 tot en met 1981. Deze krantenartikelen zijn gezocht door de zoekterm ‘wet basisonderwijs kleuter’. Ondanks dat er met deze zoekterm specifiek gezocht kan worden naar een onderwerp, heeft het ook zijn beperkingen. Er is namelijk niet uit te sluiten dat er relevante artikelen over het onderwerp van dit onderzoek zijn gemist. Het is echter twijfelachtig of andere zoektermen tot een heel andere analyse en onderzoeksresultaat zouden hebben geleid.

In dit onderzoek zijn de kranten *De Telegraaf*, *De Volkskrant*, *Trouw* en *NRC Handelsblad* meegenomen. Zoals eerder beschreven had elk van deze kranten een bepaald publiek en schreven ze vanuit een verschillend perspectief. De kranten sloten aan op de zuilen die Nederland kende. *De Telegraaf* en *NRC Handelsblad* zijn liberale kranten, *De Volkskrant* is een socialistische krant en *Trouw* is een protestantse krant. Uiteindelijk zijn er in de resultaten de meeste artikelen uit *Trouw* en *De Volkskrant* verwerkt. De meeste bezwaren op de plannen van de kabinetten kwamen uit de hoek van de christenen, vanuit de bijzondere scholen. De integratie van het kleuteronderwijs en het lager onderwijs tot één basisschool, en alle gevolgen dat het met zich mee bracht, was een gevoelig punt voor de christelijke bewegingen. Dit kan een verklaring zijn voor de hoeveelheid artikelen die er in de christelijke krant *Trouw* te vinden zijn over het onderwerp. De gebruikte zoekterm leverde veruit de minste resultaten op voor *De*

Telegraaf en hieruit zijn ook de minste artikelen verwerkt in de resultaten van het onderzoek. Het is opvallend dat *De Telegraaf* weinig produceerde over dit onderwerp.

Wat betreft de inhoud van de artikelen zijn er ook beperkingen. Niet alle bevolkingsgroepen komen (evenveel) aan het woord. Een beperkte groep spreekt zich namelijk uit in kranten. Met betrekking tot het onderwerp ‘basisonderwijs’ wordt met name door of over invloedrijke mensen uit het onderwijs en de overheid geschreven. Dit gaat bijvoorbeeld om onderwijskundigen, vakbonden, ministers, staatssecretarissen en politieke partijleden. De overige bevolking werd niet of nauwelijks gehoord. Daarbij valt het op dat er weinig werd geschreven over hoe de leerkrachten dachten over de integratie van het kleuter- en lager onderwijs. Dit is opvallend aangezien zij juist de ‘werknemers’ zijn voor wie de grootste veranderingen zouden plaatsvinden. Zij zouden alles tot uitvoering moeten brengen in de praktijk. Hoe zij de veranderingen hebben ervaren, wordt niet duidelijk beschreven in de kranten. Tevens bleek uit de resultaten dat er weinig vanuit het oogpunt van ouders werd geschreven. Ook ervaringen van kinderen met betrekking tot deze onderwijsverandering zijn niet terug te vinden. Deze twee doelgroepen krijgen net zo goed te maken met de vernieuwingen. Zij ervaren dit wellicht op een andere manier dan mensen van ‘bovenaf’, zoals het kabinet. In toekomstig onderzoek kunnen standpunten en ervaringen van deze doelgroepen ook meegenomen worden om zo een totaalbeeld te schetsen.

Referentielijst

- Ambler, J. S., & Neathery, J. (1999). Education Policy and Equality: Some Evidence from Europe. *Social Science Quarterly*, 80(3), 437–456.
<https://www.jstor.org/stable/42863922>
- Ammerlaan, G. A. B. M., & Rood, Q. M. (1985). *Onderwijs en wet* (4e herziene druk). Samsom/VUGA.
- Amsing, H. T. A., Greveling, L., & Dekker, J. H. (2013). The struggle for comprehensive education in the Netherlands: the representation of secondary school innovation in Dutch newspaper articles in the 1970s. *History of Education*, 42(4), 460–485.
<https://doi.org/10.1080/0046760X.2013.795612>
- Bakker, N., Noordman, N., & Rietveld-Van Wingerden, M. (2010). *Vijf eeuwen opvoeden in Nederland* (2de editie). Koninklijke Van Gorcum.
- Boekholt, P. T. F. M., & De Booy, E. P. (1987). *Geschiedenis van de school in Nederland*. Koninklijke Van Gorcum.

- Broersma, M. (2007). Form, Style and Journalistic Strategies: An Introduction. In M. Broersma (Red.), *Form and Style in Journalism: European Newspapers and the Representation of News, 1880–2005* (pp. 9–29). Peeters.
- De Graaf, G. (2015, 19 januari). Dekker: zittenblijven is “ouderwets en duur”. *De Volkskrant*. Geraadpleegd op 27 juni 2022, van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/dekker-zittenblijven-is-ouderwets-en-duur~bf2c9978/>
- De Liagre Böhl, H. (2003). Consensus en polarisatie. Spanningen in de verzorgingsstaat, 1945–1990. In R. Aerts, H. De Liagre Böhl, P. De Rooy, & H. Te Velde (Reds.), *Land van kleine gebaren* (pp. 265–342). SUN.
- Delpher. (z.d.). *Wat is Delpher?* Geraadpleegd op 23 maart 2022, van <https://www.delpher.nl/over-delpher/wat-zit-er-in-delpher/wat-zit-er-in-delpher#7b8c9>
- Helmers, H. (2011). *Overheid en onderwijsbestel: beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990–2010)*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hemels, J. (1991). De wankele krant. Dagbladen op de drempel van de informatiemaatschappij. In J. Bardoel & J. Bierhoff (Reds.), *Media: feiten, structuren* (7de editie, pp. 89–116). Noordhoff.
- Henkens, B. (2004). The Rise and Decline of Comprehensive Education: Key Factors in the History of Reformed Secondary Education in Belgium, 1969–1989. *Paedagogica Historica*, 40(1–2), 193–209. <https://doi.org/10.1080/00309230310001649261>
- Huizenga, J., & Damstra, G. (2016, juni). *Doorstroom van kleuters. Is het kind klaar voor groep 3, of is groep 3 klaar voor het kind?* PO-Raad. https://www.poraad.nl/uploads/themas/onderwijsinhoud_en_opbrengsten/brochure_doorstroom_van_kleuters.pdf
- Kabinet-Biesheuvel I en II (1971–1973)*. (z.d.). Parlement. Geraadpleegd op 20 mei 2022, van https://www.parlement.com/id/vh8lnhronvwa/kabinet_biesheuvel_i_en_ii_1971_1973
- Kabinet-De Jong (1967–1971)*. (z.d.). Parlement. Geraadpleegd op 16 mei 2022, van https://www.parlement.com/id/vh8lnhronvw1/kabinet_de_jong_1967_1971
- Kabinet-Den Uyl (1973–1977)*. (z.d.). Parlement. Geraadpleegd op 25 mei 2022, van https://www.parlement.com/id/vh8lnhronvw9/kabinet_den_uyl_1973_1977
- Kabinet-Van Agt I (1977–1981)*. (z.d.). Parlement. Geraadpleegd op 29 mei 2022, van https://www.parlement.com/id/vh8lnhronvw8/kabinet_van_agt_i_1977_1981

- Kaiser, A. (1991). Een wereld van papier. Werkwijze en uiterlijk van de Nederlandse krant. In J. Bardoel & J. Bierhoff (Reds.), *Media: feiten, structuren* (7de editie, pp. 126–144). Noordhoff.
- Kester, B. (2007). Windows of the World: The Presentation of International News, 1880–1980. In M. Boersma (Red.), *Form and Style in Journalism. European newspapers and the representation of news, 1880–2005* (pp. 115–132). Peeters.
- Koerrenz, R., Blichmann, A., & Engelmann, S. (2018). Peter Petersen and the Jena Plan School. In R. Koerrenz, A. Blichmann, & S. Engelmann (Reds.), *Alternative Schooling* (pp. 41–67). Palgrave Macmillan.
- Koster, K. B. (1981). Onderwijskundige ontwikkelingen in kleuter-, lager en buitengewoon onderwijs in de periode 1970–1980. In L. J. Van den Bosch, G. Van Enckevort, R. Jaarsma, D. B. P. Kallen, P. N. Karstanje, & K. B. Koster (Reds.), *Educatie en welzijn* (pp. 41–67). 's-Gravenhage Staatsuitgeverij.
- Lijphart, A. (1968). *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. University of California Press.
- Pais, A., Hermes, A. J., & De Ruiter, J. (1981, 2 juli). *Wet op het primair onderwijs*. Overheid. Geraadpleegd op 18 mei 2022, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003420/2022-04-01>
- Smits, N. (2019, 19 juni). Iedereen moet vooral lekker twee jaar doorkleuteren. *Trouw*. Geraadpleegd op 27 juni 2022, van <https://www.trouw.nl/nieuws/iedereen-moet-vooral-lekker-twee-jaar-doorkleuteren~bc0ec666/>
- Stuurman, S. (1983). *Verzuiling, kapitalisme en patriarchaat: aspecten van de ontwikkeling van de moderne staat in Nederland*. SUN.
- Tweede Kamer. (1975, december). *32ste Vergadering*. https://www.canonsociaalwerk.eu/1975_contourennota/1976-behandeling_onderwijsbegroting-kl.pdf
- Van Kemenade, J. A., Klein, G., & De Jong, K. (1977, maart). *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel 2 (Vervolgnota)*. Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Van Kemenade, J. A., Klein, G., & Veerman, A. (1975, juni). *Discussienota contouren van een toekomstig onderwijsbestel*. Tweede Kamer der Staten-Generaal. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/0000203981>
- Vasterman, J., & Dekker, M. (2016, 12 september). Extra kleuteren, zonde of zinvol? *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd op 27 juni 2022, van

<https://www.nrc.nl/nieuws/2016/09/12/extra-kleuteren-zonde-of-zinvol-4253895-a1521083>

Verzuiling. (z.d.). Parlement. Geraadpleegd op 27 juni 2022, van

<https://www.parlement.com/id/vh8lnhrpfxub/verzuiling>

Walford, G., & Pring, R. (1997). Introduction. In G. Walford & R. Pring (Reds.), *Affirming the Comprehensive Ideal* (pp. 1–9). Falmer Press.

Wielenga, F. (2012). *Geschiedenis van Nederland. Van de Opstand tot heden* (1ste editie). Boom.

Ybema, S. B. (2003). *De koers van een krant. Vertogen over identiteit bij Trouw en de Volkskrant* (1ste editie). Vrije Universiteit Amsterdam.