

Segregeren of integreren?

Een historisch-sociologisch onderzoek naar het speciaal onderwijs in Nederland in de twintigste eeuw



Nanette Slagmolen

279888

Prof. Dr. J.F.A. Braster

Tweede beoordelaar: Dr. Th. Veld

Rotterdam, december 2011

Opleiding Sociologie, Faculteit der Sociale Wetenschappen

Erasmus Universiteit Rotterdam

Woord vooraf

Het speciaal onderwijs houdt de gemoederen al een tijdje bezig. Niet alleen de politici maar ook zeker het onderwijsveld. Leerkrachten in zowel het regulier als speciaal onderwijs krijgen binnenkort te maken met een nieuwe vorm van speciaal onderwijs, namelijk het passend onderwijs. Dat deze onderwijsvernieuwing veel losmaakt, maak ik van dichtbij mee. Mijn moeder, lerares op een basisschool in Delft en tevens *remedial teacher*, spreekt er veel over. Tijdens de zoektocht naar een afstudeeronderwerp voor de masteropleiding Grootstedelijke Vraagstukken en Beleid, werd ik daarom geïnspireerd door mijn moeder om het speciaal onderwijs te gaan bestuderen. In eerste instantie wilde ik een beleidsonderzoek doen naar het 'Rugzakje', de leerlinggebonden financiering die hulpbehoevende kinderen moest helpen te integreren in het regulier onderwijs. Helaas werd dit beleid tijdens mijn onderzoek afgeschaft en werd het lastig verder onderzoek te doen.

Ik wilde toch graag onderzoek blijven doen naar het speciaal onderwijs. Met hulp van mijn begeleider Sjaak Braster kwam het idee om een historisch-sociologisch onderzoek te doen naar het speciaal onderwijs in Nederland in de twintigste eeuw.

Dit is een onderzoek naar het speciaal-onderwijsbeleid, de statistiek van het speciaal onderwijs en de speciaal-onderwijspraktijk in de twintigste eeuw. Ik heb onder meer de beleidswijzigingen gericht op het speciaal onderwijs bestudeerd en onderzocht wat dit teweeg bracht in het onderwijsveld, bijvoorbeeld in de klas. Een steeds terugkerende kwestie waar vele actoren over discussiëren en discussieerden is de vraag of hulpbehoevende kinderen beter geïntegreerd kunnen worden in het reguliere onderwijs of juist gesegregeerd in aparte scholen? Vandaar de titel *segregeren of integreren?*

Een scriptie schrijven gaat niet altijd van een leien dakje, dat heb ik zeker aan den lijve ondervonden. Gelukkig had ik een goede begeleider, namelijk Sjaak Braster, die ik daarom op deze plaats ontzettend wil bedanken voor alle begeleiding tijdens mijn onderzoek. Zijn kennis van de onderwijssociologie zijn van grote waarde geweest en daarnaast heeft hij zeer goed geholpen met het brengen van structuur en samenhang in mijn onderzoek. Maar naast de serieuze momenten heb ik veel plezier beleefd aan de kennismaking met de Ipad. Ik hoop deze straks van mijn eerst verdiende salaris als afgestudeerd socioloog te kunnen kopen.

Vervolgens wil ik mijn tweede beoordelaar Theo Veld zeer bedanken voor het snel beoordelen van mijn scriptie en voor de positieve eerste reactie op mijn onderzoek.

Tot slot wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor alle steun en vertrouwen die jullie bleven houden. We hoeven niet meer te spreken over *the s-word*, het is klaar! Ik wil Daniel bedanken voor zijn steun en geduld, door niet iedere dag te vragen: 'hoe ging het vandaag?' Bert, die zeker in het

begin orde in de chaos wist te scheppen en aan het eind de tijd vond om de grote hoeveelheid pagina's te lezen. Frans, voor zijn taalkundige en politieke kennis. Mevrouw Kok-Kat, voor een uniek interview. Al mijn lieve vrienden, met name Nikki waarmee ik de meest fantastische zomer in de bibliotheek van Delft heb beleefd. And last, but not least, Marja voor haar enthousiasme.

Nanette Slagmolen

Delft, december 2011.

Inhoudsopgave:

1. Inleiding	1
<hr/>	
1.1 Speciaal onderwijs anno 2011	1
1.2 Speciaal onderwijs anno 1930	2
1.3 Formulering onderzoeksvraag	5
1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	5
1.5 Leeswijzer	7
2. Theoretisch kader	9
<hr/>	
2.1 Scriptie in beeld	9
2.2 De verhoudingen tussen onderwijs en maatschappij	10
2.3 Het onderzoek	13
2.4 Theoretische onderbouwing van het onderzoek	14
2.4.1 Het beleidsonderzoek	14
2.4.2 Het statistisch onderzoek	17
2.4.3 Het praktijk onderzoek	17
2.5 Centrale begrippen en opmerkingen	19
3. Methoden en technieken	20
<hr/>	
4. Het speciaal-onderwijsbeleid in de twintigste eeuw	21
<hr/>	
4.1 De pioniersfase	21
4.2 Het buitengewoon lager onderwijs	25
4.3 Wederopbouw, ontwikkeling en differentiatie	27
4.4 Vraagtekens bij de explosieve groei	30
4.5 Zoektocht naar een nieuw speciaal-onderwijssysteem	36
4.6 'Weer Samen Naar School'	39
4.7 Slot	46

5. De statistiek van het speciaal onderwijs in de twintigste eeuw	48
<hr/>	
5.1 De periode 1900-1920	48
5.2 De periode 1920-1950	53
5.3 De periode 1950-2000	59
6. De speciaal-onderwijspraktijk in de twintigste eeuw	72
<hr/>	
6.1 Inleiding	72
6.1.1 Toelichting van kernbegrippen	72
6.1.2 De zorg voor hulpbehoevende kinderen voor 1900	74
6.2 Hulpbehoevende kinderen in het gewoon lager onderwijs	74
6.2.1 De leerplichtwet	74
6.2.2 Het conceptualiseren van het hulpbehoevende kind	78
6.2.3 Een pleidooi voor onderscheid in de onderwijsstructuur	81
6.3 Wettelijke erkenning van het buitengewoon lager onderwijs	83
6.3.1 De Lager Onderwijswet van 1920	83
6.3.2 Medicalisering en opkomst van pedagogiek en psychologie	84
6.3.3 Punten van aandacht uit de onderwijsverslagen	87
6.4 Wederopbouw en ontwikkeling	91
6.4.1 Tijdens de Tweede Wereldoorlog	91
6.4.2 De institutionele inbedding van pedagogiek en psychologie	91
6.4.3 Differentiatie en professionalisering: een eigen identiteit	94
6.5 Omslag in het denken over het lager-onderwijsbestel in Nederland	100
6.6 'Inclusief onderwijs waar mogelijk, exclusief onderwijs waar nodig'	104
6.7 Slot	111
7. Integratie van speciaal-onderwijsbeleid, -statistiek en -praktijk	114
<hr/>	
7.1 Inleiding	114
7.2 Het relatieschema van Idenburg	114
7.3 Het speciaal-onderwijsbeleid in de twintigste eeuw	118
7.4 De speciaal-onderwijspraktijk in de twintigste eeuw	120
7.5 Integratie van de onderzoeksresultaten	122
7.6 Beantwoording van de onderzoeksvraag	127

7.6.1 De onderzoeksvraag	127
7.6.2 Meest recente ontwikkeling: het passend onderwijs	128
7.6.3 Naar ‘passende onderwijzers’: aanbeveling en vervolgonderzoek	129
8. Literatuurlijst	131
<hr/>	
9. Bijlagen	135
<hr/>	
9.1 Lijst van gebruikte afkortingen	135
9.2 Typen speciaal onderwijs per schooljaar	136
9.3 Voorbeeld vragenlijst	144

1. Inleiding

Dit inleidende hoofdstuk bevat een korte introductie van het speciaal onderwijs anno 2011, gebaseerd op onder andere actuele berichten in de media. Aansluitend neem ik de lezer ruim tachtig jaar mee terug in de tijd; in een interview met mevrouw E.M. Kok-Kat vertelt zij over haar ervaringen als lerares voor de klas aan het eind van de jaren twintig. Deze twee waarnemingen in de tijd leiden naar de formulering van de onderzoeksvraag van deze scriptie, waarna een toelichting over de grenzen van het onderzoek volgt. Vervolgens komen de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van de scriptie aan de orde. Waarna het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer.

1.1 Speciaal onderwijs anno 2011

Op 31 januari 2011 stuurde de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, J.M. van Bijsterveldt, de beleidsbrief 'Naar passend onderwijs'¹ naar de Tweede Kamer. De brief bevatte de beleidsvoornemens over het wettelijk kader van het *passend onderwijs*. Tevens werd de invulling van de bezuinigingsdoelstelling van 300 miljoen euro van het kabinet gegeven (website passend onderwijs).

Een bezuiniging van 300 miljoen blijft niet lang onopgemerkt: negen dagen later vliegen badeendjes naar het hoofd van de minister op een landelijke manifestatie te Nieuwegein, waar ruim tienduizend onderwijswerknemers, ouders en andere betrokkenen protesteren tegen de aangekondigde bezuinigingen op het passend onderwijs (de Volkskrant, 10/02/2011: 4). Het passend onderwijs moet op 1 augustus 2012 ingaan (na instemming van de Tweede en Eerste Kamer). Binnen dit nieuwe stelsel krijgen (reguliere) scholen de verantwoordelijkheid om voor elk kind een zo goed mogelijke plek in het onderwijs te verzorgen. De leraren worden beter onderlegd in het omgaan met zorgleerlingen en de bureaucratie wordt verminderd. Tot slot blijft het speciaal onderwijs bestaan, maar slechts voor een beperkt aantal kinderen (website Rijksoverheid).

De aankondiging van onderwijsvernieuwingen zorgde de afgelopen maanden voor veel rumoer, verschillende actoren spraken hun ongenoegen uit, zo blijkt uit de volgende krantenberichten:

¹ Op www.passendonderwijs.nl is alles over het passend onderwijs te vinden. Onder andere informatie over beleid, recente ontwikkelingen en de volledige beleidsbrief van 31 januari 2011.

'De invoering van het passend onderwijs, een nieuw systeem voor leerlingen die extra zorg nodig hebben, leidt tot meer thuiszitters en langere wachtlijsten. Doordat het speciaal onderwijs in de plannen van het kabinet 300 miljoen euro moet bezuinigen, verliest Nederland bovendien veel kennis over de omgang met zorgleerlingen, zegt Wim Ludeke van de PO-raad, de vereniging van basisschoolbesturen' (Trouw, 26/01/2011: sectie Nederland).

'De fractieleiders van de oppositie, die zich uitspraken tegen de bezuinigingen, kregen meer bijval. 'Kwetsbare leerlingen krijgen minder en minder specialistisch onderwijs. En andere leerlingen zijn daarvan ook de dupe omdat leraren overbelast raken', aldus Job Cohen (PvdA). Alexander Pechtold (D66) sprak van 'bezuinigen op beschaving'. Emile Roemer (SP): 'Investeer in deze kinderen.'" (de Volkskrant, 10/02/2011: 4).

Dit zijn slechts twee voorbeelden. Over het algemeen heeft men met name kritiek op de snelheid van de invoering van het passend onderwijs (Trouw, 18/05/2011: 4) en vraagt men zich af hoe minister van Bijsterveldt het onderwijs aan leerlingen die extra zorg nodig hebben, wil gaan verbeteren en tegelijkertijd 300 miljoen wil bezuinigen (Trouw, 01/02/2011: sectie Nederland).

Hoewel de meeste actoren het niet eens zijn met de kabinetsplannen, is men bewust van het feit dat er iets moet veranderen binnen het speciaal onderwijs. Zo staan veel kinderen met leerproblemen op wachtlijsten of zitten gedwongen thuis omdat de klassen overvol zijn (Trouw, 16/10/2010: 1). Het voornaamste motief voor de overheid om te bezuinigen, is louter van financiële aard. Speciaal onderwijs en het 'Rugzakje'² (leerlinggebonden financiering) zijn te duur: relatief gezien is een kind op het speciaal onderwijs drie keer duurder dan wanneer het op een reguliere school zit (NRC Handelsblad, 06/05/2010: 2). De kosten zijn onbeheersbaar geworden door voortdurende toename van het percentage leerlingen dat extra zorg nodig heeft.

1.2 Speciaal onderwijs anno 1930

Op woensdag 31 augustus 2011 had ik het genoeg om mevrouw E.M. Kok-Kat (1907) te interviewen over haar ervaringen in het basisonderwijs (toen lager onderwijs) ruim tachtig jaar geleden. Zij heeft weliswaar niet in het speciaal onderwijs gewerkt, maar had zeker te maken met 'achterlijke'³ kinderen in haar klas. Een korte impressie over de gang van zaken medio 1928 geef ik hieronder aan de hand van citaten uit het interview.

Mevrouw Kok-Kat was eind jaren twintig van de vorige eeuw onderwijzeres van de vijfde en zesde klas van de *Mariaschool*, een Rooms-katholieke lagere school aan de Admiraal de Ruijterweg in Amsterdam. Op de vraag of ze vaak te maken heeft gehad met 'achterlijke' kinderen, antwoordt ze:

² In de literatuurlijst staat de website met alle informatie omtrent het 'Rugzakje'.

³ Kinderen die niet goed konden meekomen in de klas werden toentertijd 'achterlijk' genoemd.

‘niet regelmatig. Ik heb er maar twee gehad: Bregje Keizer en Henny Engelsma.’

Deze twee kinderen zaten gewoon tussen de andere kinderen in de klas en deden met alles mee, al ging dat niet altijd gemakkelijk. Zo herinnert mevrouw Kok-Kat zich:

‘één keer per week kwam de pater langs om uit het Catechismus⁴ te lezen, ieder kind kreeg dan de beurt en je moest een voldoende halen, anders moest je nakomen. Maar bij Bregje deed ik zo [mevrouw houdt haar hand voor haar ogen].’

‘Bregje Keizer was een beetje achterlijk, ze was al twee keer blijven zitten. En dan moest ze hardop voorlezen, maar ze kreeg natuurlijk haast geen beurt. Want als zij dan moest voorlezen, hortend en stotend, dan werden de anderen onrustig. Of ze gingen alvast verder lezen.’

Op de vraag waarom Bregje Keizer niet naar een school voor achterlijke kinderen werd gestuurd, antwoordt mevrouw Kok-Kat:

‘Ja dat weet ik ook niet. Maar dat was een schande hoor, naar de achterlijke school. Want je hele leven werd er gezegd: “Zij is van de achterlijke school.” Dat hou je al die tijd. Je krijgt een stempel.’

Uiteindelijk was het niet meer mogelijk om Bregje langer in de klas te houden nadat de schoolinspecteur was langsgelopen:

‘Eén keer per jaar kwam de schoolinspecteur. En dan kwam het [school]hoofd rond fluisteren: “de inspecteur is er, de inspecteur is er!”. We moesten zorgen dat alles netjes was: de stapels schriften netjes in de kast, de kinderen netjes in de banken. Ik zie hem nog binnenkomen. Van Bregje en van Henny stopte ik het schrift altijd onderin of halverwege de stapel [lacht]. En toen kwam de inspecteur binnen en dan voorstellen enzovoorts. Hij ging dan naar de kast waar de stapels schriften lagen en dan koos hij willekeurig een schrift uit. Toen pakte hij... ik had het helemaal een beetje onderaan, maar hij pakte toch dat schrift [van Bregje]! Het zag er zeker gekreukeld uit. En hij had ook de andere schriften gezien, en toen zei hij: “nou dat is wel een groot verschil”. Ik zei: “ja, dat is van Bregje, die is eigenlijk wel achterlijk”. Hij zei: “nou dat is wel treurig.” En toen dacht ik, nou stakker je moet toch maar naar een andere school.’

Het was het einde van het vijfde jaar en mevrouw Kok-Kat ging naar het hoofd van de school, de heer J. Uijlings. Ze vertelde wat was voorgevallen en zei dat Bregje eigenlijk niet door kon naar de zesde klas, waarop deze kortweg antwoordde:

⁴ ‘Officieel handboek met de samenvatting van de geloofsleer van een kerkgenootschap.’ (website over het religieus erfgoed).



Tweede klas van de *Mariaschool* aan de *Admiraal de Ruijterweg* te Amsterdam, 1928. Mevrouw Kok-Kat staat links. Henny Engelsma staat rechts, bij de pijl.

Mevrouw Kok-Kat (1907) is onderwijzeres geweest van 1928-1935. In 1935 trouwde zij en moest ze het onderwijs verlaten. Op 19 jarige leeftijd, slaagde ze voor haar onderwijsakte:

‘De jaren dertig, toen ik slaagde waren de hele hele grote crisisjaren. Niemand kon een baan vinden, bij het onderwijs al helemaal niet. Mijn familie was geen onderwijsfamilie, maar ik heb toch voor elkaar gekregen via de directeur van mijn kweekschool, dat ik kwekeling met [onderwijs]akte werd in Amsterdam. Voor 25 gulden per maand.’

Over het onderwijs aan hulpbehoevende kinderen vertelt mevrouw Kok-Kat:

‘Men sprak van ‘achterlijke’ kinderen of ‘gekke’ kinderen. Dat was de algemene naam. Je had alleen ‘achterlijke scholen’, zo heette dat. “Hij moet of zij moet naar de achterlijke school.” En daar zat alles als een vergaarbak. En als je nu vraagt “wat deden ze op die achterlijke school?” Dan weet ik het niet. Want als ze weggingen naar de achterlijke school, dan bemoeide je er helemaal niet meer mee.’

Op de vraag hoe de andere kinderen in de klas omgingen met een hulpbehoevend kind, antwoordt ze:

‘Dat lag aan degene die voor de klas stond, hoe daarmee omgegaan werd. Ik had er nooit geen last van als ik zo’n kind had, want ze werden door de anderen genegeerd. Ze bemoeiden zich er niet mee. Bij spelletjes of balspelen, werden ze niet uitgekozen. “Want dat is een achterlijke”, dat zeiden ze niet altijd, maar dat dachten ze.’

Tot slot vroeg ik aan mevrouw Kok-Kat hoe ze omging met hulpbehoevende kinderen en of ze begeleiding kreeg:

‘Ik liet ze meedoen, maar het was toch al boter aan de galg gesmeerd’

U heeft geen extra les gegeven?

‘Nee, daar had ik geen tijd voor.’

Kreeg u begeleiding van bijvoorbeeld het schoolhoofd?

‘Nee hoor, daar bemoeide ze zich helemaal niet mee. Ze zeiden altijd: “u zult wel gelijk hebben”.’

‘ “Nou dan moet ze naar de achterlijke school!” Gewoon heel nuchter, hij bemoeide zich er verder niet mee, gewoon hup naar de achterlijke school. Dus op haar rapport stond, ze gaat naar die en die school, in die en die buurt. En daar werd verder niet over gepraat’.

Dit is een klein stukje uit het interview met mevrouw Kok-Kat. Op pagina 4 vindt de lezer een klassenfoto uit 1928 waar mevrouw Kok-Kat met maar liefst 49 jongens op staat. In het tekstvak staan meer citaten uit het interview.

1.3 Formulering onderzoeksvraag

Het zal niet verbazen dat het speciaal onderwijs de afgelopen tachtig jaar aan vele ontwikkelingen onderhevig is geweest. De onderzoeksvraag van deze scriptie luidt daarom als volgt:

Hoe kwam in de twintigste eeuw het beleid rondom het hulpbehoevende kind, binnen het basisonderwijs in Nederland, tot stand?

In hoofdstuk 2, waarin het theoretische kader wordt gegeven voor dit onderzoek, zal via een conceptueel model duidelijk worden hoe ik precies tot deze onderzoeksvraag ben gekomen. Tevens worden enkele deelvragen besproken. Daarnaast zullen de grenzen van dit onderzoek worden vastgelegd. In deze paragraaf wordt alleen een korte toelichting gegeven over wat we in Nederland onder speciaal onderwijs verstaan (anno 2011):

‘Speciaal onderwijs is bedoeld voor lichamelijk, zintuiglijk of verstandelijk gehandicapte leerlingen en leerlingen met psychiatrische problemen of gedragsproblemen’ (website onderwijsinspectie).

Een verdere uitwijding over de vraag hoe het speciaal onderwijs er nu precies uit ziet, zal hier niet worden gegeven. Daarvoor verwijs ik de lezer naar de website van de onderwijsinspectie. Het speciaal onderwijs is namelijk op het moment sterk aan het veranderen. Zoals uit de inleiding bleek, is het kabinet bezig met nieuw beleid, een nieuwe vorm van speciaal onderwijs: *passend onderwijs* geheten. Deze recente ontwikkelingen en de daarbij behorende discussies zijn niet nieuw; ze zijn al zo oud als het *buitengewoon lager onderwijs* zelf. Uit diverse studies blijkt dat het speciaal onderwijs in Nederland reeds vele veranderingen heeft doorgemaakt (bijvoorbeeld: Doornbos & Stevens, 1987; Graas, 1996; De Groot & Van Rijswijk, 1999) en dat de invulling van het speciaal onderwijs herhaaldelijk een punt van discussie is geweest tussen verschillende actoren.

1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt hoezeer het onderwijs aan hulpbehoevende kinderen reeds lange tijd een belangrijke plaats inneemt op de politieke agenda. Door onderzoek te doen naar onder andere beleidsontwikkelingen die invloed hebben gehad – en nog steeds hebben – op het

speciaal onderwijs, wil ik inzichtelijk maken hoe het huidige stelsel van onderwijs aan hulpbehoevende kinderen tot stand is gekomen. Wellicht kunnen uit dit onderzoek lessen worden getrokken voor toekomstig beleid.

Onderzoek naar onderwijs heeft naast maatschappelijke ook wetenschappelijke relevantie. Aangezien deze studie een afsluitende masterscriptie is voor de studie sociologie, wordt hier ingegaan op de *sociologische relevantie*:

‘De ingewikkelde interne structuren en processen in het onderwijs en de verstrengeling hiervan met algemeen maatschappelijke belangen en behoeften maken het onderwijs tot een complex sociaal systeem, dat zowel uit wetenschappelijk oogpunt als op grond van het praktisch motief van onderwijsverbetering om een sociologische doorlichting vraagt’ (Matthijssen, 1979: 9).

In *Klasse-onderwijs* zet auteur M.A.J.M. Matthijssen (1979) uiteen wat verstaan kan worden onder onderwijssociologie of wat wordt beoogd met deze tak van wetenschap. De auteur haalt daarbij de denkbeelden van Emile Durkheim aan. Durkheim veronderstelt dat door opvoeding en onderwijs individuele organismen niet simpelweg ontplooid worden in een door de natuurlijke aanleg gegeven richting; het onderwijs is daarentegen erop gericht het kind te ontwikkelen in fysieke, intellectuele en morele eigenschappen. Deze eigenschappen worden gevraagd door de politieke maatschappijstructuur als geheel en door het specifieke milieu waarin het kind uiteindelijk terecht zal komen (Matthijssen, 1979: 11-12). Volgens Durkheim leveren onderwijssystemen op deze manier een belangrijke bijdrage aan persoonlijkheidsontwikkeling, die sociaal gedetermineerd is:

‘De rol van het onderwijs is sociaal gedetermineerd; en daarmee ook de persoonlijkheidsontwikkeling. Elke maatschappij hanteert bepaalde ideeën over eigenschappen, die ieder moet bezitten. Deze zgn. opvoedingsidealen zijn tijd- en maatschappij-gebonden. Zij variëren met de morele, politieke, religieuze organisatie van de maatschappij. Zij zijn dan ook alleen te verklaren vanuit de bestaande maatschappijstructuur’ (Matthijssen, 1979: 12).

De taak van de onderwijssociologie is om de relaties tussen onderwijsdoelen en onderwijsstructuren aan de ene kant en maatschappijbehoeften en maatschappijstructuren aan de andere kant te beschrijven en te interpreteren. Volgens Durkheim kan dit het beste door middel van historisch onderzoek, aangezien de voorgeschiedenis heeft bijgedragen aan de onderwijsdoelen en de onderwijspraktijken van vandaag (Matthijssen, 1979: 12).

Tot slot geeft Durkheim zijn visie op de toepassingsmogelijkheden van de onderwijssociologie. Volgens hem geeft historisch onderzoek niet alleen sociologisch relevante kennis, maar levert bovendien een essentiële bijdrage aan het krijgen van inzicht in beleidsvragen. Nieuwe opvattingen over maatschappijbehoeften bestrijden namelijk de oude structuren; men heeft het doel de oude

opvattingen omver te werpen en tot nieuw beleid te komen. Zeker in perioden van grote veranderingen kunnen verschillende stromingen worden geconstateerd:

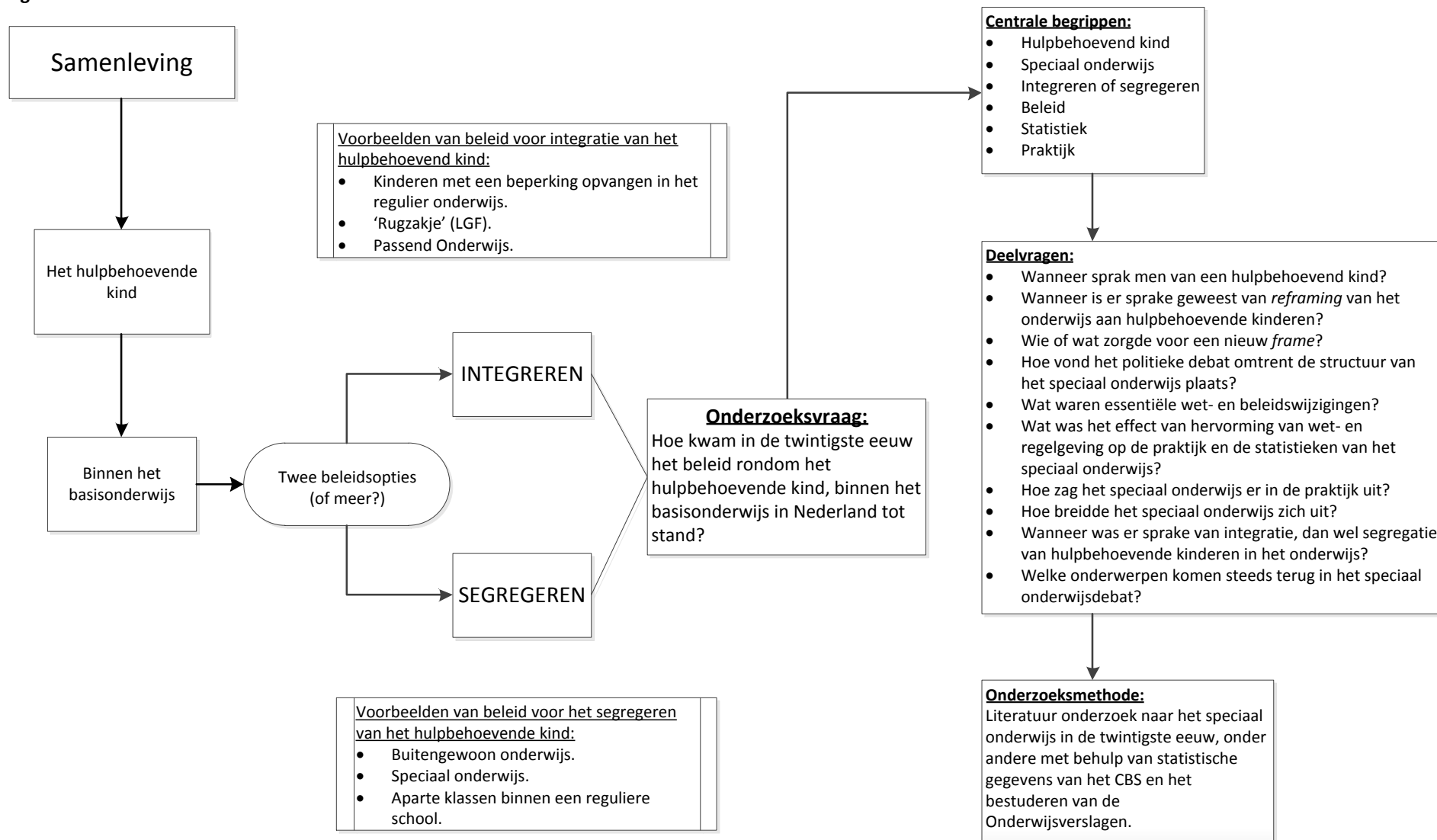
‘Beleidsproblemen kunnen alleen verhelderd worden door de verschillende stromingen te onderkennen, te classificeren en te interpreteren. Dit vraagt om historisch onderzoek. Stromingen en doctrines zijn namelijk ‘historische feiten’ en moeten als zodanig onderkend worden. Zij kunnen alleen op hun relevantie beoordeeld worden door hen te betrekken op de reële objectieve behoeften, waaraan zij zijn ontsproten’ (Matthijssen, 1979: 12-13).

Bovenstaande theorie van Durkheim (aangehaald door Matthijssen, 1979) geeft aan waarom sociologie een belangrijke bijdrage levert aan wetenschappelijk onderzoek naar onderwijs, zodoende wordt de sociologische relevantie bevestigd. De theorie verantwoordt daarnaast de historisch methodologie en geeft ten slotte ondersteuning aan de relevante kennis die gehaald kan worden uit het inzicht in beleidsvragen en -problemen.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader geschetst. De theorieën die zijn gebruikt ter ondersteuning van dit onderzoek zullen worden geïntroduceerd en uitgelegd. Daarnaast heeft het theoretisch kader geholpen bij het opstellen van deelvragen en het verder uitwerken van een conceptueel model. Het conceptuele model maakt (visueel) duidelijk hoe tot de vraagstelling is gekomen en geldt als leidraad voor dit onderzoek. Tot slot zullen de grenzen van dit onderzoek worden toegelicht en worden de keuzes die ik heb gemaakt verhelderd. In hoofdstuk 3 worden de gebruikte methoden en technieken beschreven. De hoofdstukken 4, 5 en 6 bevatten het empirische deel. In hoofdstuk 4 worden de belangrijkste beleidsontwikkelingen van de twintigste eeuw uiteen gezet. Hoofdstuk 5 bevat de statistische gegevens van het speciaal onderwijs weer en kan als een ondersteunend hoofdstuk worden beschouwd. Hoofdstuk 6 is een uiteenzetting van wat in de praktijk gebeurde rondom het speciaal onderwijs. Hoofdstuk 7 brengt de drie empirische hoofdstukken samen en wordt daarom ‘integratie’ genoemd. Aan de hand van de gebruikte theorieën wordt duidelijk gemaakt hoe de beschreven ontwikkelingen samenvallen en elkaar hebben beïnvloedt, waardoor antwoord wordt gegeven op de onderzoeksvraag.

Figuur 2.1



2. Theoretisch kader

In de inleiding is de vraagstelling voor dit onderzoek geformuleerd. Met behulp van het conceptuele model in figuur 2.1 wordt in dit hoofdstuk toegelicht hoe het onderzoek is opgebouwd, worden de centrale begrippen verduidelijkt, zullen de deelvragen worden uiteengezet en tot slot de wetenschappelijke theorieën weergegeven ter ondersteuning van dit onderzoek.

2.1 Scriptie in beeld

Aangezien het hier gaat om een sociologisch⁵ onderzoek begint figuur 2.1 met de *samenleving*. Uit de gehele samenleving focus ik mij op het *hulphoevende kind*; vervolgens heb ik mijzelf de vraag gesteld hoe hulpbehoevende kinderen zo kunnen worden opgenomen in het onderwijs, dat zij de voor hen maximaal haalbare kennis kunnen vergaren. Onder hulpbehoevende kinderen versta ik kinderen met een beperking waardoor zij niet zelfstandig het ‘gewone’ onderwijs kunnen volgen. De beperkingen kunnen zowel lichamelijk als geestelijk zijn. Dit onderzoek concentreert zich niet op één specifieke groep (bijvoorbeeld alleen blinde kinderen), maar zal betrekking hebben op het gehele speciale onderwijs. Aangezien het om een historisch onderzoek gaat, kan het zijn dat het begrip *hulpbehoevend* verandert met de tijd, in die zin dat het begrip ruimer of beperkter wordt genomen.

Binnen het basisonderwijs wil zeggen dat dit onderzoek zich beperkt tot het *basisonderwijs*, hier gaan kinderen van vier tot twaalf jaar naar toe. Ik heb voor het basisonderwijs gekozen om het onderzoeksveld overzichtelijk te houden en niet te groot te maken. Daarnaast leek mij het basisonderwijs het meest interessant omdat dit de eerste (verplichte) vorm van onderwijs is waar ieder kind naar toe gaat, ongeacht of het kind hulpbehoevend is of niet.

Vervolgens ga ik uit van twee beleidsopties (als uitersten op een schaal van vele mogelijke mengvormen voor de opvang van kinderen die extra aandacht nodig hebben): het *integreren* of *segregeren* van hulpbehoevende kinderen. Onder het *integreren* van hulpbehoevende kinderen in het onderwijs versta ik dat de kinderen in kwestie worden opgevangen in het reguliere onderwijs, tussen de ‘gewone’ kinderen. In de inleiding staat een voorbeeld van integratie in het onderwijs kort toegelicht, namelijk het passend onderwijs, waarin het de bedoeling is dat hulpbehoevende kinderen zoveel mogelijk in het reguliere onderwijs blijven. Anderzijds kan het onderwijsbeleid gericht zijn op het *segregeren* van hulpbehoevende kinderen, zij worden in dit geval opgenomen in aparte scholen. Uit het interview met mevrouw Kok-Kat bleek, dat in de jaren twintig de ‘achterlijke’ kinderen naar de ‘achterlijke school’ moesten, gescheiden van de ‘normale’ kinderen.

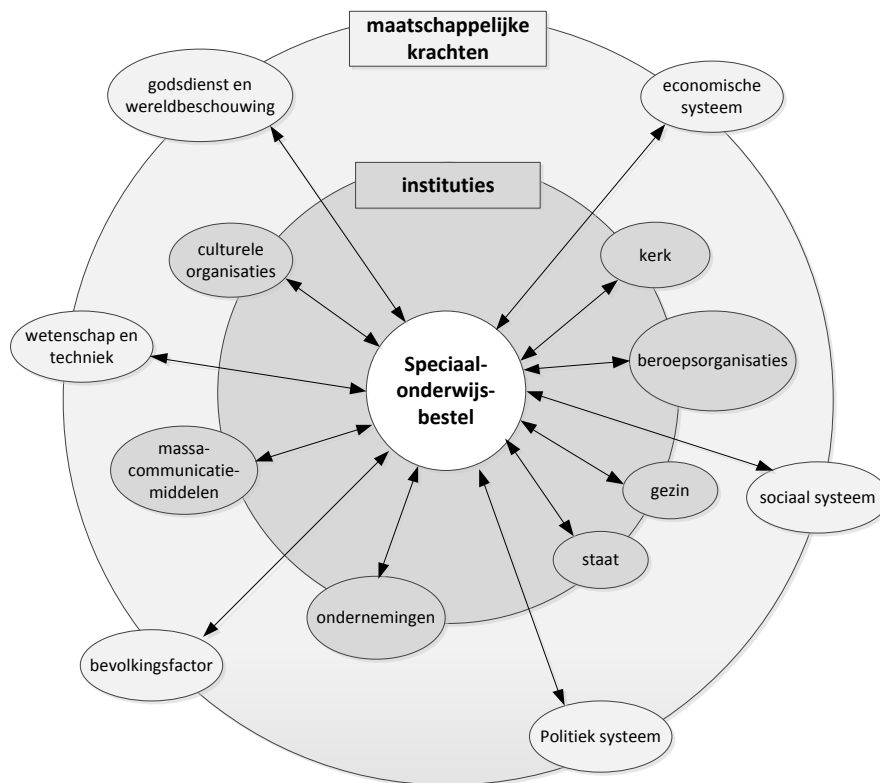
⁵ ‘Sociology is the *systematic study of human society*’ (Macionis & Plummer, 2002: 4, cursivering in origineel).

Hierop volgt de onderzoeksvraag: *Hoe kwam in de twintigste eeuw het beleid rondom het hulpbehoevende kind, binnen het basisonderwijs in Nederland, tot stand?* In de onderzoeksvraag is wederom een afbakening van het onderzoeksveld te vinden, ik beperk mij namelijk tot de twintigste eeuw. De twintigste eeuw wordt ook wel ‘de eeuw van het kind’ genoemd omdat in deze eeuw allerlei professionele voorzieningen gericht op kinderen gestalte kregen, waaronder het speciaal onderwijs (Bakker, Noordman en Rietveld, 2006: 221).

2.2 De verhoudingen tussen onderwijs en maatschappij

Om de onderzoeksvraag zo goed mogelijk te kunnen beantwoorden, licht ik aan de hand van het klassieke relatieschema van Idenburg (1971: 14) de verhoudingen tussen onderwijs en maatschappij toe (figuur 2.2).

Figuur 2.2



In het oorspronkelijke relatieschema staat het ‘schoolwezen’ in het midden van het schema, aangezien in dit onderzoek over het speciaal onderwijs gaat, heb ik ervoor gekozen het *speciaal-onderwijsbestel* in het midden te zetten. Het schema geeft ondersteuning bij de zoektocht naar externe factoren die eventueel invloed hebben gehad op het speciaal onderwijssysteem en het speciaal-onderwijsbeleid. Uit het onderzoek zal moeten blijken of de door Idenburg benoemde instituties en maatschappelijke krachten daadwerkelijk invloed hebben (gehad) op het speciaal onderwijssysteem.

Het relatieschema schetst de *externe relaties* die invloed uitoefenen op het speciaal onderwijsbestel, deze zijn opgesplitst in *maatschappelijke krachten* en *instituties*. In dit schema lijkt de nadruk op de externe relaties te liggen, niettemin draagt volgens Idenburg:

‘dit geheel van gegevens [...] geen statisch karakter, het vertoont een eigen immanente beweging. Maar de relatie tussen het binnengebied en het buitengebied is een spanningsverhouding, waarbij de innerlijke consistentie van de bestaande structuren een enorme weerstand aan de dag legt’ (Idenburg, 1971: 13-14).

Idenburg onderscheidt zeven instituties. Ten eerste de *kerk*: in een schoolbestuur kan een kerkgenootschap zitting hebben, dit is met name het geval bij bijzondere scholen. Via het schoolbestuur kan de kerk medeverantwoordelijk zijn voor de statuten het de oprichting en instandhouding van een school (Idenburg, 1964: 254). Ten tweede de *beroepsorganisaties*, hieronder vallen die van de onderwijzers, die invloed uitoefenen op het speciaal-onderwijssysteem. Idenburg noemt de invloed van deze organisaties zowel stimulerend als remmend. Ten derde het *gezin*, volgens de auteur is de betekenis van het gezin voor het onderwijs nauwelijks te onderschatten; de gezinssituatie van de leerlingen kan de schoolresultaten op verschillende manieren beïnvloeden, daarnaast hebben de ouders inspraak in de school. De *staat* is een geval apart tussen de overige instituties, hij kan namelijk in verschillende verschijningsvormen optreden. Onder andere kan de staat zich als de drager van een ideaal voordoen,

‘dat het beleid doortrekt, en waarop hij de burgers tracht te richten. Hij stelt zedelijke normen aan het volk, waarvan hij de naleving bevordert. Anderzijds kan de staat ook een betrekkelijk neutraal stempel dragen. Hij ijvert niet voor welomschreven waarden, al zal hij in zijn wetgeving bepaalde zedelijke beginselen vastleggen’ (Idenburg, 1971: 105).

Het karakter van de staat wordt door Idenburg omschreven als instrumenteel, namelijk het realiseren van de algemeen erkende doeleinden. Het vierde instituut omvat de *ondernemingen*, deze werken op verschillende lagen in de onderwijsstructuur. Bijvoorbeeld door het produceren van leer- en hulpmiddelen. Onder *massa-communicatiemiddelen* verstaat Idenburg de pers, radio en televisie (nu zou internet ook kunnen worden meegerekend). Leerlingen doen via deze middelen een grote hoeveelheid kennis op. Bovendien is het een gewichtig instituut omdat het ‘als tolk van de openbare mening omtrent onderwijsproblemen’ kan worden gezien (Idenburg, 1971: 15). Tot slot de *culturele organisaties*. De auteur ziet deze organisaties als begeleiders van het onderwijs, door hun belangstelling voor het onderwijs. De instituties zijn niet naar een bepaalde prioriteit gerangschikt, evenals de beknopte bespreking van de instituties geen betekenis heeft (Idenburg, 1971: 14-15). Tussen de instituties en het speciaal onderwijsbestel is sprake van wederkerigheid, dit is te zien aan de pijltjes die naar twee richtingen wijzen. Idenburg geeft hiermee aan dat de instituties niet

uitsluitend op het speciaal-onderwijsbestel inwerken, tevens ondergaan ze invloed van het speciaal-onderwijsbestel.

De buitenste cirkel bestaat uit maatschappelijke krachten (figuur 2.2), het gaat hier om de brede sociale context waarbinnen het speciaal-onderwijssysteem functioneert. Wanneer er iets verandert in de maatschappij, kan dit gevolgen hebben voor het speciaal onderwijs. Opnieuw laten de pijlen zien dat er sprake is van wederkerigheid van de relaties met het middengebied (Idenburg, 1971: 16). Voor dit onderzoek zou het kunnen betekenen dat enerzijds maatschappelijke verlangens leiden tot speciaal-onderwijsbeleidsdoelen en -middelen (of bijvoorbeeld tot segregatie of integratie van hulpbehoevende kinderen), anderzijds hebben de wensen en belangen van hen die in het speciaal-onderwijsbestel werkzaam zijn – volgens Idenburg – ook invloed op beleid.

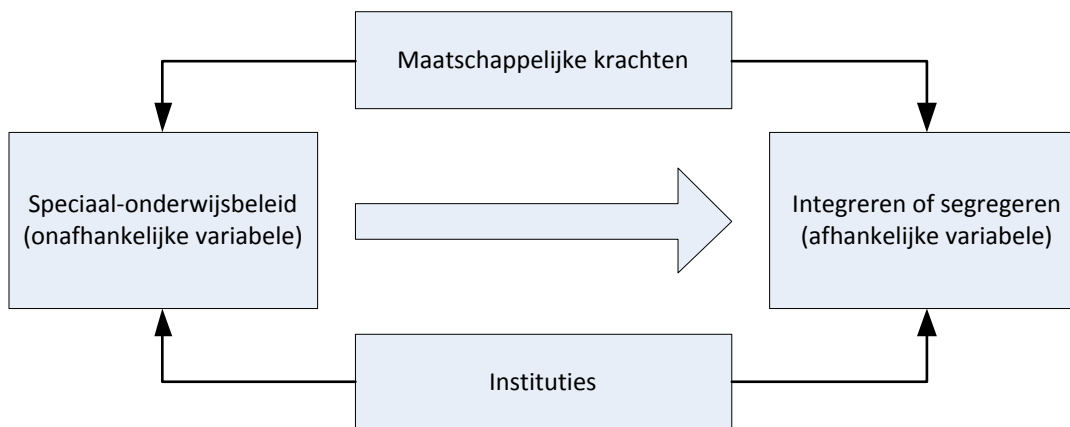
Wat verstaat Idenburg precies onder de maatschappelijke krachten? Ik begin rechtsboven met het *economisch systeem*. Het schoolwezen of in dit geval het speciaal-onderwijsbestel heeft veel weg van een onderneming: er zijn investeringen en lopende uitgaven, een groot deel van het nationaal product gaat naar het onderwijs toe. Het verschil met een 'echte' onderneming is echter dat het economisch resultaat onbekend is (Idenburg, 1971: 51). Uit de inleiding bleek dat het speciaal onderwijs zeer duur is en naarmate het speciaal onderwijs groeit, zal men gaan zoeken naar een alternatief (beleid) om de kosten te drukken. Hierna volgt het *sociaal systeem*, deze is steeds in beweging. Idenburg spreekt onder andere over 'een transformatie van het traditionele patroon van ordening van de bevolking' (Idenburg, 1971: 58), deze transformatie zou invloed kunnen hebben op wat men verwacht van het (speciaal) onderwijs, waar staat het hulpbehoevende kind ten opzichte van het 'normale' kind? Het derde systeem is het *politieke systeem*, Idenburg benoemt de 'consolidatie van de beleidsvorming in staat en maatschappij' (Idenburg, 1971: 71). In het begin van de twintigste eeuw bestond er geen speciaal-onderwijsbeleid, nu steggelen verschillende politieke partijen over de invulling van het speciaal-onderwijsbeleid. De *bevolkingsfactor* heeft een voor de hand liggende invloed, het kan niemand zijn ontgaan dat de Nederlandse bevolking groeit en dus ook het aantal schoolgaande kinderen. De wederkerigheid is hier echter minder duidelijk: in hoeverre heeft het (speciaal) onderwijs invloed op de bevolkingsaanwas? (Idenburg, 1971: 88). *Wetenschap en techniek* beïnvloeden het speciaal-onderwijsproces door met nieuwe inzichten te komen. Nieuwe disciplines als psychologie stellen andere gezichtspunten aan de orde, bijvoorbeeld met de komst van intelligentietests (Idenburg, 1971: 28). Tot slot de invloed van *Godsdienst en wereldbeschouwing*. Het onderwijssysteem heeft onder meer de taak om cultuur over te dragen op de leerlingen, wanneer godsdienst een belangrijke plaats heeft binnen een cultuur, dan zal dit in het onderwijs worden uitgedragen. Heroriëntatie van de cultuur betekent herziening van het onderwijs (Idenburg, 1971: 32 en 36).

Het oorspronkelijke relatieschema van Idenburg schetst de relaties van het schoolwezen tot zijn maatschappelijke omgeving, de externe structuur wordt zo in kaart gebracht. Idenburg benadrukt de samenhang tussen en de wederkerige beïnvloeding van de componenten. In hoeverre deze componenten invloed hebben op het speciaal-onderwijsbestel en andersom zal uit dit onderzoek moeten blijken.

2.3 Het onderzoek

Nu de verhoudingen tussen de maatschappij en het speciaal onderwijs omschreven zijn, zal met behulp van figuur 2.3 worden ingezoomd op de onderzoeksvraag en wordt het eigenlijke onderzoek toegelicht.

Figuur 2.3



In de onderzoeksvraag is het *speciaal-onderwijsbeleid* van de twintigste eeuw de **onafhankelijke** variabele. Het gevoerde beleid bepaalt of hulpbehoevende kinderen worden *geïntegreerd* in het regulier onderwijs of worden *gesegregeerd* in aparte scholen voor speciaal onderwijs; *integreren* of *segregeren* is aldus de **afhankelijke** variabele in de onderzoeksvraag. Het onderzoek naar het speciaal-onderwijsbeleid wordt in hoofdstuk 4 beschreven; het kwantitatief onderzoek in hoofdstuk 5 en het onderzoek naar de speciaal-onderwijspraktijk in hoofdstuk 6 zijn beide een bestudering van de afhankelijke variabele.

Tevens toont figuur 2.3 dat het speciaal-onderwijsbeleid onderhevig is aan invloeden van *maatschappelijke krachten* en *instituties* (deze zijn in figuur 2.2 terug te vinden). In deze scriptie beschouw ik beleid als een sociale constructie, dit betekent dat verschillende actoren invloed (kunnen) uitoefenen op de probleemdefiniëring waar uiteindelijk beleid uit voort komt. Automatisch houdt dit in dat dezelfde actoren ook invloed hebben op de uitkomst van het gevoerde beleid: namelijk integreren of segregeren. De paragrafen 2.4.1 en 2.4.3 zullen een theoretische onderbouwing geven voor deze aanname.

2.4 Theoretische onderbouwing van het onderzoek

Het empirische onderzoek in deze scriptie naar het speciaal onderwijs van de twintigste eeuw bestaat uit drie delen: een beleidsonderzoek, een statistisch onderzoek en een praktijk onderzoek. De theorieën die ik heb gebruikt als basis voor deze drie onderzoeken zullen hier besproken worden.

2.4.1 Het beleidsonderzoek

Reeds is opgemerkt dat het speciaal-onderwijsbeleid van de twintigste eeuw, de onafhankelijke variabele uit dit onderzoek, in hoofdstuk 4 uiteen zal worden gezet. Uit het *Handboek beleidswetenschap* van Abma en In 't Veld (2001) waarin verschillende beleidsperspectieven worden behandeld die bepalend zijn voor wat men onder beleid verstaat, is een perspectief gekozen die de leidraad vormt voor mijn beleidsonderzoek. Allereerst een toelichting over het begrip beleid. Beleid wordt over het algemeen gedefinieerd als plan of instrument om bepaalde doelen te realiseren, deze definitie wordt echter niet door alle beleidswetenschappers erkend; de belangrijkste reden hiervoor is dat het perspectief van waaruit men werkt, bepaalt wat men onder beleid verstaat (Abma & In 't Veld, 2001: 14). Vervolgens het antwoord op de vraag wat beleid doet:

'Beleid geeft richting aan het handelen en kan het handelen ook motiveren doordat het context schept waarin bepaalde acties meer of minder zinvol zijn en betekenis krijgen. Beleid biedt verder een basis voor de legitimering van beslissingen' (Abma & In 't Veld, 2001: 17).

Uit de vijf beleidswetenschappelijke perspectieven die Abma en In 't Veld formuleert, heb ik voor mijn beleidsonderzoek naar het speciaal onderwijs gekozen voor het *sociaal-constructivistisch* perspectief. Vanuit het sociaal-constructivistisch perspectief wordt beleid gezien als een 'discursieve praktijk, die met behulp van taal en verhalen door actoren wordt ge(re)construeerd (Abma & In 't Veld, 2001: 32). Het sociaal-constructivistisch beleidsonderzoek heeft tot doel het (wederzijds) inzicht in beleefde ervaringen en betekenisconstructies van beleidsactoren te bevorderen. De onderzoeker vraagt zich vanuit dit perspectief af hoe actoren omgaan met meervoudige en uiteenlopende betekenisconstructies en hoe deze al dan niet onderhevig zijn aan veranderingen in interacties. In de analyses die worden gedaan komt het

'relatief autonome karakter van beleidspraktijken naar voren, dat wil zeggen dat praktijken relatief ongevoelig zijn voor externe prikkels en opgelegde regels vanuit de overheid. Anderzijds kan de dominante werking van metaforen en 'institutionele' discourses niet worden ontkend. Deze representeren de werkelijkheid niet alleen, maar construeren en maken haar ook' (Abma & In 't Veld, 2001: 33).

Doordat een eigen cultuur wordt ontwikkeld, kunnen andere belanghebbenden (onbewust) worden buitengesloten (Abma & In 't Veld, 2001: 32-33).

Het sociaal-constructivistisch perspectief gaat aldus uit van meerdere actoren met meervoudige en uiteenlopende betekenisconstructies of visies en vraagt zich af of deze onderhevig zijn aan veranderingen in interacties. Aangezien het in deze scriptie gaat om een historisch onderzoek, is het belangrijk om de verscheidene visies te conceptualiseren, om zo inzicht te krijgen in de achterliggende factoren die uiteindelijk invloed hebben gehad op een bepaald speciaal-onderwijsbeleid. De conceptualisering zal ik doen met behulp van *policy framing*.

De begrippen *frames*, *framing* en *reframing* (zie ook figuur 2.1) komen oorspronkelijk van Martin Rein en Donald Schön, die deze termen hebben geïntroduceerd in de beleidswetenschap. Onder andere A.F.A. Korsten (2008) en Erik Snel en Peter Scholten (2005)⁶ bespreken en gebruiken de bovengenoemde begrippen in hun werk. Een visie of perspectief op beleid wordt aangeduid als een frame. Wanneer gekeken wordt naar de ontwikkeling van een bepaald beleid zijn de gehanteerde beleidsperspectieven of frames noodzakelijk om te benoemen. Aan de hand van de frames kan namelijk worden achterhaald hoe beleidsmakers tot een beleid zijn gekomen en kan beleid worden gereconstrueerd door de achterliggende frames (het bestaande paradigma, denkschema of bestaande visie) te achterhalen (Korsten, 2008: 1). Kortom:

‘Een frame is dus een *beleidsperspectief* op een (complex) *weerbarstig probleem*, over wat het is, wie ermee van doen hebben, hoe je het overtuigend aanpakt. In feite is het een diagnose-handelingscomplex’ (Korsten, 2008: 3, cursivering in origineel).

Indien gezocht wordt naar oplossingen voor een bepaald probleem zijn vaak meerdere actoren (deze zijn terug te vinden in figuur 2.2) verwickeld in een controversie, aangezien de actoren conflicterende frames hebben. Niet alleen wat betreft hun mening, maar ook in hun kijk op een zaak. Er is zodoende niet alleen een conflict over waarden en over de beschikbare kennis, maar ook over de samenhang daartussen. Het debat dat hieruit voortkomt tussen de verschillende deelnemers wordt een *policy discourse* (beleidsdiscours) genoemd:

‘het geheel van interacties van individuen, politieke partijen, belangengroepen, sociale bewegingen, bedrijven en andere organisaties en overheidsorganisaties waardoor maatschappelijke vraagstukken en uitdagingen worden geagendeerd en verwerkt [...] in beleidsproblemen, besluitvorming en actie’ (Korsten, 2008: 3).

⁶ Het betreft hier hoofdstuk 7: *Integratie: van gastarbeiders tot multicultureel drama* door Erik Snel & Peter Scholten, uit *Moderniteit en overheidsbeleid* (Arentsen & Trommel, 2005). Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de geschiedenis van het Nederlands integratiebeleid. Deze scriptie geeft ook een historisch overzicht (maar dan van het speciaal onderwijs) en is daarom een bruikbare bron.

In een beleidscontroverse omvat één verhaal zelden de werkelijkheid, het is daarom vanzelfsprekend dat er ruimte is voor meerdere conflicterende frames (Korsten, 2008: 4). In het geval van het speciaal onderwijs hebben bijvoorbeeld deskundigen als artsen, pedagogen en psychologen verschillende perspectieven, daarnaast zal de overheid ook een standpunt innemen wat betreft de invulling van het speciaal-onderwijsbestel.

Na deze korte uiteenzetting van het begrip *frame* zijn er een aantal kenmerken van frames die noemenswaardig zijn voor deze scriptie. Het is allereerst lastig om frames met elkaar te vergelijken doordat een beleidsprobleem in het ene frame anders is dan in het andere. Zo zou het kunnen zijn dat er verschillende frames zijn over het hulpbehoevende kind, ieder frame definieert dit anders, afhankelijk van bijvoorbeeld het moment in de tijd. Ten tweede moeten de heersende frames van beleidsproblemen bekeken worden 'in relatie tot overheidsprogramma's, in relatie geplaatst worden tot een beleidsnetwerk, en in een historische context worden gezien' (Korsten, 2008: 5). Met name de historische context zal voor deze scriptie bepalend zijn voor de heersende frames en het gehanteerde speciaal-onderwijsbeleid. Ten derde is er sprake van *reframing*, *renaming* (Korsten, 2008: 5). Indien beleid wordt veranderd door een nieuw frame (*reframing*), zal in veel gevallen de naam van het beleid worden veranderd (*renaming*). Recent is bijvoorbeeld het *speciaal* onderwijs veranderd in *passend* onderwijs. Tot slot zijn niet alle frames gelijk in waarde. Een frame dat domineert is vaak op te vatten als het 'bestaande beleid'. Op hetzelfde moment kunnen echter andere frames het heersende frame aanvechten, betwisten. Het is daarom belangrijk rekening te houden met *multiple framing* op een bepaald terrein (Korsten, 2008: 5). Rondom het hulpbehoevende kind zullen meerdere actoren vechten voor wat in hun ogen het beste is voor het kind, ze zullen proberen hun frame heersend te maken.

Hoe kan bovenstaande theorie worden gebruikt in de casus speciaal onderwijs? Om dit zo duidelijk mogelijk te maken, heb ik een voorbeeldcasus uit *Moderniteit en overheidsbeleid* van Snel en Scholten (2005) bestudeerd. De ontwikkelingen in het speciaal onderwijs hebben de afgelopen jaren niet stil gestaan. Zo is de naamsverandering reeds ter sprake geweest en worden er vele versoeringen aangekondigd door de overheid (terug te lezen in de inleiding). De ontwikkelingen in beleid worden veroorzaakt door verschuivende perspectieven, wisseling in frames zorgen voor nieuw beleid (zie figuur 2.3). Aangezien het onderzoek in deze scriptie een historisch overzicht geeft van beleidsveranderingen in het speciaal onderwijs, is het gebruik van frames wenselijk om duidelijk vast te stellen welke achterliggende visies heersend zijn, welke actoren hebben bijvoorbeeld gezorgd voor een kentering van perspectief? Net als in de voorbeeldcasus, waar gesproken wordt over vier opeenvolgende beleidsframes in de geschiedenis van het Nederlandse integratiebeleid (Snel & Scholten, 2005: 167), zal hoogstwaarschijnlijk in de geschiedenis van het speciaal onderwijs ook een

opeenvolging te vinden zijn van verschillende frames, die hebben gezorgd voor nieuw speciaal-onderwijsbeleid. Diverse perioden werden overheerst door specifieke beleidsframes: ‘bepaalde (mede door normatieve overwegingen ingegeven) interpretaties van de aard van de problematiek en van de richting waarin oplossingen moeten worden gezocht’ (Snel & Scholten, 2005: 173), deze zullen in hoofdstuk 7 aan de orde komen.

Het sociaal-constructivistisch perspectief en de conceptualisering door *policy framing* zullen de theoretische basis vormen van het beleidsonderzoek in hoofdstuk 4.

2.4.2 Het statistisch onderzoek

Het beleids- en praktijk onderzoek zijn kwalitatieve onderzoeken. Voor een zo compleet mogelijk onderzoek zal in hoofdstuk 5 een kwantitatief onderzoek worden opgenomen. De statistische gegevens van het speciaal en regulier onderwijs in de twintigste eeuw dienen ter ondersteuning voor het totale onderzoek, de kwantitatieve gegevens geven bijvoorbeeld inzicht in het effect van beleidsvoering.

2.4.3 Het praktijk onderzoek

Zoals blijkt uit het relatieschema van Idenburg (figuur 2.2) zijn er verschillende instituten en maatschappelijke krachten die invloed uitoefenen op het speciaal-onderwijs(beleid). In hoofdstuk 6 zal aan de hand van een onderzoek naar de speciaal-onderwijspraktijk in kaart worden gebracht wie of wat schuil gaat achter deze actoren en maatschappelijke krachten en in hoeverre zij invloed hebben gehad op het speciaal-onderwijs(beleid). Aangezien de variabele beleid wederom een belangrijke factor is in dit deelonderzoek, maak ik opnieuw gebruik van een beleidsperspectief van Abma en In 't Veld (2001), namelijk het *institutionele perspectief*. Kenmerkend aan het beleid in het institutionele perspectief is dat het bepaald wordt door historisch gegroeide regels en normen (‘padafhankelijkheid’), ‘beleid [is] een traditie die is neergelegd in een set van geïnstitutionaliseerde regels, normen en waarden’ (Abma & In 't Veld, 2001: 30). Beleidsvorming is zodoende een sociaal verschijnsel in een historisch gegroeide context en niet alleen een rationeel en cognitief proces. Het doel van het onderzoek is het beschrijven en verklaren van beleid, belangrijke verklarende variabelen zijn onder andere te vinden in de sociaal-culturele, politieke en staatkundige context. De centrale vraag die door onderzoekers wordt gesteld, werkend vanuit het institutionele perspectief is

‘gericht op de institutionele logica en het effect daarvan: hoe vormen, bemiddelen en kanaliseren instituties de keuzen en het gedrag van sociale actoren, en in hoeverre beïnvloeden zij derhalve het strategisch handelen. Naast de formele structuur, kunnen ook informele regels en normen het gedrag van actoren structureren’ (Abma & In 't Veld, 2001: 31).

De handelingen die voortkomen uit de logica en regels van de institutie waar actoren deel van uitmaken, zijn enigszins dwingend (Abma & In 't Veld, 2001: 30-31).

Met behulp van een praktijk onderzoek zal worden onderzocht in hoeverre actoren invloed hebben gehad op de beleidsvorming en of ze bijvoorbeeld de drijvende kracht zijn achter het slagen dan wel falen van speciaal-onderwijsbeleid. Een interessante vraag is bijvoorbeeld of beleid dat gericht is op het integreren van hulpbehoevende kinderen in het regulier onderwijs, daadwerkelijk leidt tot integratie in de praktijk. Het boek *Tinkering toward Utopia* waarin David Tyack en Larry Cuban (1995) onderzoek hebben gedaan naar Amerikaanse onderwijsvernieuwingen in de twintigste eeuw is een voorbeeld waaruit blijkt dat veel onderwijsvernieuwingen mislukken. Aan de hand van een review van dit onderzoek van Penny B. Sebring (1997) en de studie *De klas in beeld* van J.F.A. Braster (2005) bespreek ik het onderzoek van Tyack en Cuban waarin onder andere een oorzaak wordt gegeven voor het falen van onderwijsvernieuwingen. Tyack en Cuban introduceren het concept *grammar of schooling*:

'The grammar of schooling is the basic organizational structure of schools: placing students of the same age together, dividing content into different subjects [...] and so forth. The grammar of schooling has been remarkably stable over time because it provides a predictable structure in which teachers can carry out their duties, and it furnishes a common definition for educators and the public of what constitutes a public school' (Sebring, 1997: 505).

Met het concept *grammar of schooling* verwijzen Tyack en Cuban naar de stugheid van de institutionele patronen in het lager onderwijs, de onderwijsvernieuwingen die de overheid in Amerika probeert door te voeren, lijken keer op keer te mislukken door de heersende cultuur in scholen en klassen (Braster, 2005: 4). De beleidsvoerders geven volgens Tyack en Cuban de schuld aan onder andere leerkrachten voor het niet doorvoeren van nieuw onderwijsbeleid in de klasse, maar:

'[...] evidence from research on change show that teachers do not necessarily ignore new ideas. Instead, they pick and choose the ideas that will help them meet their objectives with their students. The authors argue that such hybridization is probably good, in that it shows that teachers choose the most useful new ideas and ignore others. "Tinkering is one way of preserving what is valuable and reworking what is not"' (Sebring, 1997: 505).

Tyack en Cuban zijn ervan overtuigd dat leerkrachten niet kunnen worden genegeerd wanneer het gaat om onderwijsvernieuwingen, alleen dan zullen vernieuwingen slagen. Maar voegen de auteurs toe, leerkrachten kunnen dit niet alleen tot een succes brengen; hiervoor is onder andere tijd, onderzoek, de kans tot professionele ontwikkeling en samenwerking met beleidsmakers en ouders nodig (Sebring, 1997: 506). Een belangrijke les die uit de studie van Tyack en Cuban getrokken kan

worden, is dat onderwijshistorisch onderzoek naar de pedagogische praktijk in klaslokalen relevant is voor het evalueren van gevoerd onderwijsbeleid in het verleden (Braster, 2005: 14).

Of de het concept *grammar of schooling* ook geldt voor de praktijk van het speciaal onderwijs in de twintigste eeuw zal moeten blijken uit mijn praktijk onderzoek.

2.5 Centrale begrippen en opmerkingen

Terug naar figuur 2.1, waarvan het blokje *centrale begrippen* nog niet is besproken. Wat ik onder een hulpbehoevend kind, speciaal onderwijs en integreren of segregeren versta, heb ik reeds besproken. Een belangrijke opmerking die ik hierbij wil maken is dat het hier een historisch onderzoek betreft en dat de definiëring van deze centrale begrippen zouden kunnen veranderen (*reframing*). In de empirische hoofdstukken zal ik aangeven wanneer welke definitie wordt gehanteerd.

Beleid, statistiek en praktijk zijn de drie empirische hoofdstukken van dit onderzoek. Het speciaal onderwijs in de twintigste eeuw wordt aan de hand van deze drie onderwerpen besproken. Samen zullen deze in hoofdstuk 7 worden geïntegreerd en zal ik proberen antwoord te geven op de onderzoeksvraag.

Tot slot wil ik een opmerking maken over het gebruik van een aantal termen. Zoals uit het interview met mevrouw Kok-Kat bleek, werden hulpbehoevende kinderen vroeger ‘achterlijk’ genoemd. Deze term en ook andere als ‘idiot’, ‘imbeciel’ en ‘debiel’ klinken nu denigrerend en stigmatiserend, toch zal ik gebruik maken van deze termen omdat ze zo in de bronnen voorkomen. Marjoke Rietveld-van Wingerden legt uit:

‘Historisch onderzoek is erop gericht het tijdsgebonden karakter van dergelijke labels inzichtelijk te maken door te laten zien hoe ze functioneerden in hun historische context’ (Rietveld-van Wingerden, 2005: 79).

Ook andere termen zijn verbonden aan een bepaalde tijd. Zo schreef ik eerder dat speciaal onderwijs nu passend onderwijs heet, in dit onderzoek zal ik de op dat moment geldende term (of frame) hanteren om verwarring te voorkomen.

3. Methoden en technieken

Het empirische materiaal dat is verzameld voor dit onderzoek bestaat uit drie delen. In hoofdstuk 4 worden de belangrijkste ontwikkelingen op speciaal-onderwijsbeleid uit de twintigste eeuw in chronologische volgorde gezet. Verschillende bronnen die reeds de politieke besluitvorming in kaart hebben gebracht, zijn gebruikt voor dit hoofdstuk; het betreft een literatuur onderzoek.

In hoofdstuk vijf 5 zijn de statistische gegevens opgenomen van het speciaal onderwijs in de twintigste eeuw. Het betreft cijfers over onder andere de leerlingaantallen en het aantal scholen. Voor het verzamelen van alle cijfers heb ik in eerste instantie de online database van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), genaamd StatLine, geraadpleegd. Bij het CBS is men druk bezig alle statistische gegevens die er zijn online te zetten, helaas waren ze voor het speciaal onderwijs nog niet zover. Om toch aan alle data te komen vanaf 1900, heb ik in de CBS bibliotheek in Den Haag de 'Mededelingen van de afdeling Culturele Statistiek' geraadpleegd. Uit deze historische bronnen en StatLine zijn alle data verzameld.

Het laatste empirische hoofdstuk schetst het speciaal onderwijs in de praktijk in de twintigste eeuw. Aan de hand van een historische bron, namelijk de onderwijsverslagen waarin onder andere verslagen van de onderwijsinspecteurs zijn opgenomen en literatuuronderzoek, is in kaart gebracht hoe het speciaal onderwijs in de praktijk eruit zag.

Met deze drie hoofdstukken samen (beleid, statistiek en praktijk) hoop ik een zo compleet mogelijk beeld te schetsen van het speciaal onderwijs in de twintigste eeuw. Hoofdstuk 7 zal ik alle verzamelde empirie samenvoegen, met elkaar integreren, vandaar de naam 'Integratie'. Het wordt een inductief hoofdstuk waarbij de verzamelde feiten en verschijnselen (hopelijk) leiden tot een verklarende theorie, die antwoord geeft op de vraag hoe beleid rondom het hulbehoevende kind tot stand is gekomen en zodoende antwoord geeft op de onderzoeksvraag.

4. Het speciaal-onderwijsbeleid in de twintigste eeuw

In dit hoofdstuk zal een ruwe schets van de beleidsontwikkeling betreffende het speciaal onderwijs van de afgelopen honderd jaar in Nederland uiteen worden gezet. De volgende auteurs zullen worden aangehaald die reeds onderzoek hebben gedaan naar belangrijke momenten op het gebied van speciaal-onderwijsbeleid: Doornbos & Stevens, 1987; Van Kemenade⁷, Lagerweij, Leune & Ritzen, 1987; Graas, 1996; De Groot & Van Rijswijk, 1999; Meijer, 2004 en Bakker, Noordman & Rietveld, 2006.

4.1 De pioniersfase

Nederland kende tot ver in de negentiende eeuw nauwelijks aangepast onderwijs voor kinderen met een beperking. Deze kinderen werden in belangrijke mate thuis gehouden door hun ouders of ze bleven een aantal keer zitten en uiteindelijk van school gestuurd zonder enig diploma. Het bleef tot de eeuwwisseling beperkt tot een enkele honderden hulpbehoevende kinderen per jaar die aangepast onderwijs ontvingen, dat in de meeste gevallen werd verzorgd door particuliere initiatiefnemers. In 1901 werd de leerplichtwet ingevoerd. Met het ingaan van deze wet had ieder kind in de schoolgaande leeftijd recht gekregen op onderwijs, zowel het normaal functionerende kind als het kind dat door een lichamelijke of een geestelijk gebrek hulpbehoevend was. De nieuwe wet zorgde ervoor dat gewone lagere scholen voor het eerst werden geconfronteerd met 'afwijkende' kinderen, met alle gevolgen van dien. De overheid moest nu naast de nodige geldmiddelen ook gaan zorgen voor onderwijs van goede kwaliteit voor *alle* schoolgaande kinderen. De vraag naar speciale onderwijsvoorzieningen voor kinderen met een beperking, waar het gewoon lager onderwijs niet voor kon zorgen, rees de pan uit.

De overheid was van mening dat zwakzinnige kinderen niet in het gewone lager onderwijs thuishoorden. Deze kinderen zouden het onderwijs niet goed kunnen bijhouden en daarnaast zouden ze slachtoffer zijn van pesterijen, met als gevolg dat de kinderen 'stompzinniger' zouden worden. Er werd zelfs gevreesd dat de gewone scholen de probleemkinderen verbitterd en boosaardig zouden maken. Het specifieke onderwijs die de leerlingen met een beperking nodig hadden, kon daarom het best in afzonderlijke klassen en scholen plaatsvinden. Toch liet de overheid de oprichting van scholen voor zwakzinnigen over aan de particuliere initiatiefnemers, ze konden hooguit rekenen op aanvullende subsidies. De situatie voor zwakzinnige kinderen binnen het onderwijs veranderde daardoor nauwelijks.

⁷ Van Kemenade is tevens minster geweest in het kabinet Den Uyl van 1973-1977.

In 1905 kwam er een wetswijziging. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken⁸, dr. Abraham Kuyper⁹, plaatste het onderwijs aan zwakzinnige kinderen buiten de Wet op het Lager Onderwijs. Door deze wijziging vervielen alle rechten en plichten en werd dit onderwijs gelijkgesteld met andere instituten voor misdeelde kinderen (het doofstommen- en blindenonderwijs). De achterliggende gedachte was dat het zwakzinnige onderwijs en ook de scholen voor achterlijke, idiote (danwel zwakbegaafd), blinden en doofstommen kinderen nu niet meer gebonden waren aan de voorwaarden van de Lager Onderwijswet. Want

‘wanneer (men) eenmaal een school voor zwakzinnigen inricht, dat wil zeggen een school systematisch in elkander gezet en waar het onderwijs toegaat als het voor zwakzinnigen zijn moet, dan voldoet die school niet aan de eischen van de wet op het lager onderwijs, en kan dus, zoolang de wet luidt als thans, niet bestaan’ (Graas, 1996: 37).

Samenvattend was het voor minister Kuyper belangrijk dat het gewoon lager onderwijs de in de wet vastgelegde einddoelen zou halen, deze zouden niet worden bereikt zolang er leerlingen met een beperking in het gewoon lager onderwijs zaten. Daarnaast werd het nu mogelijk om de subsidiëring aan de scholen voor misdeelde kinderen in mindering te brengen, aangezien deze plicht was weggevallen (Doornbos & Stevens, 1987).

De meningen over deze wetswijziging van 1905 liepen ver uiteen, Graas (1996: 39) beschrijft dit als ‘politieke touwtrekkerij tussen onderwijspraktijk en onderwijspolitiek’. Niet iedereen zag namelijk de voordelen van de wetswijziging, maar volgens minister Kuyper konden er niet zomaar wijzigingen aangebracht worden in de wet in het voordeel van de zwakzinnige kinderen. Er waren drie punten van discussie die in de Tweede Kamer naar voren kwamen en waarover Kuyper eerst meer duidelijkheid wilde hebben. Het eerste punt was het probleem van de categorisering of de begripsbepaling. Welke kinderen waren ‘achterlijk’ of ‘zwakzinnig’? De mogelijkheid tot het trekken van een scheidslijn tussen de verschillende categorieën¹⁰ werd indertijd als een onmogelijke opgave gezien, laat staan te achterhalen om hoeveel kinderen het zou gaan. Het tweede punt van discussie was de vraag of de voorkeur lag bij het oprichten van zelfstandige dagscholen voor zwakzinnige kinderen of voor afzonderlijke klassen verbonden aan de gewone lagere school. Op dit punt kwam de Tweede Kamer tot de conclusie dat er eerst ervaring moest worden opgedaan in het buitenland. Nederland was een uitzondering in het opzetten van aparte scholen voor probleemkinderen, zokende Duitsland zogenaamde ‘Hilfsklassen’ (hulpklassen verbonden aan een gewone school) (Bakker et al., 2006: 557). Tot slot en dit was misschien wel het belangrijkste punt: de financiering. Onderwijs

⁸ Onderwijs ressorteerde onder Binnenlandse Zaken. Een apart ministerie werd pas in 1918 opgericht.

⁹ Kuyper was tevens minister-president (1901-1905).

¹⁰ Deze categorieën worden besproken in hoofdstuk 6.

voor probleemkinderen was zeer duur in vergelijking met het gewone lager onderwijs, daarnaast was het onmogelijk om binnen de geldende wettelijke bepalingen de *buitengewone scholen* subsidie te verlenen. De kleine tegemoetkoming die het Rijk voor ogen had, was te klein om een school op te richten. Graas (1996) beschrijft een zekere tweeslachtigheid binnen het beleid van het ministerie van onderwijs:

‘het niet vallen onder de lager-onderwijswet zou vele vrijheden en mogelijkheden scheppen, werd de Tweede Kamer voortdurend voorgehouden. Eenmaal uit de lager-onderwijswet gehaald – wat dus in 1905 geschiedde – werden er al spoedig scherpe voorwaarden gesteld om geld uit ‘s Rijks kas te kunnen ontvangen’ (Graas, 1996: 42).

De vrijheid en de ontwikkeling die had moeten komen, kwam niet, met als belangrijkste gevolg dat er weinig buitengewone scholen konden worden opgericht. Het niet kunnen oprichten van nieuwe scholen zorgde op de langere termijn voor problemen; veel scholen hadden moeite het hoofd boven water te houden. Hierdoor steeg het aantal aanvragen voor rijkssubsidie. Uiteindelijk werd hier in 1910 gehoor aan gegeven in de vorm van financiële regelen, die rijkssubsidie toekenden ‘ten behoeve van gemeentelijke en bijzondere scholen voor zwakzinnigen’ (Graas, 1996: 47). Met de subsidie konden nieuwe scholen worden opgericht en dat werd dan ook veelvuldig gedaan. De regelgeving die voor het zwakzinnigenonderwijs werd opgesteld in haar eerste fase, was voor de korte termijn. Men hield zich krampachtig vast aan het idee dat deze vorm van onderwijs een eigen ontwikkeling moest doormaken. Daarnaast ging alle aandacht naar de schoolstrijdkwestie, de strijd om de financiële gelijkstelling van het bijzonder en openbaar lager onderwijs. De overheid hield zich met name met deze kwestie bezig, waardoor de ontwikkeling van het onderwijs aan misdeelde kinderen nagenoeg stil kwam te liggen.

De eerste twee decennia van het speciaal onderwijs kunnen gezien worden als een pioniersfase, waarin men naarstig op zoek was naar een onderwijsbestel voor hulpbehoevende kinderen. De overheersende visie was dat hulpbehoevende kinderen in het gewone lager onderwijs storend waren, maar consensus over opvang, financiering en het diagnosticeren van de kinderen ontbrak. Vanuit het sociaal-constructivistisch perspectief gezien ligt hier de reden voor het tijdelijk karakter van de regelgeving. Hierdoor werd namelijk vrijheid gecreëerd om een nieuw onderwijsbestel voor hulpbehoevende kinderen te ontwikkelen. Maar zoals reeds beschreven, was een zekere tweeslachtigheid te ontdekken vanwege de strenge financiële voorwaarden die tegelijkertijd werden opgesteld door de overheid.



Dr. A. van Voorthuijsen, inspecteur van het buitengewoon lager onderwijs (1921-1937).

4.2 Het buitengewoon lager onderwijs

Op 9 oktober 1920 ging de nieuwe Lager Onderwijswet in. Men sprak met het ingaan van de nieuwe wet officieel over *buitengewoon lager onderwijs*. De scholen voor buitengewoon onderwijs waren

‘bestemd voor kinderen die wegens ziels- of lichaamsgebreken of uit maatschappelijke oorzaak¹¹ niet in staat zijn geregeld en met vrucht het gewone onderwijs te volgen of wier gedrag het noodzakelijk maakt hun buitengewoon onderwijs te doen geven’ (Graas, 1996: 55).

Voor het buitengewoon lager onderwijs golden tot dan toe de financiële regels uit 1910. Met de nieuwe wet werd het buitengewoon lager onderwijs onderdeel van het algemeen vormend lager onderwijs (samen met het gewoon en het uitgebreid lager onderwijs). Het was echter niet zo dat buitengewone schooltypen direct wettelijk werden erkend, zoals wel het geval was bij het gewone lager onderwijs als ze voldeden aan de criteria en de definiëring overeenkomstig de wet. Ieder type buitengewoon lager onderwijs moest als zodanig worden geïndiceerd, wat gebeurde door middel van Koninklijke Besluiten in de daarop volgende jaren. Andere belangrijke bepalingen voor het buitengewoon lager onderwijs, die in de nieuwe Lager Onderwijswet waren opgenomen, omvatten de praktische invulling van het buitengewoon lager onderwijs. Zo werden eisen gesteld aan het leerplan, het schoolgebouw, het aantal verplichte onderwijzers, de opleiding en eisen van bekwaamheid van de onderwijzers en de vergoeding door het Rijk of de gemeente (Graas, 1996; Bakker et al., 2006).

Het onderwijs aan zwakzinnigen werd als eerste categorie buitengewoon onderwijs genoemd in een Koninklijk Besluit dat op 31 december 1921 van kracht werd. De scholen voor debielen en licht imbecielen en die voor idioten en zwaar imbecielen werden zo als eerste wettelijk erkend. Het besluit bracht echter niet veel nieuws met zich mee in vergelijking met de financiële regels van 1910. Een grotere stap vooruit in 1921 was de aanstelling van een aparte inspecteur voor het buitengewoon lager onderwijs: Adriaan van Voorthuysen. Zijn belangrijkste taak was het ontwikkelen van wetgeving rondom het buitengewoon onderwijs, zoals het onder de wet brengen van diverse typen onderwijs. Het werd van Voorthuysen echter niet makkelijk gemaakt om veranderingen door te voeren. Door de economische crisis die haar intrede in Nederland deed, gold een streng bezuinigingsbeleid voor met name het onderwijs en de ambtenarensalarissen. Van Voorthuysen kreeg daarom van de overheid de opdracht om de nieuwe regelingen zo sober en bescheiden mogelijk te houden. Daarnaast moesten de regelingen van tijdelijke aard zijn, opdat het buitengewoon lager onderwijs de ruimte kreeg zich te ontwikkelen (Graas, 1996; Bakker et al., 2006).

¹¹ Bijvoorbeeld schipperskinderen en kinderen van kermisexploitanten.

Het buitengewoon lager onderwijs werd op 22 oktober 1923 aangevuld met de reeds bestaande scholen voor doofstomme, blinde en slechthorende kinderen via een nieuw Koninklijk Besluit. Een essentiële ontwikkeling voor deze scholen, aangezien ze geen wettelijke basis hadden en daardoor een zeer lage bijdrage van de overheid ontvingen, met dreiging tot sluiting als gevolg. In het Koninklijk Besluit werd verder het zwakzinnigen onderwijs nader gespecificeerd in drie typen scholen: scholen voor zwakzinnigen, scholen voor imbecielen en scholen voor imbecielen en idioten verbonden aan gestichten. In het besluit stonden bovendien bepalingen over inrichting, leerplan en financiën voor alle schooltypen en ieder schooltype werd uitgelicht. De nieuwe buitengewone scholen die werden opgericht in de periode na het Koninklijk Besluit als gevolg van de toename van het aantal leerlingen, konden niet rekenen op rijkssubsidie. Hier was vanwege de financiële crisis geen geld voor. De nieuwe scholen werden daarom opgericht vanuit particuliere verenigingen. Deze situatie was tekenend voor de rest van de jaren twintig en dertig, toen de subsidiegelden moeizaam werden uitgegeven, terwijl het aantal buitengewone scholen groeide (Graas, 1996).

Een volgend Koninklijke Besluit voor het buitengewoon lager onderwijs kwam op 30 november 1930. Opnieuw ging het om een uitbreiding van het aantal schooltypen, namelijk de scholen voor lichamelijk gebrekkige en voor 'psychopaten' (tegenwoordig worden deze kinderen 'zeer moeilijk opvoedbaar' genoemd). Het nieuwe besluit was verder een grote teleurstelling voor het buitengewoon lager onderwijs: de geldelijke steun waar het onderwijsveld om had gevraagd, kwam niet. Hiervoor was door de instorting van de wereldeconomie in 1929 geen geld. Daarnaast werden onder andere de voorstellen voor een volledige doorvoering van de leerplicht voor leerlingen van buitengewone scholen en voor verbetering van de situatie van het onderwijzend personeel niet ingewilligd (Graas, 1996; De Groot & Van Rijswijk, 1999; Bakker et al., 2006).

In de periode na het Koninklijk Besluit van 1930 tot aan de Tweede Wereldoorlog volgden zes wijzigingen bij Algemene Maatregel van Bestuur. Bij alle zes ging het om bezuinigingsmaatregelen als gevolg van de economische crisis. Zo werd onder andere in 1933 de toelatingsleeftijd om op een buitengewone school te kunnen worden geplaatst verhoogd van zes naar zeven jaar, de maximumleeftijd op achttien jaar gesteld en de eisen rondom toelating en ontslag van leerlingen aangescherpt. Halverwege de jaren dertig was met name het onderwijzend personeel de dupe. Op de salarissen werd flink gekort (terwijl de klassen steeds voller werden door gebrek aan nieuwe scholen). Vooral de gehuwde onderwijzeressen die geen kostwinnaar waren, moesten inleveren en werden in 1937 zelfs ontslagen (Graas, 1996: 64-65). In de jaren dertig waren de meeste wijzigingen die werden doorgevoerd crisismaatregelen. Tot aan de Tweede Wereldoorlog was nog maar nauwelijks sprake van gericht onderwijsbeleid, beter gezegd was er sprake van gericht bezuinigingsbeleid met het doel de groei van het buitengewoon lager onderwijs zoveel mogelijk te

beperken. Bovendien benadrukte inspecteur van Voorthuijsen in zijn inspectieverslag van 1933 dat de hierboven genoemde maatregelen erop toe moesten zien

‘dat de school van zwakzinnigen wordt bevolkt door leerlingen, die daar inderdaad thuis horen. Bij kandidaat-leerlingen moet derhalve zo goed mogelijk worden nagegaan of zij werkelijk zwakzinnig zijn. (...) Hierdoor alleen krijgt de arbeid op school voor buitengewoon onderwijs de betekenis van echt sociaal werke en hierdoor worden tevens de grotere uitgaven voor het buitengewoon onderwijs gerechtvaardigd’ (Doornbos & Stevens, 1987: 22).

Met het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog in 1940 veranderde er veel in Nederland. Over het buitengewoon lager onderwijs is weinig bekend uit deze periode. Na de Tweede Wereldoorlog zijn onderwijsverslagen uitgebracht die terugblikken op de situatie in de oorlogsperiode. Veel scholen werden door de Duitsers gesloten, met name de Joodse instellingen. De leerlingen daarvan werden op transport gezet naar Westerbork en Auschwitz. Daarnaast was het vervoer van de leerlingen naar school beperkt door tekort aan brandstof en het vaak ontwrichte verkeer. Veel ouders kozen er bovendien voor om hun kinderen met een handicap thuis te houden, met name op het platteland, aangezien de steden het onveiligst waren.

Het ingaan van de Lager Onderwijswet in 1920 betekende tevens het begin van het buitengewoon lager onderwijs. De ‘achterlijke’ scholen heette voortaan scholen voor buitengewoon lager onderwijs, een inspecteur werd aangesteld en men differentieerde meerdere typen hulpbehoevendheid. Ondanks deze vooruitgang, was nauwelijks sprake van gericht onderwijsbeleid. De slechte economische situatie gooide roet in het eten waardoor de mogelijkheden om het buitengewoon lager onderwijsbestel in te vullen, ontbraken. De overheid was daarom terughoudend en kwam met sobere en tijdelijke regelingen oftewel: gericht bezuinigingsbeleid.

4.3 Wederopbouw, ontwikkeling en differentiatie

Na de Tweede Wereldoorlog was het zaak om het buitengewoon lager onderwijs weer op de rails te krijgen. De kerndoelen die de overheid opstelde, waren: *wederopbouw, ontwikkeling* (zoals inzicht krijgen in andere pedagogische inzichten¹²) en *differentiatie* (in onderwijstypen). Kortom: men wilde vooruitgang boeken en het tempo van de nieuwe ontwikkelingen moest weer worden teruggebracht naar het niveau van voor de oorlog, het liefst hoger (Graas, 1996; Bakker et al., 2006).

De leerplichtwet werd in 1947 gewijzigd, het ging slechts om een technisch verschil ten opzichte van de leerplichtwet van 1901. In de toenmalige wet kon een leerling van het buitengewoon lager onderwijs vrijstelling krijgen van de leerplicht door middel van een doktersverklaring. De

¹² De ontwikkeling van de pedagogiek en haar rol in het buitengewoon lager onderwijs komt aan bod in hoofdstuk 6.

nieuwe wet schreef voor dat iedere leerling van het buitengewoon lager onderwijs verplicht was naar school te gaan, maar het werd niet verplicht een buitengewone school te bezoeken (Graas, 1996: 90). N.Y. Vlietstra volgde in 1948 van Voorthuijsen op als inspecteur voor het buitengewoon lager onderwijs. Vlietstra merkte op dat late schoolrijpheid van kinderen vaak werd aangezien voor ‘achterlijkheid’ en dat kinderen met partiële defecten nergens in het onderwijs voldoende aandacht kregen. Hij maakte zich daarom sterk voor het verbeteren van de diagnostiek door meer deskundigheid en verfijning van het testmateriaal. Deskundigen met een adviserende rol kwamen van universiteiten waar psychologie en pedagogiek inmiddels volwaardige studies waren geworden. Vlietstra pleitte voor het ontwerpen van nieuwe, wetenschappelijk verantwoorde testen, die naast diagnostiek ook leidden tot adviezen over de gewenste pedagogische en didactische aanpak (Bakker et al., 2006).

Een noodzakelijk eerste stap die moest worden gezet, was het herzien van het Koninklijk Besluit uit 1923, omdat het besluit in de loop der jaren vele kleine wijzigingen had ondergaan. Het zou opnieuw gaan om een Koninklijk Besluit in plaats van een afzonderlijke wet voor het buitengewoon lager onderwijs. De toenmalige minister van onderwijs, F.J.Th. Rutten sloeg het verzoek tot aparte wetgeving af omdat naast organisatorische en pedagogische bezwaren opnieuw de financiën het grootste struikelblok waren. De vraag wie de uiteindelijke kostendragers zouden worden bleef een heikel punt, waar men niet uitkwam.

De herziening van de geldende regelgeving voor het buitengewoon lager onderwijs moest in het teken staan van kwantitatieve uitbreiding en spreiding van het buitengewoon lager onderwijs. Daarnaast was, zoals reeds beschreven, een grotere differentiëring van het aantal schooltypen een belangrijk punt. Tevens was het van groot belang dat het toelatingsonderzoek verfijnd werd, zodat kinderen in geval van een (tijdelijke) leerachterstand niet meer ten onrechte op een buitengewone school terecht kwamen of andersom, namelijk dat werkelijk achterlijke kinderen op een gewone school bleven. In 1949 was het dan zover, een nieuw Koninklijk Besluit. Hierin werden de verschillende categorieën buitengewone scholen zo specifiek mogelijk aangeduid en zorgvuldig omlijnd, hetgeen een uitbreiding van zes naar veertien buitengewone schoolsoorten¹³ tot gevolg had (Graas, 1996: 83-84).

In de eerste plaats werd onderscheid gemaakt tussen moeilijk *lerend* en moeilijk *opvoedbaar*, vervolgens werden deze twee type naar de ernst van de handicap gedifferentieerd. Zo ontstonden de volgende vijf nieuwe schooltypen: scholen voor moeilijk lerende kinderen (mlk), moeilijk opvoedbare kinderen (mok), zeer moeilijk lerende kinderen (zmlk), zeer moeilijk opvoedbare kinderen (zmok) en scholen voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom). Op de lom-scholen werd

¹³ Zie bijlage 9.2.

onderwijs gegeven aan leerlingen met partiële defecten. Daarnaast kregen de scholen die eerst onder het zwakzinnigenonderwijs vielen een aparte vermelding, zoals scholen verbonden aan pedologische instituten en scholen voor kinderen met epilepsie. Tot slot maakte het Koninklijk Besluit van 1949 het mogelijk voorzieningen te treffen voor kinderen jonger dan zes jaar of ouder dan twaalf jaar. Zo kon de 'onaangepaste kleuter' opgevangen worden in zogenaamde voorbereidingsklassen en konden er regelingen worden getroffen voor een betere nazorg van oud-leerlingen in de vorm van werkinrichtingen, arbeidsklassen en aangepast uitgebreid lager onderwijs (ulo). Het speciaal kleuteronderwijs en het speciaal voortgezet onderwijs kregen echter (nog) geen officiële status binnen het buitengewoon onderwijs, dit gebeurde in 1967 (Graas, 1996; Bakker et al., 2006). Inspecteur Vlietstra was zeer tevreden en betitelde 1949 dan ook tot het jaar van 'de uitbreiding en vernieuwing van het buitengewoon onderwijs' (Graas, 1996: 88-89).

Het Koninklijk besluit van 1949 bracht een aantal grote ontwikkelingen en opvallende maatregelen, die hier kort zullen worden aangestipt. In de eerste plaats was het segregeren van hulpbehoevende kinderen de overheersende visie geworden, men was unaniem eens over het feit dat deze kinderen zo het beste geholpen waren. De leerplicht, het differentiëren in schoolsoorten zodat alle probleemkinderen konden worden opgevangen en het verfijnen van de toelatingsonderzoeken zijn voorbeelden van maatregelen die de segregatie moest bevorderen. Uitbreiding was gewenst omdat nog niet alle zwakzinnige leerlingen op een buitengewone school zaten. Op de tweede plaats moest het buitengewoon lager onderwijs vernieuwd worden door middel van wetenschappelijk onderzoek, deskundigen uit de pedagogiek en psychologie kregen een belangrijke plaats naast de medici. Ten derde werd iets gedaan aan het imago van het buitengewoon lager onderwijs. Leerlingen werden niet langer 'psychopaat' genoemd, maar 'zeer moeilijk opvoedbaar', wat een stuk vriendelijker klonk. Tot slot betreft 'de meest opvallende maatregel van het KB [Koninklijk Besluit] van 1949 [...] het openen van de mogelijkheid tot het stichten van *scholen voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden*' (De Groot & Van Rijswijk, 1999: 13, cursief in origineel).

Het onderwijsbeleid dat de overheid tot dan toe had gevoerd omvatte volgens De Groot en Van Rijswijk (1999) niet veel meer dan het legaliseren van maatschappelijke ontwikkelingen. Zo kwamen de eerste subsidieregelingen voor het zwakzinnigen onderwijs pas nadat particulieren de eerste scholen hadden gesticht en werd de leerplicht pas ingevoerd nadat velen ouders hun kinderen reeds naar school stuurden. Met het Koninklijk Besluit van 1949 bekleedde de overheid een veel minder passieve rol, ze liep zelfs op de maatschappelijke ontwikkeling vooruit. Zo werd het mogelijk scholen op te richten voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden, zonder dat enig ervaring was opgedaan over deze groep kinderen. Pioniers uit binnen- en buitenland begonnen pas te publiceren over kinderen met leer- en opvoedingsproblemen in het begin van de jaren vijftig.

Graas (1996) vat de eerste helft van de twintigste eeuw samen als een periode waarin het buitengewoon onderwijs op zoek is naar een eigen ontwikkeling en een unieke onderwijsvorm:

‘een eigen identiteit, naast en onafhankelijk van het gewoon lager onderwijs. Aan de ene kant werd dit mogelijk gemaakt door regelgeving, maar aan de andere kant werd dit zoeken naar een geschikte vormgeving geremd door het gebrek aan een afzonderlijke wet, onafhankelijk van die op het lager onderwijs en vooral door de slechts mondjesmaat beschikbaar gestelde financiële middelen’ (Graas, 1996: 93).

4.4 Vraagtekens bij de explosieve groei

De jaren vijftig en zestig werden gekenmerkt door een explosieve groei van het aantal buitengewone scholen en leerlingen¹⁴. Hoewel men in de jaren vijftig nog steeds voor de volle honderd procent achter het idee stond dat hulpbehoevende kinderen het best geholpen konden worden in het buitengewoon onderwijs (beter dan in het gewone lager onderwijs) werden vraagtekens gezet bij de explosieve groei. Aan de ene kant was iedereen blij dat de zorg voor probleemkinderen op grote schaal mogelijk werd gemaakt, aan de andere kant kwam eind jaren vijftig bij een aantal actoren steeds meer bezorgdheid over groei op. Volgens hen groeide het aantal kinderen en scholen veel te hard. De vraag rees hoe dit kwam (Van Kemenade et al., 1987; De Groot & Van Rijswijk, 1996).

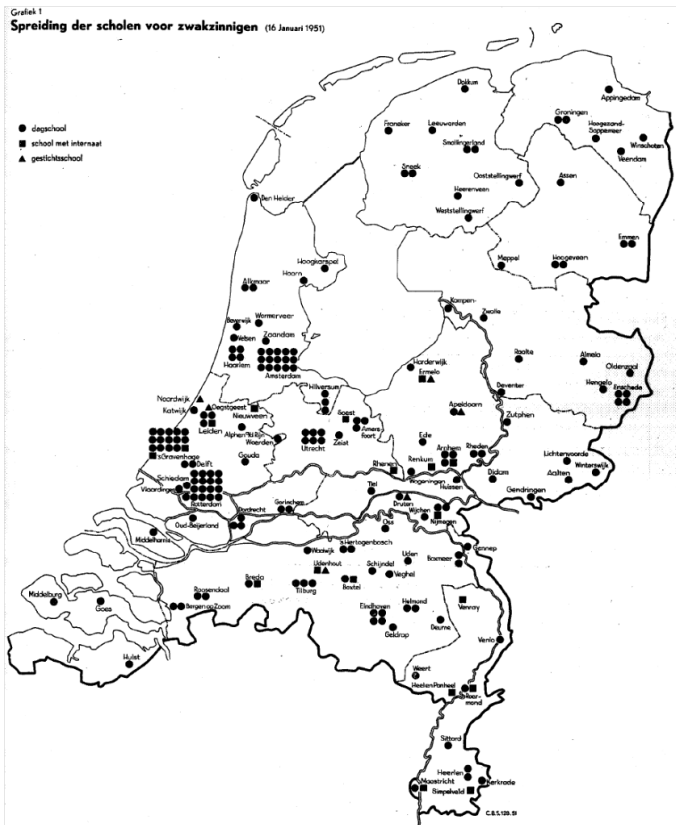
Vooraf binnen de overheid kwam deze vraag op, waarop in de jaren vijftig en zestig drie beleidsgerichte rapporten verschenen die de groei van het buitengewoon onderwijs aan de orde stelden en daarnaast voorstellen deden voor wettelijke regelingen. Het rapport ‘*Buitengewoon onderwijs*’ was daar één van en verscheen in 1953, geschreven door de ‘Commissie tot voorbereiding van een wettelijke regeling betreffende het buitengewoon onderwijs’, geïnstalleerd door toenmalig minister Cals van onderwijs. De ministeriële commissie zou twee zaken aan de orde stellen: allereerst diende het buitengewoon onderwijs naar pedagogische maatstaven georganiseerd en ingericht te worden:

‘niet het gebrek mag in wet en praktijk centraal staan, maar de pedagogische mogelijkheden dienen uitgangspunt te zijn voor wetgever en hulpverlener als het gaat om probleemleerlingen of kinderen met leerproblemen’ (Van Kemenade et al., 1987: 250).

¹⁴ Zie hoofdstuk 5 voor de kwantitatieve gegevens.



Bron: CBS, 1930: 21



Bron: CBS, 1948-1951: 7

Ten tweede werd van de commissie verwacht dat ze kennis en inzicht zou verschaffen

‘ten aanzien van hetgeen ook in de gewone scholen aan leer- en opvoedingsmoeilijkheden wordt gevonden, opdat ook daar straks, zij het dan niet langs de weg van het buitengewoon onderwijs, die hulp wordt verschaft, die daar nodig is. Hiermede zou dan de commissie het terrein van de menselijke gebrekkigheid in al zijn breedte betreden’ (Van Kemenade et al., 1987: 250).

Het werk van de commissie vlotte van geen kant vanwege vee onenigheid. Zo kon men niet tot overeenstemming komen wat betreft de keuze tussen het ontwerpen van een wet of het slechts aanbrengen van wijzigingen in het Koninklijk Besluit van 1949. Na negen jaar (1962) discussiëren, werd een rapport opgesteld, maar de commissie bereikte haar gestelde doel niet. Er kwam geen nieuwe wetgeving, noch voorstellen voor nieuw beleid.

De commissie bracht ondanks alles twee belangrijke nieuwe visies aan het licht: allereerst werden de pedagogische maatstaven hoog in het vaandel gezet en werd niet het *gebrek* maar de (pedagogische) *potentie* van probleemkinderen voorop gesteld. De medici verloren zo steeds meer terrein aan de pedagogen¹⁵. De tweede vernieuwde visie was dat niet (of niet alleen) het kind met leerproblemen van het gewone lager onderwijs naar het buitengewoon onderwijs verplaatst moest worden; het zou beter zijn als er ‘*zorgverbreding*’ kwam: hulp en zorg van het buitengewoon onderwijs moest zich uitstrekken over en verbreden tot het gewoon lager onderwijs (Van Kemenade et al., 1987; Doornbos & Stevens, 1987).

Tot slot was het onvermogen om tot een nieuwe, geschikte wet- of regelgeving te komen voor het onderwijs aan afwijkende kinderen, typerend voor de eerste helft van de twintigste eeuw. Op politiek niveau kon men het maar niet eens worden met als resultaat voorlopige regelingen die voornamelijk bedoeld waren de ergste nood te verlichten. Onvoldoende inzicht in pedagogische en organisatorische kwesties en het niet of nauwelijks bereid zijn de financiële consequenties door te voeren waren de grootste obstakels (Graas, 1996).

In 1967 werd het Koninklijk Besluit van 1949 vervangen. Het nieuwe Koninklijke Besluit *Buitengewoon Onderwijs* omvatte drie ontwikkelingen. Op de eerste plaats werd het mogelijk om aan een aantal scholen voor buitengewoon onderwijs een aparte afdeling in te richten voor de ‘*Zeer Jeugdigen*’, voor kinderen van drie à vier tot zes à zeven jaar. Daarnaast werd de basis gelegd voor het ontwikkelen van buitengewoon onderwijs voor kinderen vanaf twaalf à dertien jaar, het voortgezet speciaal onderwijs. Aangezien de leeftijdsgrenzen voor het buitengewoon onderwijs werden opgerekt, sprak men niet meer over buitengewoon *lager* onderwijs, maar over buitengewoon onderwijs. Tot slot werden de eisen ten aanzien van de toelatingscommissies (waar

¹⁵ In hoofdstuk 6 wordt de ontwikkeling van de pedagogiek uitgelicht.

iedere school voor buitengewoon onderwijs over moest beschikken) aangescherpt. De samenstelling van de commissie moest bestaan uit minimaal de directeur van de school, een medicus en een psycholoog of orthopedagoog (De Groot & Van Rijswijk, 1999). Ondanks de opkomende bezorgdheid over de groei van het buitengewoon onderwijs werd opnieuw uitbreiding mogelijk gemaakt. Er werd alleen gehoor gegeven aan de wens om andere wetenschappelijke inzichten (die van pedagogen en psychologen) te betrekken bij de selectieprocedure voor het buitengewoon lager onderwijs.

Eind jaren zestig was de positieve waardering ten opzichte van de groei van het buitengewoon onderwijs definitief en alom omgeslagen in bezorgdheid. Men sprak nu ook zorgen uit wat betreft de kwaliteit van het onderwijs, zo kaartte Van Kemenade et al. (1987) aan dat een opleiding voor leerkrachten aan het buitengewoon onderwijs niet verplicht was:

‘het ontbreken van de wettelijke verplichting daartoe is een tot op de dag van vandaag voortdurende misstand. Zonder speciaal schoolwerkplan en zonder daarin en daartoe opgeleide speciale leerkrachten is de school voor buitengewoon onderwijs niet veel meer dan een gewone school met minder kinderen maar met meer moeilijkheden’ (Van Kemenade et al., 1987: 259).

Het buitengewoon onderwijs kwam steeds meer onder druk te staan en werd voortdurend ter discussie gesteld:

‘de Koninklijke Besluiten hadden een structurele consolidatie tot gevolg gehad, waarbinnen het buo [buitengewoon onderwijs] zich langs de weg van de geleidelijkheid ontwikkelde. Structureel noch inhoudelijk waren er nieuwe perspectieven’ (Van Kemenade et al., 1987: 260).

Aldus onderwijsminister van Kemenade, die in 1975 de nota ‘*Contouren van een toekomstig onderwijsbestel*’ (ook wel de ‘*Contourennota*’ genoemd) bracht, hierin besprak hij een aantal knelpunten rondom het buitengewoon onderwijs die om een oplossing vroegen. Het was bedoeld als discussiestuk over het onderwijs van de toekomst waarin ‘niet het *verschil* tussen kinderen, maar de *overeenkomst* in onderwijs maatgevend [zou] worden voor het onderwijsbeleid!’ (Van Kemenade et al., 1987: 261, cursief niet in origineel).

De knelpunten rondom het buitengewoon onderwijs die in de Contourennota werden aangekaart zijn door Van Kemenade et al. (1987) en De Groot en Van Rijswijk (1999) kort op een rijtje gezet. Allereerst gaat het om het gevaar dat gehandicapte kinderen door het verblijf in buitengewone scholen steeds verder gesegegreerd raken van de samenleving en daardoor belemmert worden in hun maatschappelijke integratie. Bij terugkeer in de maatschappij zou de oudleerling last kunnen hebben van etikettering en stigmatisering. Vervolgens werd gesproken over het feit dat het gewoon lager onderwijs over onvoldoende mogelijkheden beschikt om kinderen met extra behoeften te kunnen opvangen en begeleiden. Met name de kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden, zeer moeilijk opvoedbare kinderen, ziekelijke kinderen, moeilijk lerende

kinderen en kinderen in inrichtingen voor kindbescherming, omdat de oorzaken niet eenduidig zijn vast te stellen. Daarnaast gaat het om zowel de eerder genoemde opleidings- en ervaringsachtergrond van de leerkrachten, als om materiële voorzieningen. Door dit gebrek werden gewone scholen gedwongen kinderen naar het buitengewoon onderwijs te sturen. Dit tweede knelpunt gaat hand in hand met het derde knelpunt: er is geen uniformiteit in de verwijzings- en toelatingscriteria. Met als gevolg dat kinderen met ongeveer dezelfde handicap soms naar verschillende soorten buitengewoon onderwijs werden doorverwezen. Ook zou de toelatingsprocedure te veel op medische criteria gebaseerd zijn en te weinig op pedagogisch-didactische aspecten. Tot slot werd aanbevolen meer aandacht te besteden aan en meer energie te steken in een betere samenwerking tussen het gewoon en buitengewoon onderwijs. De Contourennota stelde dat door de gebrekkige samenwerking een weg terug naar het gewone onderwijs bijna onmogelijk was.

De Contourennota is vanuit het sociaal-constructivistisch perspectief interessant omdat opvalt dat men steeds meer oog krijgt voor de sociale ongemakken die het buitengewoon onderwijs met zich meebrengt voor hulpbehoevende kinderen. Zo maakt men zich zorgen over de kwaliteit van het onderwijs en is men kritisch wat betreft het segregeren omdat dit stigmatisering tot gevolg heeft. Het zal duidelijk zijn dat de beleidsactoren dit vanuit de praktijk hebben opgepikt en meenemen in hun zoektocht naar het vinden van verbeteringen voor het buitengewoon onderwijsbestel.

De Contourennota kwam met een nieuwe visie op het kind met leerproblemen en bij een nieuwe visie hoorde een andere naam namelijk: het *speciaal onderwijs*. Het speciaal onderwijs zou voor een klein deel van het totaal aantal kinderen uit het buitengewoon onderwijs worden opgezet, er werd gedacht aan de zwakzinnigen, doven en blinden, de oudste categorieën van het buitengewoon onderwijs. Het overgrote deel van de hulpbehoevende kinderen zou in het gewoon lager onderwijs moeten kunnen blijven, zij het met speciale voorzieningen (er werd dus gestreefd naar integratie). De structuur en opzet van het speciaal onderwijs zouden sterk gaan verschillen van het bestaande buitengewoon onderwijs, men wilde dit bereiken met de volgende twee beleidsuitgangspunten. Ten eerste via *externe integratie*: het behoud van zoveel mogelijk kinderen in het gewoon lager onderwijs, door opheffing van de scheiding tussen gewoon en speciaal onderwijs. Ten tweede *interne integratie*: aparte schoolvoorzieningen waarvan slechts in het uiterste geval gebruik gemaakt mag worden. Strengere toelatingscriteria waren hiervoor nodig (Van Kemenade et al., 1987).

Er werd zowel positief als negatief gereageerd op de Contourennota¹⁶. Iedereen was het eens met de gedachte dat iets gedaan moest worden aan de sterke stijging van het aantal leerlingen

¹⁶ In hoofdstuk 6 zal meer aandacht worden besteed aan de reacties uit de praktijk.

naar het speciaal onderwijs. Maar de manier waarop, het idee van externe integratie waardoor de toegang tot het speciaal onderwijs zo goed als dicht werd gedaan, daar reageerde men sceptisch op. Twijfel bestond of het gewoon lager onderwijs voldoende speciaal kon worden gemaakt om kinderen met leerproblemen goed onderwijs te kunnen geven. De ideeën voor het nieuwe speciaal onderwijs hadden betrekking op de langere termijn. Concrete beleidsmaatregelen kwamen (opnieuw) niet tot stand (Van Kemenade et al., 1987; De Groot & Van Rijswijk, 1999).

De Contourennota zorgde dus voor discussie en bedenkingen over het buitengewoon onderwijs (er was nog geen sprake van officiële naamsverandering naar *speciaal* onderwijs). Als reactie op alle commotie verschijnt in 1977 de *‘Nota speciaal onderwijs’*. In de inleiding stond het volgende:

‘Het beleid zoals hier wordt voorgesteld, is gericht op zowel de verbetering van het onderwijs aan kinderen met problemen in aparte scholen, alsook op vergroting van de bijdrage van het regulier onderwijs tot de hulpverlening aan kinderen met problemen’ (Van Kemenade et al., 1987: 264).

De Nota speciaal onderwijs was een pleidooi voor een samenhangend geheel van funderend onderwijs voor vier- tot zestienjarigen, op korte termijn zouden er twee ingrijpende wijzigingen moeten plaatsvinden die als het zogenaamde *‘tweesporenbeleid’* de geschiedenis in ging. De keuze voor dit beleid zou leiden tot een andere benadering van het opvangen van kinderen met problemen. De overheid richtte zich tot dan toe (tot halverwege de jaren zeventig) op pedagogische en didactische zorg voor kinderen met problemen via aparte scholen. In de Nota speciaal onderwijs werd voor het eerst de noodzaak van voorzieningen binnen het regulier onderwijs ingezien (De Groot & Van Rijswijk, 1999; Bakker et al., 2006).

Volgens het eerste spoor uit de Nota speciaal onderwijs zou het onderwijs in de speciale scholen geïntensiveerd moeten worden. Er werd gepleit voor orthopedagogisch gefundeerde handelingsplannen, voor verbeterde verwijzings- en toelatingsprocedures, voor individuele leerlingbegeleiding op basis van multidisciplinaire samenwerking en voor experimenten met het oog op een nieuwe indeling van het speciaal onderwijs (De Groot & Van Rijswijk, 1999: 15-16). Een belangrijke verandering was de aandacht voor orthopedagogisch denken en handelen, het onderwijs moest af van het diagnosticeren van kinderen uitsluitend op medische gronden, afgaande op het type handicap. De pedagogisering¹⁷ die zich in de praktijk al aftekende in de vervanging van artsen voor pedagogen en psychologen, kreeg nu voor het eerst uitwerking in het beleid. Het tweede spoor richtte zich op vergroting van de bijdrage van het regulier onderwijs aan de zorg voor hulpbehoevende kinderen, hiervoor was een hechte samenwerking tussen de gewone en de speciale scholen nodig. Volgens onderwijsminister van Kemenade zou een groot deel van de problemen

¹⁷ Het begrip pedagogisering wordt verder toegelicht in hoofdstuk 6.

worden opgelost als het regulier onderwijs minder kinderen doorverwees naar het speciaal onderwijs. Een nieuwe term die hiervoor werd geïntroduceerd was 'zorgverbreding': speciale scholen konden hun expertise gebruiken om reguliere scholen te helpen een breed aanbod van adequate orthopedagogische hulp op te zetten, zodat meer kinderen in het regulier onderwijs konden blijven (Bakker et al., 2006).

De overheid wilde voorgoed een andere weg inslaan met het *speciaal* onderwijs en het *regulier* onderwijs: nieuw beleid, nieuwe naam. In twee Nota's waren de nieuwe visies uitgeschreven: intensivering van het speciaal onderwijs (via pedagogisering) en vergroting van de bijdrage van het reguliere onderwijs (via 'zorgverbreding'). Dit waren de sleutelwoorden die in 1979 en 1980 voor veel debat zorgden.

4.5 Zoektocht naar een nieuw speciaal-onderwijssysteem

Begin jaren tachtig werd uit de eerder beschreven discussies de conclusie getrokken dat de structuur en inhoud van het buitengewoon onderwijs veranderd moesten worden, maar eensgezindheid over hoe deze vernieuwingen en veranderingen geconcretiseerd moesten worden, was er niet. Met de inwerkingtreding van de *Wet op het Basisonderwijs* (WBO) in 1985, ter vervanging van de Lager Onderwijswet uit 1920, kwam de overheid voor een lastig dilemma te staan. Door het verdwijnen van de Lager Onderwijswet verviel namelijk ook de wettelijke basis van het buitengewoon onderwijs, een nieuwe wet voor het buitengewoon onderwijs werd daarom noodzakelijk. Het opstellen van een wet in een periode van maatschappelijke roering rondom het buitengewoon onderwijs maakte het echter een lastige opgave voor de overheid. Aangezien consensus miste, was een nieuwe wet voorlopig ongewenst. In plaats daarvan koos het kabinet voor een Interimwet: de *Interimwet op het Speciaal Onderwijs en het Voortgezet Speciaal Onderwijs* (ISOVSO). Verwacht werd dat binnen tien jaar genoeg onderzoek gedaan kon worden om erachter te komen welke wetgeving het buitengewoon onderwijs behoeft. Daarom kreeg de ISOVSO een geldigheidsduur van 1985 tot 1995.

Met de komst van de ISOVSO was voor het eerst sprake van een verandering qua vormgeving van het buitengewoon onderwijs en met het ingaan van de ISOVSO sprak men officieel over *speciaal* onderwijs. De Koninklijke Besluiten die de afgelopen decennia van kracht waren gegaan, bevatten vaker een differentiatie van typen onderwijs. Meer dan tot dan toe het geval was, speelde de specifieke werkwijze van de school een belangrijke rol in de Interimwet. De ISOVSO verschilde met het Koninklijk Besluit van 1967 in het streven naar een zo groot mogelijke overeenkomst tussen de wetgeving voor het regulier basisonderwijs en die voor het speciaal onderwijs, alleen wanneer het strikt noodzakelijk was werden formuleringen veranderd. De vormgeving van het speciaal onderwijs mocht dan sterk veranderd zijn, de inhoud was bijna identiek aan die van het Koninklijk Besluit van

1967, vrijwel dezelfde typen¹⁸ onderwijs zijn terug te vinden (De Groot & Van Rijswijk, 1999: 16-17). In de ISOVSO kregen de eerder genoemde voorstellen van onderwijsminister van Kemenade een wettelijke basis: er werd geïnvesteerd in 'zorgverbreding' in het basisonderwijs, het opstellen van behandelingsplannen waarin werd aangegeven hoe de onderwijskundige zorg voor probleemkinderen concreet zou worden vormgegeven en tot slot samenwerking tussen het regulier en speciaal onderwijs. Met het ingaan van deze nieuwe wetgeving werd officieel afstand genomen van het streven naar differentiatie in het onderwijsaanbod aan kinderen met een beperking. In plaats daarvan werd integratie in het reguliere onderwijs geambieerd (Bakker et al., 2006).

Het ingaan van de ISOVSO in 1985 leidde tot een opleving van de discussie over de toekomst van het speciaal onderwijs. Zeker nu de overheid de Interimwet een geldigheidsduur van tien jaar had gegeven, gingen alle betrokkenen opzoek naar alternatieven voor het bestaande systeem van onderwijs voor hulpbehoevende kinderen. Uit alle ideeën, alternatieven en beoogde nodige ontwikkelingen die werden bedacht door verschillende actoren kunnen vier hoofdpunten worden gefilterd die invloed hebben gehad op de nieuwe wet uit 1998 (deze wordt in de volgende paragraaf besproken). Het eerste punt betrof het streven naar beteugeling van de groei van het speciaal onderwijs. In hoofdstuk 5 is te zien dat de toestroom van leerlingen naar de speciale scholen (sterk) bleef stijgen. De groei was al langer een problematisch punt (zie paragraaf 4.4) waar men maar geen oplossing voor kon vinden; eindeloze discussies werden begin jaren tachtig gevoerd, tot concrete maatregelen kwam het echter niet. Het grootste bijkomende probleem voor de overheid was dat leerlingen in het speciaal onderwijs gemiddeld drie keer duurder waren dan leerlingen in het reguliere onderwijs (De Groot & Van Rijswijk, 1999: 19). Hierdoor stond de onderwijsfinanciering onder grote druk. Daarnaast was een meerderheid van de Tweede Kamer (midden jaren tachtig) van mening dat het scheiden van kinderen in twee aparte groepen, in 'speciale' kinderen en 'gewone' kinderen, zo snel mogelijk moest stoppen.

Het tweede punt betrof de ontevredenheid over de bestaande indeling van schoolsoorten in het speciaal onderwijs. In het ISOVSO (1985) werd gesproken over vijftien schoolsoorten¹⁹, deze indeling was ontstaan in de eerste helft van de twintigste eeuw. Men had zich toentertijd sterk laten leiden door de medici, die als deskundigen werden ingeschakeld bij het definiëren van hulpbehoevende kinderen. Bij de zoektocht naar de juiste indeling van schoolsoorten stuitte men op een aantal problemen: zo had men zorgen over de diagnostische differentiatie en over de gebrekkige pedagogische en didactische relevantie van de indeling die in de ISOVSO was gemaakt. De indeling

¹⁸ Zie bijlage 9.2.

¹⁹ Zie bijlage 9.2.

was namelijk gebaseerd op het idee dat binnen een bepaald schooltype de kinderen min of meer dezelfde problemen hadden. Maar deze homogeniteit werd sterk betwijfeld, uit (praktijk) ervaringen²⁰ bleek namelijk dat leerlingen binnen een zelfde groep uiteenlopende pedagogische en didactische behoeften hadden waar tot dan toe weinig rekening mee was gehouden. De roep om een andere indeling van het speciaal onderwijs kreeg daarom een belangrijke rol in de zoektocht naar een nieuw speciaal-onderwijssysteem (De Groot & Van Rijswijk, 1999: 19-20).

Het derde punt had van doen met het voortgezet speciaal onderwijs. Hier zal ik verder niet over uitweiden, aangezien deze scriptie beperkt blijft tot het lager onderwijs.

Het laatste punt werd ingebracht door de toenmalige Adviesraad voor het basisonderwijs, het speciaal onderwijs en de opleidingen (ARBO). De Adviesraad presenteerde in 1985 een advies over een ontwikkelingsmodel voor het speciaal onderwijs in de periode 1985-1995. In de aanbeveling werd met name het groot aantal verschillende schooltypen bekritiseerd, de Adviesraad oordeelde dat de overheid moest streven naar 'een zo flexibel mogelijk georganiseerd en samenhangend systeem van speciaal onderwijs' (De Groot & Van Rijswijk, 1999: 22). Hiertoe onderscheidde de ARBO drie groepen scholen in een ontwikkelingsmodel: de *groep-één*-, *groep-twee*-, en *groep-drie-scholen*²¹ (De Groot & Van Rijswijk, 1999: 22). De eerste groep zou bestaan uit leerlingen waarvan de ARBO verwachtte dat ze in beginsel overgeplaatst konden worden naar het regulier onderwijs, eventueel met ambulante begeleiding vanuit het speciaal onderwijs. Groep twee omvatte, volgens de ARBO, leerlingen met zeer specifieke pedagogisch-didactische behoeften. Deze leerlingen zouden (tenminste voor enige tijd) aangewezen zijn op een afzonderlijke, hoog gespecialiseerde benadering. Een aantal kinderen uit deze groep zouden wellicht onderwijs kunnen volgen in de scholen van de eerste groep, een ander deel zou met ambulante begeleiding overgeplaatst kunnen worden naar het reguliere onderwijs. De derde groep bestond, naar het oordeel van de Adviesraad, uit leerlingen met zeer specifieke behoeften. Verwacht werd dat deze leerlingen (over het algemeen) gedurende hun hele schooltijd zeer intensieve, niet door andere scholen te realiseren, zorg zouden vragen (De Groot & Van Rijswijk, 1999: 23).

De ARBO noemde het advies van de driedeling een *tentatief ontwikkelingsmodel*, dit hield in dat het slechts hulplijnen waren bij de discussie die in de periode 1985-1995 gevoerd werden over de toekomst van het speciaal onderwijs. Er werd een vertrekpunt aangeboden, het eindpunt was echter nog niet bekend. Later bleek dat de voorlopige hulplijnen van de ARBO in de tweede helft van de jaren negentig definitieve scheidslijnen zouden worden, in de door de overheid opgestelde wet voor het speciaal onderwijs (De Groot & Van Rijswijk, 1999: 23).

²⁰ Zie hoofdstuk 6.

²¹ Zie bijlage 9.2.

Deze paragraaf laat een duidelijk sociaal-constructivistisch perspectief zien vanuit de overheid. Door te kiezen voor een Interimwet werden verschillende actoren aangespoord om mee te denken over een nieuw speciaal-onderwijssysteem en uiteindelijk over een nieuwe wet, voor het eerst aparte wet, voor het speciaal onderwijs. Een verandering qua vormgeving stond daarbij hoog in het vaandel: de overheid wilde definitief afstand nemen van het oude buitengewoon onderwijs waar segregatie en uitbreiding te lang een grote rol hadden gespeeld. Het toekomstige speciaal onderwijs moest zorgen voor integratie en overeenkomsten tussen regulier en speciaal onderwijs.

4.6 'Weer Samen Naar School'

Begin jaren negentig stond de overheid voor de grote uitdaging om de zorg voor probleemkinderen in de reguliere scholen te verbeteren, zodat minder leerlingen uit het reguliere onderwijs naar het speciaal onderwijs zouden stromen. In 1990 gaf de toenmalige staatssecretaris van onderwijs J. Wallage het startsein voor het '*Weer Samen Naar School*'-beleid (WSNS). Het WSNS-beleid bestond uit samenwerkingsverbanden tussen scholen voor regulier onderwijs en scholen voor mlk, lom en iobk-afdelingen (deze scholen vielen onder de eerder genoemde groep-één-scholen). Via een samenwerkingsverband wilde staatssecretaris Wallage de scheidslijn op onderwijskundig, bestuurlijk en financieel gebied tussen regulier en speciaal onderwijs verminderen. In eerste instantie was deelname vrijwillig en mochten de scholen hun eigen partner kiezen, om participatie te bevorderen kregen de scholen een beloning. Achter de WSNS-samenwerkingsverbanden school de opvatting dat de zorg voor hulpbehoevende kinderen een gezamenlijke verantwoordelijkheid was van regulier en speciaal onderwijs. Door samen te werken hoopte de overheid dat die gedeelde verantwoordelijkheid vorm en inhoud kreeg. De enige taak die de overheid hierin bekleedde was het verstrekken van faciliteiten; bemoeienis met de inhoud van het werk binnen de samenwerkingsverbanden was niet aan de orde. De in het schooljaar 1991/'92 opgestarte samenwerkingsverbanden, hadden hun vuurdoop in het schooljaar 1992/'93.

Het WSNS-beleid werd in 1994 omgezet in de *Weer Samen Naar School-wet*. Met het ingaan van deze wet werd het voor alle reguliere scholen en alle voorzieningen voor moeilijk lerende kinderen (mlk), voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom) en voor de in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (iobk) verplicht om aangesloten te zijn bij een samenwerkingsverband. Daarnaast werden er *regionale verwijzingscommissies* ingesteld. Deze commissies gingen vanaf 1996 de verwijzing van kinderen naar mlk, lom of iobk scholen toetsen. Alleen als de zorg voor hulpbehoevende leerlingen in reguliere scholen onmogelijk werd geacht, was doorverwijzing naar speciaal basisonderwijs mogelijk (De Groot & Van Rijswijk, 1999; Bakker et al., 2006).

In 1995 werd de balans opgemaakt naar de eerste drie schooljaren (1992/'93, 1993/'94 en 1994/'95) van het WSNS-project. De positieve ervaringen²² die waren voortgekomen uit de samenwerking tussen regulier en speciaal basisonderwijs hadden onder andere van doen met de maatregelen die de reguliere scholen hadden getroffen om de kwaliteit van 'zorgverbreding' te optimaliseren. Zo waren er op een aantal scholen interne begeleiders gekomen en in andere scholen waren hulpklassen gevormd, die leerlingen met problemen (tijdelijk) konden helpen. Uit diverse onderzoeken en rapportages kwam echter ook naar voren dat de samenwerkingsverbanden onvoldoende werkten²³. Nog steeds was er sprake van een hoog aantal doorverwijzingen naar het speciaal basisonderwijs. De oorzaak leek te liggen in het financieringsbeleid: de reguliere scholen die hun probleemleerlingen niet of nauwelijks doorverwezen naar het speciaal basisonderwijs en dus extra inspanning leverden om de leerlingen mee te laten doen in de klas, kregen niets extra's van de overheid. Financiële prikkels om leerlingen in het regulier onderwijs te houden ontbraken. Hier moest iets aan gedaan worden zodat de WSNS-wet zou slagen (De Groot & Van Rijswijk, 1999; Meijer, 2004). De financiële prikkel die tot meer samenwerking moest leiden werd de 'tweepercentregeling' genoemd. Het aantal leerlingen in de basisschoolleeftijd die naar het speciaal basisonderwijs ging, moest worden teruggebracht naar twee procent (op dat moment was het in de meeste gevallen vier procent). Wanneer het een regio lukte onder de limiet te blijven, kregen de reguliere basisscholen het daarmee bezuinigde bedrag. Werd de limiet overschreden, dan zou het bedrag gekort worden op de reguliere basisscholen en werd het op de rekening van de speciale basisscholen gestort (Bakker et al., 2006).

De conclusie is dat de overheid de jaren negentig ingegaan met een sterk offensief tegen verdergaande segregatie tussen het speciaal en regulier onderwijs. *Samen* werd het wapen in de strijd voor integratie: *Weer Samen Naar School*, *samenwerkingsverbanden* en *gezamenlijke* verantwoordelijkheid. Zoals uit de eerste evaluatie bleek, ging deze omslag niet zonder slag of stoot en kon de overheid niet van een afstand toekijken (wat in eerste instantie het geval was). Zo werd financiële stimulering noodzakelijk geacht om iedereen over de streep te trekken op weg naar integratie.

In de overzichtsstudie '*WSNS welbeschouwd*' onder redactie van C.J.W. Meijer (2004) wordt onder andere de stand van zaken na de eerste jaren WSNS besproken. Uit deze evaluatie blijkt dat de doelstelling om het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs drastisch te verlagen deels was gelukt. Het aantal leerlingen blijkt vanaf 1995 sterk te zijn gedaald, op dit punt leek het WSNS-beleid dus geslaagd. Daarentegen was er een enorme groei te zien bij de overige sectoren van het speciaal

²² In hoofdstuk 6 wordt uitgebreid stil gestaan bij de ervaringen vanuit de onderwijspraktijk.

²³ Zie hoofdstuk 6 voor de onderwijsverslagen.

onderwijs (de groep-twee- en drie-scholen). Met name het aantal leerlingen op de scholen voor zeer moeilijk lerende kinderen (zmlk) en voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen (zmok) was hard gestegen. Zo bekeken was het WSNS-beleid *niet* geslaagd. Uit deze cijfers bleek namelijk dat leerlingen juist naar zwaardere typen speciaal onderwijs werden gestuurd²⁴, waardoor geen sprake was van integratie maar segregatie. Ook op kwalitatief niveau waren er problemen: het reguliere basisonderwijs kampte met een tekort aan middelen om de speciale kinderen op te kunnen vangen. In augustus 1998 werd de ISOVSO uit 1985 opgesplitst in drie wetten. Kort op een rijtje (De Groot & Van Rijswijk, 1999: 23-24):

1. *Wet op het Primair Onderwijs (WPO)*. Vanuit de ISOVSO gaan de voorzieningen voor moeilijk lerende kinderen (mlk) tot twaalf à dertien jaar, voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom) tot twaalf à dertien jaar en voor in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (iobk) van vier tot zes à zeven jaar (voorheen de WSNS-wet) naar het WPO en vallen onder de naam *speciaal basisonderwijs (SBO)*. Het regulier basisonderwijs valt ook onder deze wet;
2. ISOVSO wordt *Wet op de Expertisecentra (WEC)*. Hier vallen de eerder benoemde twee- en drie-scholen (groepen) onder (sleutelbegrippen: LGF of Rugzak, REC);
3. Vanuit het ISOVSO vallen de voorzieningen voor moeilijk lerende kinderen en voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden vanaf twaalf à dertien jaar onder de *Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO)*²⁵.

De per augustus 1998 ingegane *Wet op het Primair Onderwijs (WPO)* was een combinatie van de Wet op het Basisonderwijs uit 1985 en een deel van de ISOVSO eveneens uit 1985, namelijk de groep-één-scholen bestaande uit de scholen voor mlk, lom en iobk (voorheen WSNS-wet). Deze scholen werden in de WPO niet meer apart benoemd, alle voorzieningen heette voortaan *speciale scholen voor basisonderwijs (SBO)*. De reden hiervoor was dat de speciale basisschool onderdeel werd van het 'continuüm van zorg' samen met de reguliere basisscholen (Meijer, 2004: 83). Tevens werden de afspraken die waren gemaakt na de eerste evaluatie van het WSNS-beleid, opgenomen in de WPO. Dit waren onder andere afspraken gericht op het versterken en verbeteren van de zorg voor kwetsbare leerlingen binnen het reguliere onderwijs in de vorm van extra geld en de afspraak om de regionale verschillen in deelname aan het speciaal basisonderwijs geleidelijk te verevenen. In de WPO werd vastgelegd dat alle reguliere scholen voor basisonderwijs en alle speciale scholen voor basisonderwijs verplicht werden deel uit te maken van een samenwerkingsverband. Het doel van

²⁴ Zie hoofdstuk 5.

²⁵ De WVO zal niet worden behandeld in deze scriptie aangezien ik mij beperk tot het lager onderwijs.

zo'n samenwerkingsverband was het creëren van een geheel aan voorzieningen binnen en tussen reguliere en speciale basisscholen, zo zouden zoveel mogelijk leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken. De WPO kreeg hierdoor een verplichtend karakter, wat nog weinig was voorgekomen in de beleidsgeschiedenis van het speciaal onderwijs. Toch was nog veel vrijheid terug te vinden binnen de verplichte kaders: de samenwerkingsverbanden mochten onder andere zelf invulling geven aan de zorgstructuur en de doelstellingen van het zorgplan (De Groot & Van Rijswijk, 1999; Meijer, 2004).

In de herfst van 1995 kwam er aandacht voor de leerlingen op de groep twee- en drie-scholen. Op verzoek van de staatssecretaris van onderwijs werd de *Commissie leerlinggebonden financiering in het speciaal onderwijs* in het leven geroepen en zij kwam met het advies '*Een steun in de rug*' (De Groot & Van Rijswijk, 1999: 75). Het advies richtte zich op de financiering van het onderwijs aan 'leerlingen die *ernstige belemmeringen* ondervinden ten gevolge van een *handicap of stoornis* bij het volgen van *onderwijs*' (De Groot & Van Rijswijk, 1999: 76, cursief in origineel). Voor de leerlingen die onder deze beschrijving vielen wilde de commissie 'een *leerlinggebonden budget*: een door een onafhankelijke commissie aan de ouders van de betrokken leerling toe te kennen 'voucher' ten behoeve van de speciale onderwijszorg die deze leerling nodig heeft' (De Groot & Van Rijswijk, 1999: 76, cursief in origineel). De voucher zou evenveel waard worden als het verschil tussen de kosten van plaatsing op een school voor speciaal onderwijs of voor regulier onderwijs. De bedoeling was dat ouders met behulp van deze voucher zelf konden kiezen op welke wijze hun kind speciale onderwijszorg zou ontvangen. Zo zouden ouders extra hulp kunnen 'inkopen' op de reguliere basisschool naar hun keuze. De nieuwe regeling was totaal anders dan het bekostigingssysteem dat eerst gold. Toen ging al het geld bedoeld voor kinderen die speciale onderwijszorg nodig hadden naar de betrokken scholen voor speciaal onderwijs. Deze koppeling tussen extra zorg en plaatsing op een speciale school verviel (Bakker et al., 2006).

De staatssecretaris kwam in navolging van dit advies in 1996 met beleidsplannen voor de leerlingen uit de groep-twee- en drie-scholen, onder de naam '*De rugzak*' (De Groot & Van Rijswijk, 1999: 75) of '*Persoonsgebonden Budget*' (PGB) (Bakker et al., 2006: 568). Het beleidsplan bestond uit een gefaseerde invoering van een vorm van leerlinggebonden financiering: zo moest de omvang van het leerlinggebonden budget worden bepaald (dit werd afhankelijk van de aard van de handicap van de betrokken leerling) en werd onderzocht in hoeverre het mogelijk was het bekostigingssysteem zo in te richten dat er met meer gedifferentieerde budgetten kon worden gewerkt. Verplicht werd het handelingsplan, deze werd voor iedere gehandicapte leerling in zowel regulier als speciaal onderwijs opgesteld. Wanneer de ouders akkoord gingen met de inhoud van het handelingsplan van hun kind, werd het leerlinggebonden budget toegekend aan de door de ouders gekozen school (De Groot &

Van Rijswijk, 1999). In 1998 werden alle maatregelen voor de leerlingen uit de groep-twee- en drie- scholen vastgelegd in de eerder genoemde *Wet op de Expertisecentra (WEC)*²⁶.



Het 'Rugzakje'.

²⁶ Zie bijlage 9.2 voor de scholen die onder deze wet vielen.

De overheid wilde schaalvergroting in de vorm van clustering van de bestaande voorzieningen voor speciaal onderwijs tot stand brengen. Dit hield in dat de speciale scholen moesten gaan samenwerken. De clustering diende te zorgen voor een optimalisering van de kwaliteit van het speciaal onderwijs. Immers, door de samenwerkingsverbanden kon effectiever en efficiënter worden gewerkt en kon zo meer kwaliteit worden geboden dan voorheen in de kleine categoriale voorzieningen. De overheid streefde naar de vorming van vier clusters (De Groot & Van Rijswijk, 1999: 86-87):

- Cluster 1: *visueel gehandicapte leerlingen*: voorheen de scholen voor blinde en slechtziende leerlingen;
- Cluster 2: *auditief en communicatief gehandicapte leerlingen*: voorheen de scholen voor dove, slechthorende en leerlingen met ernstige spraakmoeilijkheden;
- Cluster 3: *lichamelijk gehandicapte kinderen (inclusief de chronisch zieke kinderen), verstandelijk gehandicapte leerlingen en meervoudig gehandicapte leerlingen*: voorheen de scholen voor lichamelijk gehandicapte kinderen, zmlk, meervoudig gehandicapte kinderen en voor langdurig zieke kinderen waarbij fysieke problemen een dominante rol spelen;
- Cluster 4: *leerlingen met ernstige ontwikkelingsstoornissen*: voorheen de scholen voor zmk, voor langdurig zieke kinderen waarbij psychiatrische problemen een dominante rol spelen en de scholen verbonden aan pedologische instituten.

Het ministerie van Onderwijs sprak niet over clusters, maar over *expertisecentra*, vandaar *Wet op de Expertisecentra*. Uit de naam valt op te maken dat de overheid veel meer van de centra verwachtte dan ooit van de speciale scholen werd verwacht. Er werd een lijst van acht functies opgesteld waaraan de expertisecentra moesten voldoen. De eerste functie was het verzorgen van *onderwijs* en *onderwijsondersteunende* activiteiten voor leerlingen waarvan de ouders gekozen hebben voor een aparte school voor speciaal onderwijs. De tweede functie hield het verzorgen van *ambulante begeleiding* van leerlingen en leerkrachten in op zowel reguliere als speciale scholen. Ten derde werd van de expertisecentra verwacht dat ze *handelingsgerichte diagnostiek* verrichtten en handelingsplannen opstelden. De vierde functie was het bieden van *advies* aan bijvoorbeeld ouders en *collegiale consultatie* aan collega's in het regulier onderwijs. Omdat meer speciale kinderen naar het regulier onderwijs zouden gaan, omvatte de vijfde functie het bieden van *onderwijsondersteuning door therapeuten en logopedisten*. Van een expertisecentrum werd verwacht dat er een *depot van hulpmiddelen* ingericht en beheerd werd, zodat scholen hier gebruik van konden maken. De zevende functie hield in dat er energie moest worden gestoken in de *ontwikkeling van de eigen expertise*, met als belangrijkste doel het ontwikkelen van landelijke

expertiseplatforms. In het verlengde hiervan lag de laatste functie: *onderzoek en ontwikkeling*. Deze acht functies werden op regionaal niveau geregeld, binnen een cluster van scholen dat een *Regionaal Expertisecentrum* (REC) werd genoemd (De Groot & Van Rijswijk, 1999: 87).

Het samenwerkingsideaal van de overheid dat in het WSNS-project werd geïntroduceerd, kwam terug in de WPO en de WEC. Allereerst de WPO: Wet op het *Primair* Onderwijs, waar het speciaal basisonderwijs als het ware in is verstoppt. Net zoals de scholen voor mlk, lom en iobk, die nu alle onder één naam vallen: speciale scholen voor basisonderwijs. De overheid probeerde zo de scheidslijn tussen het regulier en speciaal onderwijs te vervagen. Er moest gestreefd worden naar een 'continuüm van zorg' binnen (verplichte!) samenwerkingsverbanden tussen speciale en reguliere scholen en reguliere scholen moesten worden versterkt in hun zorg voor de zwakkere leerling.

Via de WEC probeerde de overheid integratie van probleemleerlingen en samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs op een andere manier te bereiken. De ouders speelden daarbij een belangrijke rol. Hen werd keuzevrijheid gegeven in de zoektocht naar de juiste school voor hun kind via het Rugzakje en ze kregen op allerlei manieren steun in het nemen van de juiste beslissing. De overheid hoopte zo dat de kinderen die naar het reguliere onderwijs zouden kunnen gaan, via de ouders het laatste zetje kregen. Opvallend is verder dat binnen de WEC een andere definiëring werd gebruikt voor hulpbehoevende kinderen:

'leerlingen die *ernstige belemmeringen* ondervinden ten gevolge van een *handicap of stoornis* bij het volgen van *onderwijs*' (De Groot & Van Rijswijk, 1999: 76, cursief in origineel).

In tegenstelling tot de definiëring in 1920:

(scholen voor buitengewoon onderwijs zijn) 'bestemd voor kinderen die wegens ziels- of *lichaamsgebreken* of uit maatschappelijke oorzaak niet in staat zijn geregeld en met vrucht het *gewone* onderwijs te volgen of wier gedrag het noodzakelijk maakt hun buitengewoon onderwijs te doen geven' (Graas, 1996: 55).

Men spreekt niet meer over *gebreken* maar over *belemmeringen*, bovendien werd gesproken over het niet meer kunnen volgen van *onderwijs* in het algemeen in plaats van het niet kunnen volgen van *gewoon* onderwijs. Het lijkt erop dat de overheid zo de negatieve connotatie van het speciaal onderwijs probeert weg te poetsen, net zoals gekozen is voor *expertisecentra*. Het zal duidelijk zijn dat de overheid in de jaren negentig vele maatregelen heeft genomen om het speciaal en regulier onderwijs weer nader tot elkaar te brengen, zodat de leerlingen Weer Samen Naar School gaan.

4.7 Slot

De twintigste eeuw begon met het streven naar een zo uitgebreid en gescheiden mogelijk - van het regulier onderwijs - stelsel voor hulpbehoevende kinderen en eindigde met een grote inspanning om juist zoveel mogelijk kinderen in het reguliere onderwijs te behouden. Van *segregatie* naar *integratie*. De paragrafen in dit hoofdstuk introduceren steeds een nieuw tijdperk in de ontwikkeling van speciaal-onderwijsbeleid. Het zijn opeenvolgende *frames*, nieuwe visies of gebeurtenissen die een nieuw beleid, Koninklijk Besluit of wet tot gevolg hebben. Deze *frames* zullen terugkomen in hoofdstuk 7 waar ook de andere empirische gegevens worden opgenomen en met elkaar worden geïntegreerd.

Terugkijkend op de ontwikkelingen op het gebied van speciaal-onderwijsbeleid, valt een aantal hoofdpunten aan te wijzen. Deze zijn in schema 4.1 samengevoegd. De eerste kolom (§) correspondeert met de paragrafen in dit hoofdstuk, de tweede kolom geeft het jaartal of de tijdsperiode aan. In de derde kolom staan de belangrijkste beleids- of wetswijzigingen en acties vanuit de overheid die met het speciaal onderwijs van doen hebben. De pijltjes in de vierde kolom geven aan of het initiatief of de situatie die mogelijk leidt tot een beleidsontwikkeling (of niet), vanuit de overheid of vanuit de maatschappij komt. In sommige gevallen is het zo dat beide partijen invloed hebben, er is dan sprake van een wisselwerking. Tot slot de laatste kolom: deze geeft de praktijksituatie aan en onder meer reacties en initiatieven vanuit de praktijk. Deze kolom is echter verre van compleet omdat de nadruk in dit hoofdstuk op de beleidsontwikkelingen ligt.

Schema 4.1

§	Jaar	Overheid (beleid)	→ of ←	Maatschappij (praktijksituatie)
4.1	1901	Leerplichtwet.	→	Zwakzinnigen in glo.
4.1	1905	Zwakzinnigen buiten de wet.	←	Wat te doen met zwakzinnige kinderen?
4.2	1920/'21	Lager Onderwijswet. Start blo en aparte inspecteur.	→	Einde pioniersfase. Blo bestaat officieel.
4.2	1923/'30	Meer typen blo via KB's.	←	Roep om meer typen blo.
4.2	Jaren '30 t/m eind WOII	Sober begin blo. Weinig concrete beleids- of wetswijzigingen.	←	Economische crisis en WOII.
4.3	1947	Leerplicht voor blo leerlingen.	→ en ←	Einde WOII. Vraag om ontwikkeling, groei en differentiatie.
4.3	1949	KB van 6 naar 14 blo typen.	→	Lom onderwijs. Meer differentiatie binnen blo en daarmee verdergaande segregatie.
4.4	'50 en '60	Diverse beleidsgerichte rapporten, vraagtekens bij groei blo. Geen consensus.	→ en ←	Ook vraagtekens, maar ontevreden met de ideeën in de rapporten.
4.4	1967	KB 1967.	→	Uitbouw blo: kleuters en jongeren. Scherper toezicht op doorverwijzen naar blo.
4.4	1975 en 1977	Nota's: 'zorgverbreding', 'tweesporenbeleid', overeenkomst i.p.v. verschil.	→	Onderwijsveld sceptisch over nieuwe maatregelen. Bezorgdheid over de kwaliteit van het glo.
4.5	1985	ISOVSO: officieel afstand van segregatie, men spreekt nu over speciaal en regulier onderwijs.	→ en ←	Genoemde voorstellen uit de Nota's krijgen wettelijke basis, groep-één-, twee- en drie- scholen van de ARBO worden overgenomen.
4.6	1990 en 1994	WSNS beleid en wet.	→	Verplichte samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs.
4.6	1998	ISOVSO opgesplitst in 3 wetten: WPO/WEC/(WVO).	→	Definitieve integratie van hulpbehoevende kinderen in het regulier onderwijs.

5. De statistiek van het speciaal onderwijs in de twintigste eeuw

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) komt vanaf 1929 regelmatig, niet jaarlijks, met kwantitatieve gegevens van het buitengewoon (lager) onderwijs. In verschillende *Mededelingen van de afdeling Culturele Statistiek*, worden de statistische gegevens besproken van het aantal leerlingen, onderwijsinstellingen en onderwijzers. Sinds enige tijd is het CBS bezig al deze statistische gegevens te digitaliseren in de online database genaamd StatLine. Tijdens mijn zoektocht naar alle statistische gegevens van het buitengewoon (lager) onderwijs en speciaal onderwijs heb ik gebruik gemaakt van StatLine en voor alle ontbrekende gegevens ben ik naar de bibliotheek van het CBS in Den Haag geweest.

In dit hoofdstuk zullen de verzamelde kwantitatieve gegevens van het speciaal onderwijs van de twintigste eeuw worden geanalyseerd. Dit hoofdstuk is verdeeld in drie verschillende periodes: de eerste periode is van 1900-1920, de tweede van 1920-1950 en tot slot de derde periode van 1950-2000. Waarom ik voor deze driedeling heb gekozen, is omdat iedere periode begint met een belangrijke beleidswijziging (deze zijn besproken in hoofdstuk vier). Zo werd in 1901 de Leerplichtwet ingevoerd, in 1920 ging de nieuwe Lager Onderwijswet in en in vanaf de jaren vijftig is er sprake van een explosieve groei van het buitengewoon (lager) onderwijs.

5.1 De periode 1900-1920

Formeel gezien bestaat het buitengewoon lager onderwijs vanaf 1920, toen de nieuwe lager onderwijswet van kracht werd. Daarvoor was er geen wettelijke erkenning van onderwijs aan leerlingen met een beperking en zijn er geen officiële kwantitatieve gegevens beschikbaar. De gegevens uit figuur 5.1 en 5.2 zijn later verwerkt of gereconstrueerd door onder andere het CBS. Mede verantwoordelijk hiervoor was van Voorthuisen, de eerste inspecteur van het buitengewoon lager onderwijs, die werd aangesteld in 1921. Figuur 5.1 en 5.2 zijn tot stand gekomen met de gegevens uit de database StatLine en gegevens uit de tabellen uit de studie van Graas (1996: 101 en 103). Deze tonen het aantal leerlingen en scholen in het zwakzinnigen onderwijs. Tot slot heb ik de ontbrekende gegevens aangevuld door deze op te zoeken in de bibliotheek van het CBS.

In 1901 werd de leerplichtwet ingevoerd in Nederland, ieder kind in de schoolgaande leeftijd (zes tot twaalf jaar) had toen naast het recht op onderwijs ook de plicht om naar school te gaan. Het was de eerste wettelijke maatregel die (in)direct²⁷ heeft gezorgd voor een toename van het aantal

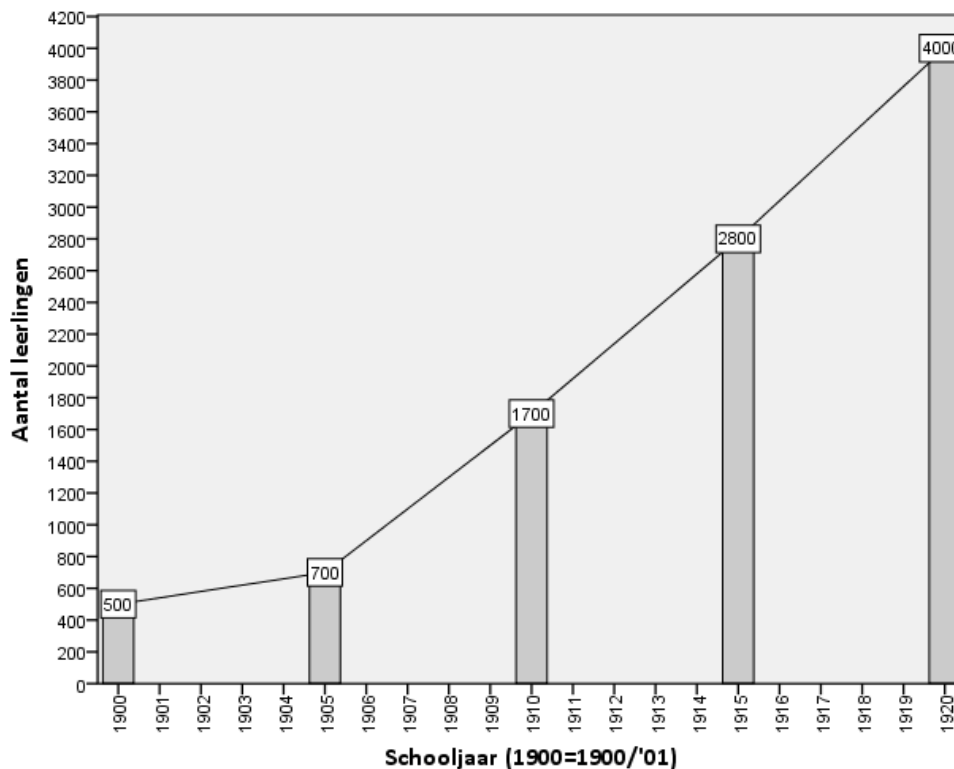
²⁷ De meningen zijn verdeeld of het gaat om een indirect of direct gevolg. Volgens van Liefland (hoofd van een imbecielenschool in Groningen) ging het om een direct gevolg: 'Het klinkt als een paradox, maar is niettemin een feit dat de leerplicht de belangrijkste oorzaak is geweest voor de ontstellende toename van de

hulpbehoevende leerlingen in het gewone lager onderwijs. Voor de inwerkingtreding van de wet werden deze kinderen, na een paar keer te zijn blijven zitten, van school gestuurd, of ze werden thuis gehouden uit schaamte van de ouders. Naast de stijging van hulpbehoevende leerlingen op de gewoon lagere scholen, groeide ook het aantal leerlingen op de scholen voor zwakzinnigen sterk, dit werd eveneens veroorzaakt door het feit dat alle kinderen nu leerplichtig waren (Doornbos & Stevens, 1987; Bakker et al., 2006).

In figuur 5.1 is een gestage stijging van het aantal leerlingen in het 'buitengewoon lager onderwijs' tot 1905 te zien: een toename van 'slechts' tweehonderd leerlingen. Na 1905 komt daar echter verandering in, in een tijdsbestek van vijf jaar komen er duizend zwakzinnige leerlingen bij. Deze groei is het gevolg van een actie uit 1905. Minister Kuyper plaatste namelijk in 1905 het onderwijs aan zwakzinnige kinderen en de scholen voor achterlijke kinderen buiten de wet op het lager onderwijs. Door deze wetswijziging stonden deze onderwijstypen niet meer gelijk aan het gewoon lager onderwijs. Minister Kuyper wilde de onderwijsdoelen die voor het gewoon lager onderwijs waren opgesteld halen, dit zou niet lukken met de aanwezigheid van 'abnormale kinderen' in de klas. Het gevolg was dat alle zwakzinnige leerlingen onttrokken moesten worden van de gewone scholen (Graas, 1996: 37-38). Een deel van deze leerlingen werden vervolgens weer thuis gehouden, de rest moest worden opgevangen in het 'buitengewoon onderwijs', vandaar de sterke stijging (zie ook tabel 5.1).

zwakzinnigheid. Die schiep niet alleen de debielenscholen, maar ook de tienduizenden debielen zelf' (Graas, 1996: 24).

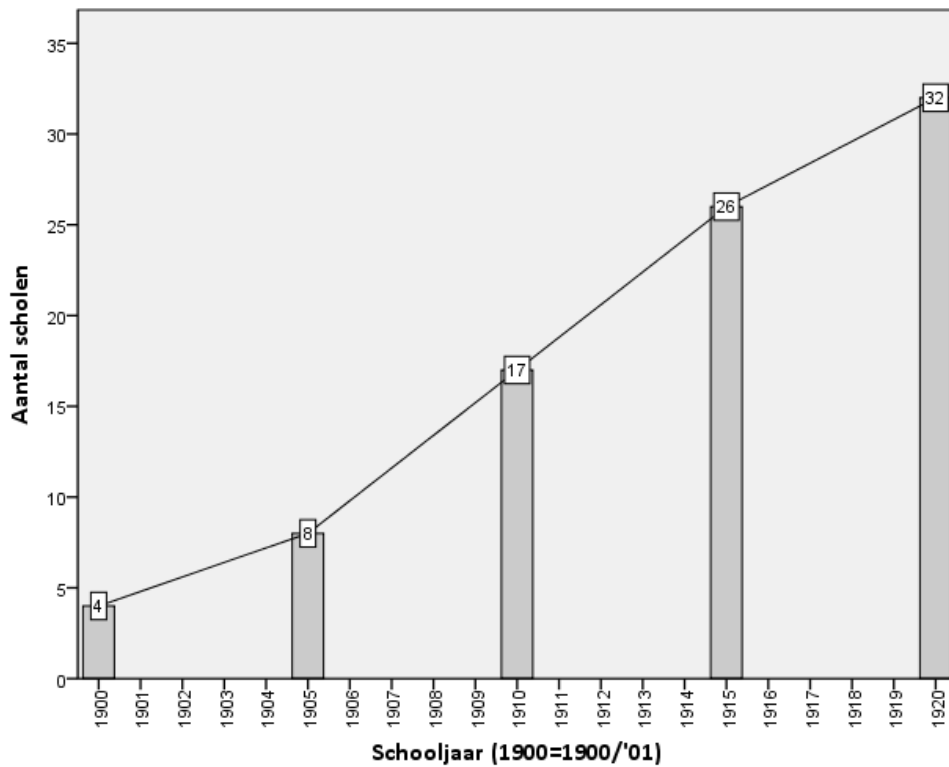
Figuur 5.1: het totaal aantal leerlingen in het buitengewoon lager onderwijs (1900-1920).



Het aantal leerlingen dat nu naar de buitengewone scholen ging, groeide harder dan het aantal buitengewone scholen. Toch greep de overheid niet in, ze had immers dit type onderwijs buiten de wet gezet en was dus niet verantwoordelijk voor het bouwen van buitengewone scholen. Particuliere initiatiefnemers namen vervolgens (of beter gezegd nog steeds) deze taak op zich. Ze konden de grote toestroom van leerlingen echter vaak niet aan en deden steeds frequenter aanvraag voor rijkssubsidie. In 1910 gaf de overheid gehoor aan de particulieren, in de vorm van financiële regelen²⁸. Deze regeling zorgden ervoor dat rijkssubsidie vrij kwam voor 'buitengewone scholen', waardoor het aantal scholen voor zwakzinnige leerlingen groeide van acht in 1905 tot zesentwintig in 1915 (zie figuur 5.2) (Graas, 1996; Bakker et. al, 2006). Het verstrekken van de subsidie was de laatste tegemoetkoming vanuit de overheid, daarna heeft ze zich afzijdig gehouden van bemoeienis. Om deze reden nam het aantal scholen voor hulpbehoevende kinderen relatief minder snel toe dan nodig was om het snel stijgende aantal leerlingen op te nemen.

²⁸ 'Regelen in acht te nemen bij het toekennen van rijkssubsidie ten behoeve van gemeentelijke en bijzondere scholen voor zwakzinnigen' (Graas, 1996: 47).

Figuur 5.2: het totaal aantal scholen voor zwakzinnige leerlingen (1900-1920).



Tabel 5.1 en 5.2 zijn een aanvulling op hetgeen besproken is in deze paragraaf. In de tabellen is te zien dat het aantal leerlingen in het ‘buitengewoon lager onderwijs’ relatief sterker is gegroeid dan het aantal leerlingen in het gewoon lager onderwijs.

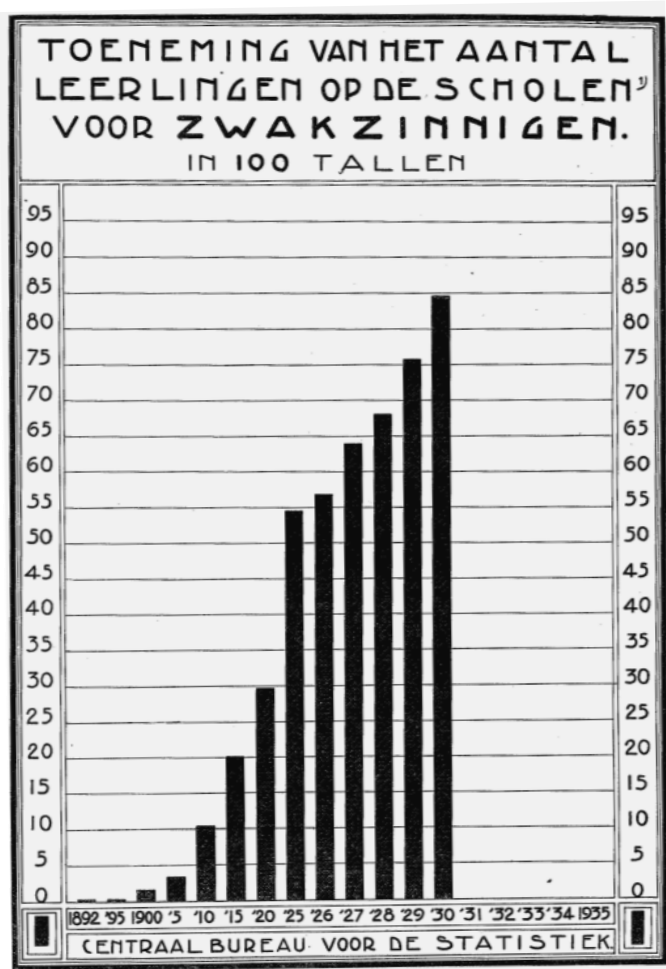
Tabel 5.1: het stijgingspercentage van leerlingen in het buitengewoon lager onderwijs en het gewoon lager onderwijs (1900-1920).

Jaar	Totaal leerlingen blo	Totaal leerlingen glo	buo t.o.v. 1900	glo t.o.v. 1900
1900=100	500	755000		
1905	700	857100	+ 40%	+ 14%
1910	1700	916600	+ 240%	+ 21%
1915	2800	994400	+ 460%	+ 32%
1920	4000	1040100	+ 700%	+ 38%

Tabel 5.2: het deelnamepercentage buitengewoon lager onderwijs leerlingen in het totaal aantal lager onderwijs leerlingen (1900-1920).

Jaar	Totaal leerlingen lo	Percentage blo
1900	755.500	0,07%
1905	857.800	0,08%
1910	918.300	0,19%
1915	997.200	0,28%
1920	1.044.100	0,38%

Voorbeeld van een geraadpleegde grafiek:



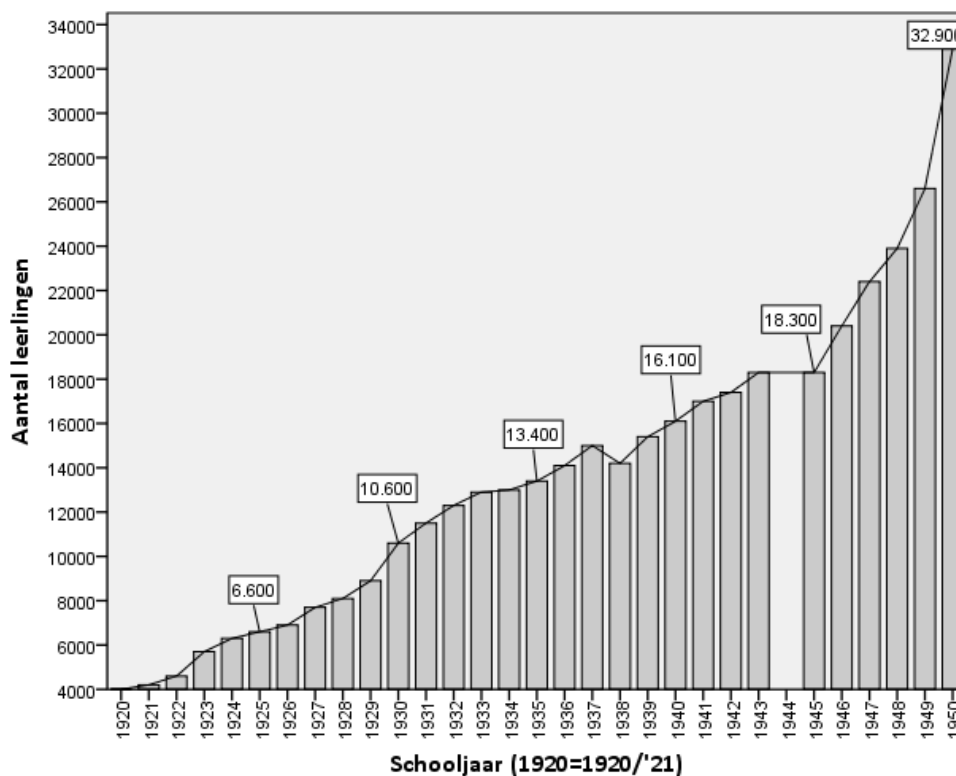
Bron: CBS, 1930: 16

5.2 De periode 1920-1950

De kwantitatieve gegevens zijn voor deze periode zijn op dezelfde manier verzameld als in paragraaf 5.1. Voor de periode na 1928 moet een kleine opmerking worden geplaatst. Vanaf 1929 zijn bij het CBS veel meer gegevens bekend over het totaal aantal scholen en leerlingen in het buitengewoon lager onderwijs en over het gewoon lager onderwijs dan voorheen. Ondanks deze verbetering, was het niet altijd even makkelijk om de juiste statistische gegevens te verzamelen. De belangrijkste reden hiervoor is, dat het CBS in die tijd niet jaarlijks een statistiek van het buitengewoon lager onderwijs uitbracht. Daarentegen werden ongelijke jaarclusters gepubliceerd bijvoorbeeld: 1931-1934, 1935-1938 en 1939-1947. De clusters waren dan wel aansluitend, maar het grootste probleem was dat ze niet altijd dezelfde gegevens benoemden, waardoor soms gegevens ontbraken. Graas (1996: 105) heeft op dit punt ook problemen ondervonden. Met behulp van haar data en de data die ik in de bibliotheek van het CBS heb gevonden, is het gelukt de statistische gegevens voor de bovengenoemde periodes compleet te maken. De volgende literatuur heb ik daarnaast geraadpleegd om de kwantitatieve groei of daling van leerlingen, scholen en onderwijzers te kunnen analyseren: Doornbos & Stevens, 1987; Graas, 1996; De Groot & Van Rijswijk, 1999; Bakker et al., 2006.

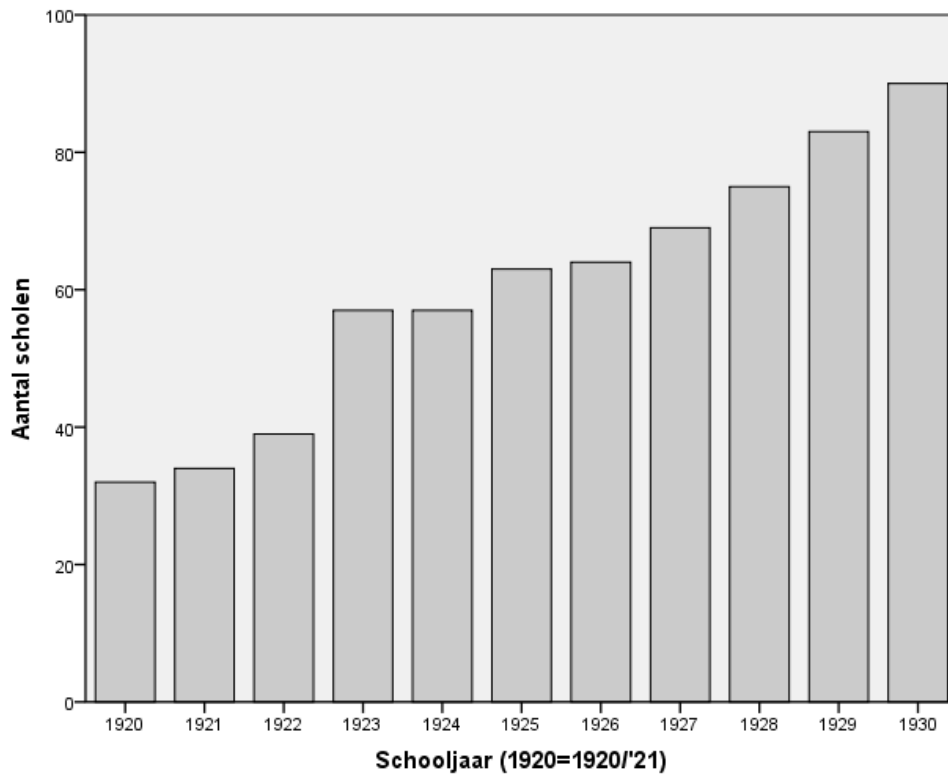
De periode 1920-1950 start op 9 oktober 1920 met een belangrijke nieuwe wet, namelijk de Lager Onderwijswet. In hoofdstuk 4 is reeds besproken wat deze wet precies inhield, hier wordt gesproken over de kwantitatieve gevolgen. De Lager Onderwijswet bracht in eerste instantie niet veel teweeg, dit blijkt ook uit figuur 5.3 en tabel 5.3, het aantal leerlingen in het buitengewoon lager onderwijs steeg gestaag. In 1923 zien we voor het eerst een duidelijke toename, deze werd veroorzaakt door het Koninklijk Besluit van 1923. Via dit besluit werd het buitengewoon lager onderwijs aangevuld met scholen voor doofstomme, blinde en slechthorende kinderen, naast het reeds in 1921 erkende buitengewoon onderwijstype: onderwijs voor zwakzinnigen. Door deze uitbreiding steeg het aantal leerlingen in het buitengewoon lager onderwijs van 4000 in 1920 naar 5700 in 1923 en 6300 in 1924 (figuur 5.3).

Figuur 5.3: het totaal aantal leerlingen in het buitengewoon lager onderwijs (1920-1950).



Met name het aantal zwakzinnige leerlingen steeg sterk, daarom is een flinke stijging van het aantal scholen voor zwakzinnige leerlingen te zien in figuur 5.4. Zo waren er in 1920 32 scholen en in 1923 57 scholen. Dit had te maken met een verdere specificatie van het onderwijs aan zwakzinnigen in het Koninklijke Besluit van 1923. Er waren nu drie typen scholen voor zwakzinnigen in plaats van twee: scholen voor zwakzinnigen, scholen voor imbecielen en scholen voor imbecielen en idioten verbonden aan gestichten. Een andere oorzaak voor de sterke stijging, was een aankondiging van bezuiniging, deze zou middels een Koninklijk Besluit vanaf 1 januari 1924 van kracht gaan. In dit besluit werd vastgelegd dat een aanvraag voor subsidie voor een nieuw te bouwen buitengewone school afgewezen kon worden door de minister (Colijn). De aankondiging zorgde voor beroering binnen het buitengewoon lager onderwijs, met het gevolg dat op de valreep 18 scholen voor zwakzinnigen werden opgericht voordat de minister een bijdrage zou kunnen weigeren (Graas, 1996). Het aantal scholen bleef vanwege de bovengenoemde bezuiniging in 1924 hetzelfde. De stijging die in 1925 volgde betrof scholen die geen subsidie ontvingen van de overheid, het waren scholen die uit gingen van particuliere verenigingen. Deze trend ging gestaag door in de jaren twintig en dertig, er was weinig subsidie beschikbaar, de overheid hield haar hand op de knip vanwege de economische crisis die vanaf 1925 haar intrede deed.

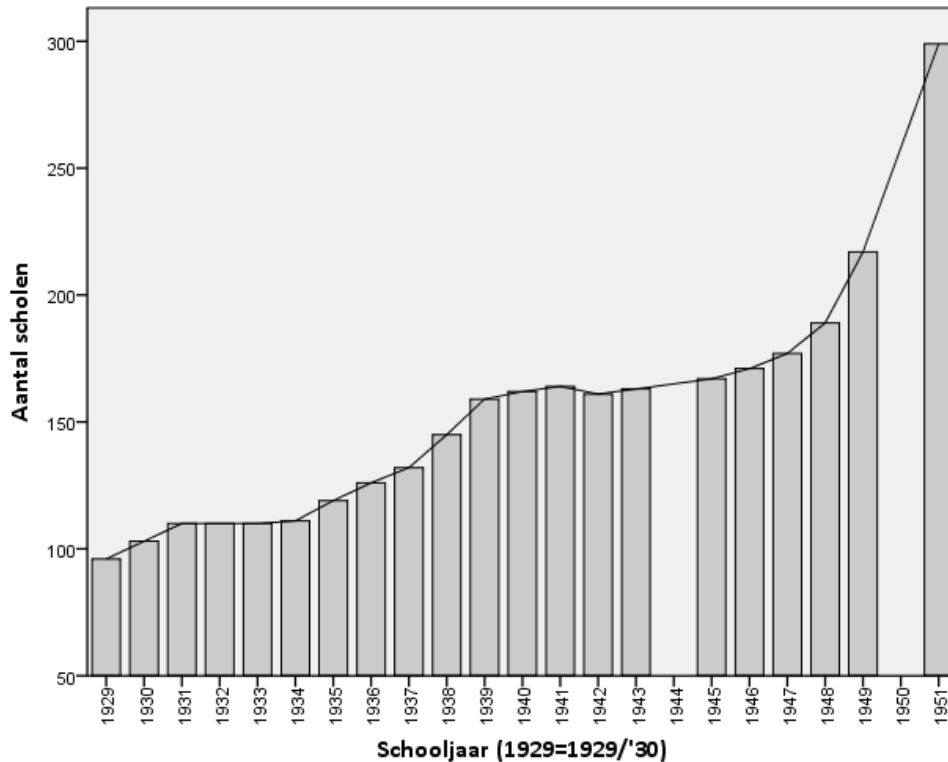
Figuur 5.4: het totaal aantal scholen voor zwakzinnige leerlingen (1920-1930).



Terugkijkend naar figuur 5.3 en tabel 5.3 zien we een opvallende stijging van het aantal leerlingen in 1930. Deze toename werd veroorzaakt door een nieuw Koninklijk Besluit voor het buitengewoon lager onderwijs. Het besluit betrof een verdergaande differentiatie in buitengewoon onderwijstypen: scholen voor lichamelijk gebrekkige en voor psychopate kinderen werden erkend. Het aantal leerlingen in het buitengewoon lager onderwijs steeg van 8100 in 1928 tot 10600 in 1930 (Graas, 1996: 62). Het aantal leerlingen in het buitengewoon lager onderwijs bleef tot 1933 gestaag doorgroeien, maar na 1933 kwamen er nauwelijks leerlingen bij: slechts 100 leerlingen komen in 1934. Ook hier is een oorzakelijk verband te vinden in een beleidswijziging. In 1933 verscheen opnieuw een Koninklijk Besluit voor het buitengewoon lager onderwijs, het ging om een verhoging van de toelatingsleeftijd van zes naar zeven jaar en het instellen van de maximumleeftijd van achttien jaar. Bovendien werden de toelatingseisen strenger. Wederom ging het om een bezuinigingsmaatregelen.

Op het aantal scholen en onderwijzers in het buitengewoon lager onderwijs werd het meest bezuinigd. Eerder werd het snijden in de subsidies voor nieuw te bouwen buitengewone scholen genoemd, het aantal scholen bleef dan ook gelijk van 1931-1935 (figuur 5.5).

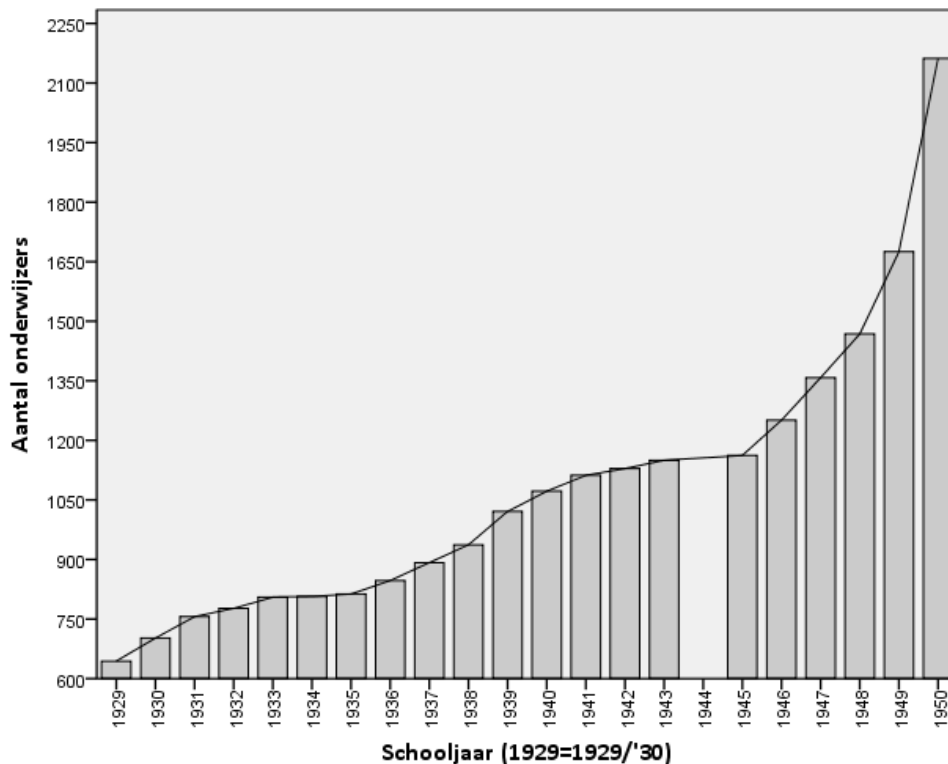
Figuur 5.5: het totaal aantal scholen voor buitengewoon lager onderwijs (1929-1951).



Bij het onderwijzend personeel werd gekort op de salarissen en er werden nauwelijks nieuwe krachten aangenomen²⁹. Met name gehuwde onderwijzeressen die geen kostwinnaar waren, moesten het ontgelden, zij werden ontslagen (Graas, 1996: 64-65). In figuur 5.6 is te zien dat het aantal onderwijzers in de periode 1933-1935 gelijk blijft.

²⁹ Mevrouw Kok-Kat onderschrijft deze situatie in het interview dat ik met haar had. Zij had na haar afstuderen grote moeite een baan te vinden in het onderwijs.

Figuur 5.6: het totaal aantal onderwijzers in het buitengewoon lager onderwijs (1929-1950).



Samenvattend werden de jaren dertig getekend door de economische crisis, wat zich binnen het buitengewoon lager onderwijs vertaalde in bezuinigingsmaatregelen. De invloed op het aantal leerlingen is zichtbaar, maar gering gebleven: het aantal leerlingen steeg, maar niet erg opvallend. Een belangrijke reden die Graas (1996) hiervoor geeft, is dat de scholen voor gewoon lager onderwijs minder snel potentiële leerlingen naar het buitengewoon lager onderwijs doorverwezen. Het gewoon lager onderwijs had namelijk ook last van de bezuinigingen. Doordat de gewone scholen hun schoolpopulatie hoog hielden, daalde de financiën niet. Buitengewone scholen en hun onderwijzend personeel werden in de jaren dertig sterker getroffen door de bezuinigingen, behalve de jaren 1938 en 1939, deze vormen een uitzondering. Er lijkt hier sprake te zijn van een 'inhaalmanoeuvre' (Doornbos & Stevens, 1987: 14). De rede achter de daling van het aantal leerlingen in 1938 is mij niet duidelijk geworden.

De Tweede Wereldoorlog maakte een eind aan de zowel kwantitatieve als kwalitatieve ontwikkeling van het buitengewoon lager onderwijs. Tijdens de oorlog zijn door het CBS weinig tot geen gegevens verzameld over de situatie in het onderwijs, de meeste statistische gegevens die ik heb verzameld bij het CBS zijn na de oorlog op papier gezet. Desalniettemin zijn bijna alle data bekend, behalve voor het schooljaar 1944/'45. Van figuur 5.5 kan worden afgelezen dat het aantal scholen in 1942 zijn afgenomen, de reden hiervoor is dat de Joodse onderwijsinstellingen vanaf dat jaar niet meer werden meegeteld. In 'Mededeeling No. 200, juli 1943' werd dit als volgt toegelicht:

‘In den loop van 1942 werd bepaald, dat het Rijksschooltoezicht geen bemoeienis meer zou hebben met de scholen voor leerlingen van Joodschen bloede. In verband daarmee werden voor 1942 van de Joodsche scholen geen statistische gegevens verzameld. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid zijn in de voor 1941 opgenomen cijfers de Joodsche scholen evenmin begrepen’ (CBS, Afdeling Culturele Statistiek, 1943: 1).

De Joodse scholen (voor zowel buitengewoon als gewoon lager onderwijs) werden uitgesloten van het Rijkstoezicht en later zelfs gesloten. In 1946 werd de eerste naoorlogse Joodse school geopend (Graas, 1996: 106).

Na de Tweede Wereldoorlog valt de versnelde groei van het aantal leerlingen in het buitengewoon lager onderwijs op in figuur 5.3 en tabel 5.3. Per jaar komen er vanaf 1946 zo’n 2000 nieuwe leerlingen bij, waar voorheen de teller niet boven de 1000 nieuwe leerlingen per jaar kwam. In hoofdstuk 4, paragraaf 4.3 is terug te lezen dat men de ontwikkelingen van voor de Tweede Wereldoorlog weer wilde oppikken, het liefst in versneld tempo. De kwantitatieve gegevens laten zien dat dit goed is gelukt. Behalve het einde van de Tweede Wereldoorlog was er ook een belangrijke wetswijziging in 1947. Of beter gezegd, het nieuwe wetsontwerp hield slechts een technisch verschil in, maar het gevolg was niet minder belangrijk. Het betrof een nieuwe leerplichtwet, deze schreef nu ook leerplicht voor leerlingen in het buitengewoon lager onderwijs voor (Graas, 1996: 90). Het aantal leerlingen steeg opnieuw sterk. De versnelde toename van het aantal leerlingen, leerkrachten en later ook scholen vanaf 1946, had een grote uitschieter in 1950. Dit had alles te maken met het Koninklijk Besluit van 1949, in dit besluit werd een verdergaande differentiatie vastgelegd van zes naar veertien buitengewone schoolsoorten. Op 1 januari 1950 trad het besluit in werking: het aantal leerlingen schoot omhoog met 6300, het aantal leerkrachten werd versterkt met maar liefst 487 nieuwe krachten en het aantal scholen steeg van 217 in 1949 naar 299 in 1951. Een explosieve groei.

De tabellen 5.3 en 5.4 geven inzicht in het verschil tussen het gewoon en buitengewoon lager onderwijs. Opnieuw is duidelijk te zien dat het buitengewoon lager onderwijs in de periode 1920-1950 hard is gegroeid.

Tabel 5.3: het stijgingspercentage van leerlingen in het buitengewoon lager onderwijs en het gewoon lager onderwijs (1920-1950).

Jaar	Totaal leerlingen blo	Totaal leerlingen glo	blo t.o.v. 1920	glo t.o.v. 1920
1920=100	4000	1040100		
1925	6600	1076800	+ 65%	+ 4%
1930	10600	1182528	+ 165%	+ 14%
1935	13400	1141976	+ 235%	+ 9,8%
1940	16100	1143400	+ 303%	+ 9,9%
1945	18300	1172300	+ 358%	+ 13%
1950	32900	1215800	+ 723%	+ 17%

Tabel 5.4: het deelnamepercentage buitengewoon lager onderwijs leerlingen in het totaal aantal lager onderwijs leerlingen (1920-1950).

Jaar	Totaal leerlingen lo	Percentage blo
1920	1.044.100	0,38%
1925	1.083.400	0,61%
1930	1.193.128	0,89%
1935	1.155.376	1,16%
1940	1.159.500	1,39%
1945	1.190.600	1,54%
1950	1.248.700	2,63%

5.3 De periode 1950-2000

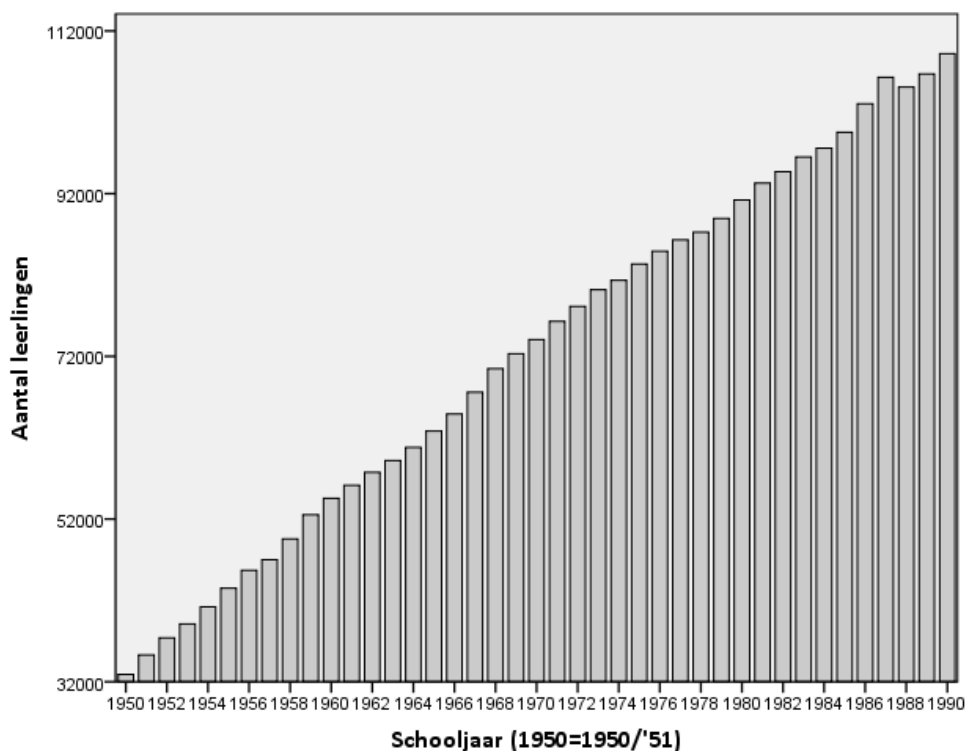
In de periode van 1950-2000 zijn vele wetwijzigingen voor zowel het speciaal als het regulier onderwijs inwerking getreden (deze zijn beschreven in hoofdstuk 4). Desondanks heb ik ervoor gekozen de laatste vijf decennia van de twintigste eeuw samen te voegen in deze paragraaf in tegenstelling tot de twee vorige paragrafen; de achterliggende reden is dat een aantal hervormingen binnen zowel het regulier als het speciaal onderwijs elkaar overlappen en elkaar beïnvloeden. Voor het analyseren van de statistische gegevens was het overzichtelijker om voor deze langere periode te kiezen, zodat alle effecten van zowel wetwijzigingen als demografische veranderingen goed in kaart kunnen worden gebracht. Daarnaast zijn in de periode 1950-2000 vele naamswijzigingen langsgekomen: buitengewoon lager onderwijs (blo) werd buitengewoon onderwijs (buo), vervolgens speciaal onderwijs (so) en tot slot opgesplitst in speciaal basisonderwijs (sbo) en speciaal onderwijs (REC-so). In de tekst zal ik deze overgangen zo duidelijk mogelijk aangeven, echter voor de figuren en

tabellen was dit niet altijd goed mogelijk, ik heb daarom gekozen voor de algemene namen: *speciaal onderwijs* en *regulier onderwijs*.

Wat betreft de dataverzameling zijn deze keer geen noemenswaardige problemen opgetreden, deze periode is grotendeels gedigitaliseerd en opgenomen in StatLine (CBS) waardoor alle data makkelijk te vinden waren. De studies van Van Kemenade et al., 1987; Doornbos & Stevens, 1987 en Meijer, 2004 zijn essentiële bronnen geweest voor mijn analyse van de kwantitatieve gegevens in deze periode.

In de periode 1900-1950 waren nog enige haperingen te zien wat betreft de groei van het buitengewoon lager onderwijs; figuur 5.7 toont daarentegen een totaal andere werkelijkheid, namelijk die van onophoudelijke groei. Reeds in hoofdstuk 4 (in paragraaf 4.3) is het streven naar wederopbouw, ontwikkeling en differentiatie na de Tweede Wereldoorlog beschreven, figuur 5.7 en tabel 5.5 tonen dat deze wens in kwantitatief opzicht in vervulling is gegaan in de jaren na 1949. In 1950 waren er 32.900 leerlingen in het buitengewoon lager onderwijs, vijftien jaar later was dit aantal bijna verdubbeld.

Figuur 5.7: het totaal aantal leerlingen in het speciaal onderwijs (1950-1990).



Tabel 5.5: het stijgingspercentage van leerlingen in het speciaal onderwijs en het regulier onderwijs (1950-2000)

Jaar	Totaal leerlingen blo/buo/so	Totaal leerlingen glo/reg. ond.	blo/buo/so t.o.v. 1950	glo/reg. ond. t.o.v. 1950
1950=100	32900	1215800		
1955	43500	1452200	+ 32%	+ 19%
1960	54561	1415700	+ 66%	+ 16,4%
1965	62800	1409000	+ 91%	+ 15,9%
1970	74061	1462400	+ 125%	+ 20,3%
1975	83364	1453500	+ 153%	+ 19,6%
1980	91219	1333300	+ 177%	+ 9,7%
1985	99545	1468720	+ 203%	+ 20,8%
1990	109207	1442902	+ 232%	+ 18,7%
1995	81050	1477052	+ 146%	+ 21,5%
2000	81883	1546548	+ 149%	+ 27,2 %

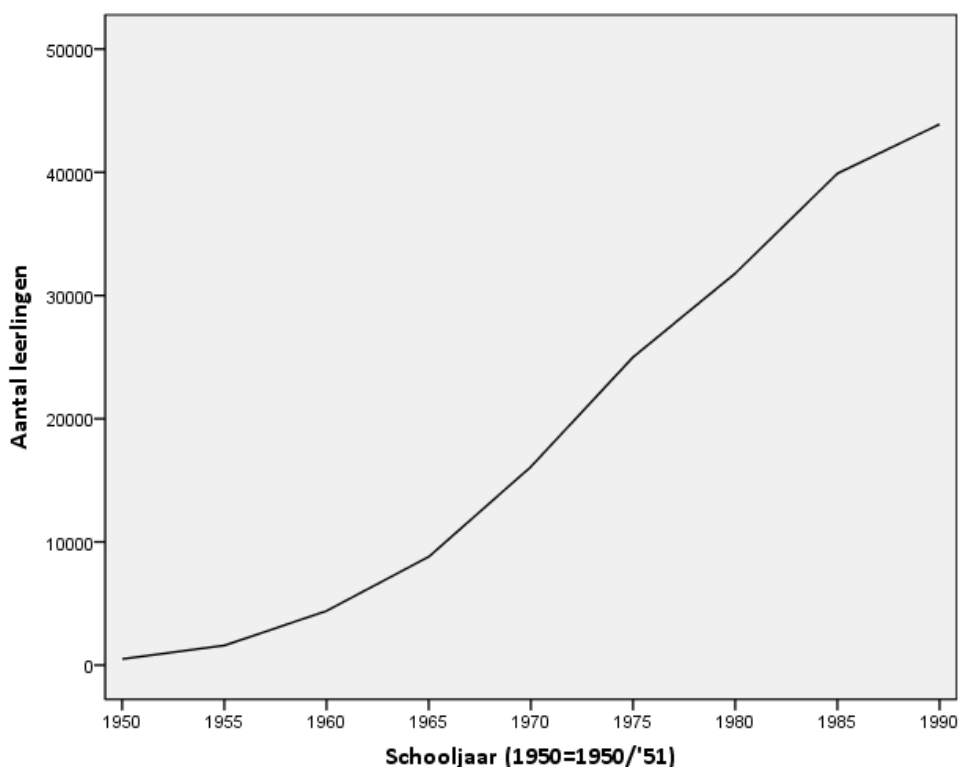
De explosieve groei van het aantal leerlingen in het buitengewoon lager onderwijs in de jaren vijftig en zestig werd voor een groot deel veroorzaakt door de invoering van het Koninklijk Besluit van 1949 (deze verving het Koninklijk Besluit van 1923). Tot 1950 bestond het buitengewoon lager onderwijs voor ongeveer negentig procent uit onderwijs aan zwakzinnige leerlingen (Doornbos & Stevens, 1987: 13), het Koninklijk Besluit van 1949 maakte een verdergaande differentiatie in schooltypen mogelijk; een uitbreiding van zes naar veertien schooltypen. Onder andere het zwakzinnigenonderwijs werd opgesplitst in verschillende typen, er werd onderscheid gemaakt tussen moeilijk opvoedbaar en moeilijk lerend. Echter de meest opvallende nieuwkomer was het lom-onderwijs: onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden. Dit type onderwijs bestond tot het Koninklijk Besluit van 1949 niet, maar werd gecreëerd voor leerlingen met partiële defecten. De opkomst van de pedagogiek³⁰ na de Tweede Wereldoorlog zorgde voor een andere kijk op de zorg van het hulpbehoevende kind; men vond dat kinderen met verschillende stoornissen werd onderkend, voor hen werd daarom het lom-onderwijs noodzakelijk geacht. Al snel bleek het lom-onderwijs de ideale oplossing te zijn voor leerlingen waar de gewone scholen geen raad mee wist. Ze werden massaal naar de lom-scholen doorverwezen. Het volgende citaat uit een verslag van de hoofdinspectie van het buitengewoon lager onderwijs beschrijft de situatie:

³⁰ In hoofdstuk 6 zal de opkomst van de pedagogiek verder worden beschreven, ook het lom-onderwijs wordt hier verder toegelicht.

'Terwijl in de geschiedenis van het buitengewoon onderwijs sprake is van veldtochten die vanuit de scholen voor zwakzinnigen moesten worden ondernomen om de debiele jeugd uit het gewoon lager onderwijs los te krijgen, kan ten aanzien van (lom)-scholen een ander krijgsbeeld worden gebruikt. Men ontkomt niet aan de indruk dat ze belegerd worden. Ouders, psychologen, schoolhoofden en andere proberen toegang te krijgen voor jeugd waarmee ze geen raad weten in het gewone systeem van onderwijs' (Doornbos & Stevens, 1987: 122).

Het gevolg is in figuur 5.8 duidelijk te zien: vanuit het niets groeit het aantal leerlingen op lom-scholen gigantisch. Vanzelfsprekend groeit het aantal scholen ook hard: in 1950 waren er 4 lom-scholen, in 1970 waren het er 162 en in 1980 279 scholen (Van Kemenade et al., 1987).

Figuur 5.8: het totaal aantal leerlingen in het lom-onderwijs (1950-1990).

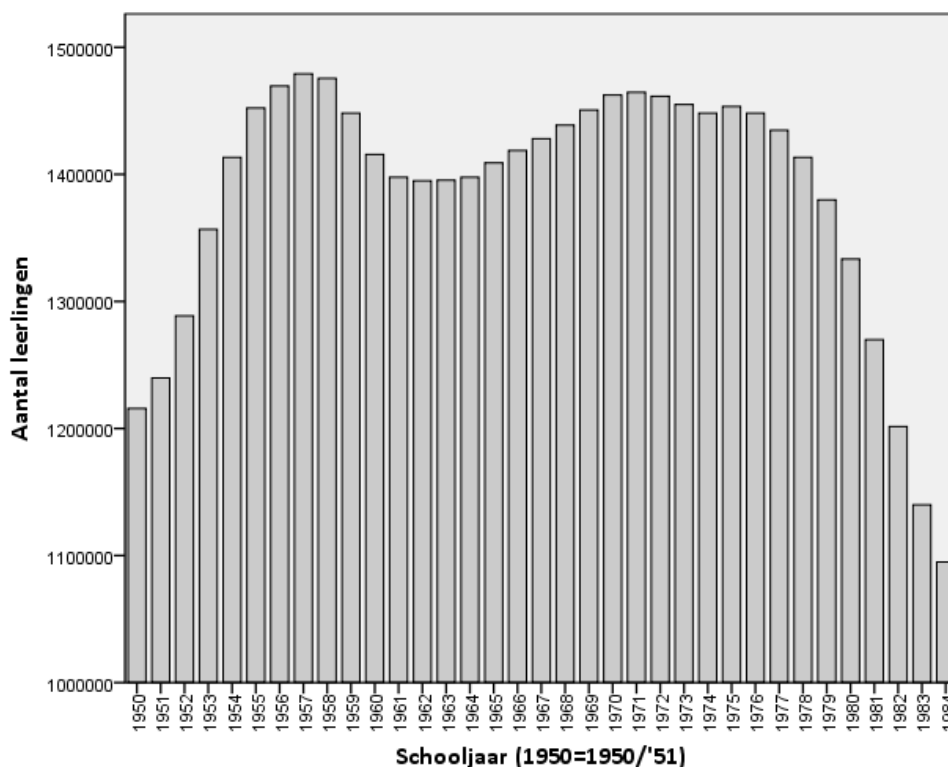


In 1967 kwam opnieuw een Koninklijk Besluit op het buitengewoon onderwijs (deze verving het Koninklijk Besluit van 1949) en ook deze keer ging het om een uitbreiding van het aantal schooltypen: er werden afdelingen gecreëerd voor kinderen van drie à vier jaar en voor kinderen vanaf twaalf à dertien jaar. Het aantal schooltypen stond toen op zestien. De Koninklijk Besluiten van 1949 en 1967 hebben voor een verdergaande uitbreiding van het buitengewoon (lager) onderwijs gezorgd, met een niet te stuiten groei van het aantal leerlingen tot gevolg (zie figuur 5.7).

De uitbreiding en groei van het buitengewoon onderwijs werd tot het eind van de jaren zestig als een positief proces gezien, men was tot dan toe unaniem van mening dat hulpbehoevende leerlingen het best konden worden geholpen in het buitengewoon onderwijs. In hoofdstuk 4 besprak ik reeds de

discussie die vervolgens los barste, deze werd geleid door een groep critici die de noodzaak van onderwijsvernieuwing onderstreepte en vraagtekens zette bij de groei en kwaliteit van het onderwijs aan hulpbehoevende kinderen. Daarnaast was het buitengewoon onderwijs een zorgenkindje voor onderwijsminister van Kemenade vanwege de enorme kosten, het buitengewoon onderwijs was namelijk duurder dan het gewoon lager onderwijs (De Groot & Van Rijswijk, 1999; Bakker et al., 2006). Een van de belangrijkste vragen die de critici stelden was: hoe komt het dat steeds meer kinderen in het buitengewoon onderwijs terecht komen? Geen opmerkelijke vraag wanneer we opnieuw kijken naar figuur 5.7, maar nog treffender wanneer we kijken naar tabel 5.5 en figuur 5.9:

Figuur 5.9: het totaal aantal leerlingen in het regulier onderwijs (1950-1984).



In zowel tabel 5.5 als in figuur 5.9 is te zien dat het aantal leerlingen in het regulier onderwijs lang niet zo sterk toenam en soms zelfs afnam in tegenstelling tot het buitengewoon onderwijs. Met name de sterke daling die eind jaren zeventig intrad en het diepste punt kende in 1984: in 1970 zaten 1.462.400 leerlingen op een reguliere school, in 1984 waren dit 1.094.980 leerlingen wat een daling van meer dan 25% betekent. De studies die ik heb gebruikt ter ondersteuning van mijn analyse halen verschillende oorzaken aan voor deze sterke daling in het regulier onderwijs en de onophoudelijke groei in het buitengewoon onderwijs (en speciaal onderwijs).

Ten eerste benoemen Doornbos en Stevens (1987: 113) de 'explosieve ontwikkeling van de wetenschappelijke kennis'. De kennis die is opgedaan sinds de Tweede Wereldoorlog en de toepassing van die kennis bij het signaleren, onderzoeken, verwijzen en opvangen van kinderen die in

problematische school- en opvoedingssituaties zitten, heeft bijgedragen aan de expansie van het buitengewoon onderwijs. Hulpbehoevende kinderen werden sneller ontdekt en gediagnosticeerd als hulpbehoevend en vervolgens doorverwezen naar het buitengewoon onderwijs (Doornbos & Stevens, 1987: 113).

De tweede oorzaak ligt in het verlengde van het eerste punt:

‘wat de wet mogelijk maakte, werd door de wetenschap bevorderd en door het onderwijs aangegrepen om de leerproblemen op te lossen. Het is belangrijk om te beseffen dat door deze gang van zaken ‘probleemoplossing-door-verwijzing’ een zeer hecht geworteld patroon in ons onderwijsbestel is geworden’ (Van Kemenade et al., 1987: 258).

De snelle groei van het buitengewoon onderwijs werd in eerste instantie mogelijk gemaakt door de wet, namelijk door de differentiëring van typen buitengewoon onderwijs via de Koninklijke Besluiten van 1949 en 1967. Vervolgens wijst Van Kemenade et al. (1987) naar de wetenschap: onderwijskundig werd een kader geboden door de wetenschap van (ortho)pedagogiek, in de universiteiten werden steeds meer specialisaties van leerstoornissen ‘ontwikkeld’. De zorg moest in aparte voorzieningen worden gegeven, zodat de specialisatie het beste uit de verf kwam. Tot slot verwijst Van Kemenade et al. (1987) naar het beginsel van humaniteit dat we in Nederland kennen, de auteur verwijst naar het principe dat ieder kind, ongeacht welke vorm hulpbehoevendheid, recht heeft op de beste professionele hulp. Zo legitimeert de maatschappij de segregatie van hulpbehoevende kinderen. Deze drie punten hebben ervoor gezorgd dat ‘probleemoplossing-door-verwijzing’ een ‘normale’ gang van zaken werd in het regulier onderwijs (Van Kemenade et al., 1987: 158).

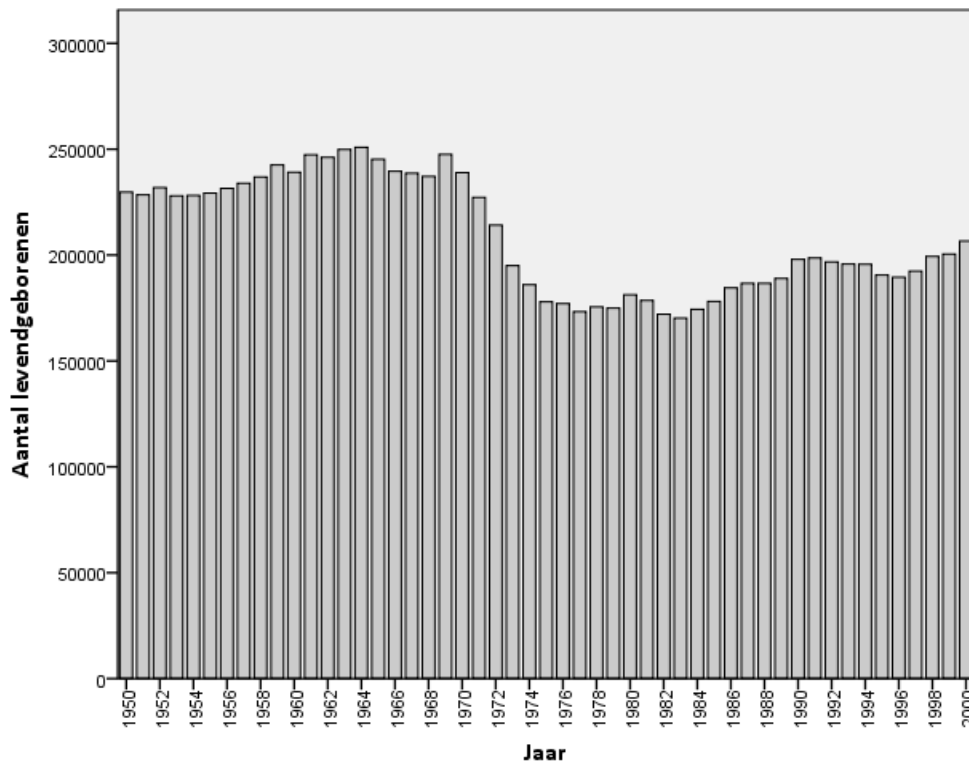
De derde oorzaak hangt opnieuw samen met de eerste twee punten, namelijk de ‘onstigmatisering van het speciaal onderwijs op basis van weloverwogen reputatiebehartiging door belanghebbenden een factor in het geheel’ (Doornbos & Stevens, 1987: 360). Via de Koninklijke Besluiten van 1949 en 1967 werden de namen van de typen speciaal onderwijs veranderd. Men sprak bijvoorbeeld niet meer over *psychopaten* maar over *zeer moeilijk opvoedbare kinderen*. Het imago van het speciaal onderwijs was een stuk positiever dan die van het buitengewoon onderwijs. Doornbos en Stevens (1987: 360) zet hier echter een kanttekening bij: het is moeilijk te beoordelen of dit werkelijk tot een zuigkracht vanuit het speciaal onderwijs heeft geleid, maar buiten kijf staat dat de nieuwe regelgeving de aantrekkelijkheid van het speciaal onderwijs ten opzichte van de jaren vijftig en zestig zeker niet heeft verkleind.

Het lijkt erop dat de drie bovengenoemde oorzaken hebben geleid tot een toename van het aantal verwijzingen naar het lom-onderwijs; de verantwoordelijkheid voor de sterke stijging van het speciaal onderwijs wordt zelfs door Van Kemenade et al. (1987); Doornbos & Stevens (1987) en

Graas (1996) grotendeels bij het lom-onderwijs gelegd. Het lom-onderwijs was namelijk nieuw, had een goed ‘imago’ en was voor het regulier onderwijs de oplossing voor alle leerlingen met leerproblemen waarvoor ze geen expertise in huis hadden om effectief hulp te bieden. Deze leerlingen zouden in de lom-scholen de beste kans hebben op een geslaagde schoolloopbaan. Eerder verwees ik naar figuur 5.8 waarvan is af te lezen hoe snel het lom-onderwijs groeide: van 500 leerlingen in 1950 (het jaar van implementatie van het lom-onderwijs) tot 8.800 in 1965 en maar liefst 39.900 leerlingen in 1985.

Ondanks bovengenoemde oorzaken is de vraag waarom het aantal leerlingen in het regulier onderwijs zo sterk daalde (met name begin jaren tachtig) nog niet volledig beantwoord. Doornbos en Stevens (1987) gaf al aan dat een eventuele zuigkracht vanuit het speciaal onderwijs niet onomstotelijk kan worden bewezen. Een mogelijke oorzaak zou gevonden kunnen worden in figuur 5.10, hierin wordt het aantal levendgeborenen getoond. Van het figuur is af te lezen dat er sprake is van een geboortedaling vanaf 1970: in 1969 werden 247.588 baby’s geboren, in 1977 waren dat nog maar 173.296, een daling van bijna 75.000 baby’s. Vanzelfsprekend leidt een geboortedaling tot minder kinderen in het onderwijs.

Figuur 5.10: het totaal aantal levendgeborenen in Nederland (1950-2000).



Figuur 5.11: het totaal aantal leerlingen in het regulier (basis)onderwijs (1950-2000).



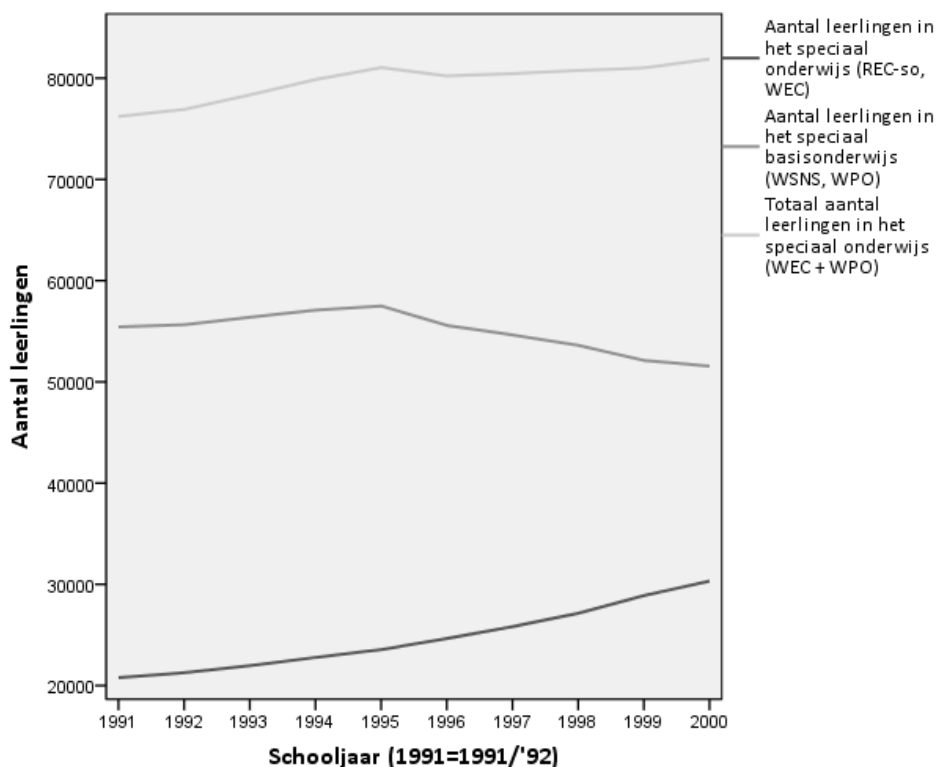
Figuur 5.11 toont het aantal leerlingen in het regulier onderwijs in de periode 1950-2000. De opvallende daling in 1984 heb ik hierboven geanalyseerd, de sterke stijging in 1985 is een volgend opmerkelijk punt. De oorzaak was echter niet moeilijk te achterhalen, in 1985 werd namelijk de Lager Onderwijswet uit 1920 vervangen door de *Wet op het Basisonderwijs* (WBO). Het reguliere kleuteronderwijs en het reguliere onderwijs werden samengevoegd tot het *basisonderwijs*. Het ligt voor de hand dat het aantal leerlingen in het reguliere onderwijs daardoor steeg.

In hoofdstuk 4 is beschreven dat met het ingaan van de WBO de wettelijke basis van het buitengewoon onderwijs verviel, waardoor nieuwe wetgeving noodzakelijk werd. Het opstellen van een nieuwe wet was echter een lastige opgave in een periode van felle discussie rondom het buitengewoon onderwijs. De overheid koos daarom voor een tijdelijke wet, de zogenaamde *Interimwet op het Speciaal Onderwijs en het Voortgezet Onderwijs* (ISOVSO). De Interimwet trad eveneens in 1985 in werking; één van de belangrijkste doelen was samenwerking tussen het regulier en speciaal onderwijs, zodat zoveel mogelijk kinderen in het regulier onderwijs zouden blijven en eventueel terug konden stromen van het speciaal naar het regulier onderwijs (integratie in plaats van segregatie). Terugkijkend naar figuur 5.7 zou dit streven een lastige opgave worden voor de overheid, het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs was in de periode tussen 1950 en 1985 ruim verdrievoudigd, van plus minus 32.900 leerlingen in 1950 naar 99.545 leerlingen in 1985. In de

periode 1980-1995 werd zelfs een nagenoeg constante groei van het speciaal onderwijs gemeten: een jaarlijkse groei van 0.1 procentpunt (Meijer, 2004: 106).

In het schooljaar 1992/'93 ging het *Weer Samen Naar School*- beleid (WSNS) van start³¹. Met dit beleid zette de overheid de aanval in tegen het groeiend aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs (voorheen lom, mlk en iobk), onder andere door extra zorg te bieden aan leerlingen op reguliere basisscholen, die voor verwijzing naar het speciaal onderwijs in aanmerking kwamen. In 1995 werd de balans opgemaakt na drie jaar WSNS, figuur 5.12 (de middelste lijn) laat zien dat tot 1995 niets veranderde, het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs bleef stijgen.

Figuur 5.12: het totaal aantal leerlingen in het speciaal onderwijs (1991-2000).



Na 1995 is een omslag te zien, het aantal leerlingen daalt, dit heeft onder andere te maken met de 'twee procentregeling'. Deze regeling betrof een financiële prikkel die door de overheid in 1995 werd ingezet om de samenwerking tussen het speciaal basisonderwijs en het regulier basisonderwijs te stimuleren. Tot 1996 kwam namelijk bijna vier procent van alle kinderen in de basisschoolleeftijd in het (dure) speciaal basisonderwijs terecht, met de twee procentregeling wilde de regering dit percentage terugbrengen tot twee procent. Wanneer een regio onder de limiet bleef, zou het bedrag

³¹ In hoofdstuk 4 wordt uitgebreid ingegaan op de inhoud van het WSNS-beleid en later de WSNS-wet. Belangrijk om te herhalen is dat het speciaal basisonderwijs (voorheen scholen voor mlk, lom en iobk) samen met het regulier basisonderwijs onder deze wet vielen. De overige speciale scholen komen later aan bod.

dat werd bezuinigd naar de reguliere basisscholen gaan. Indien het percentage groter was dan twee, zou het bedrag gekort worden op de reguliere basisscholen en ten goede komen aan de speciale basisscholen (Bakker et al., 2006). De regeling werkte, het speciaal basisonderwijs nam in omvang af: op het hoogste punt in 1995 zaten 57.501 leerlingen in het speciaal basisonderwijs, in 2000 waren dit 51.558 leerlingen.

De onderste lijn in figuur 5.12 toont het aantal leerlingen in de zogenaamde *Regionale Expertise Centra* (REC-so), dit zijn de overige scholen voor speciaal onderwijs samengevoegd in clusters, deze vielen onder de *Wet op de Expertisecentra* (WEC)³². Eerder is het streven naar verbeterde zorg in het regulier onderwijs beschreven wat de overheid via de WSNS-wet wilde bereiken, om zo het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs te laten dalen. Idealiter hoopte de overheid dat de omvang van het speciaal onderwijs automatisch ook zou afnemen. Maar er werd rekening gehouden met het eventuele scenario dat door het WSNS-project kinderen naar de zwaardere speciale scholen (REC-so) zouden kunnen 'weglekken', omdat niet iedereen enthousiast reageerde op het WSNS-project van de overheid. Critici waren met name bezorgd over de kwaliteit van de zorg in het regulier basisonderwijs, ze verwachtte niet dat deze voldoende gegarandeerd zou kunnen worden (Meijer, 2004: 105).

Waar men bang voor was, gebeurde, van figuur 5.12 is af te lezen dat het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs toenam: tussen 1992 en 2002 was er een toename van bijna 12.000 leerlingen, oftewel 56% (Meijer, 2004: 109). Uit onderzoek van Meijer (2004: 116) blijkt de instroom uit het speciaal basisonderwijs naar het speciaal onderwijs met 79% te zijn toegenomen en vanuit het regulier basisonderwijs met 68%. In het schooljaar 1995/'96 was de groei sterker, waarschijnlijk in verband met de invoering van de tweeprocentregeling in het speciaal basisonderwijs. Het zou de reguliere basisscholen veel geld kunnen kosten wanneer zij hulpbehoevende leerlingen naar een speciale basisschool zouden sturen, het is mogelijk dat ze daarom kozen voor een school in het speciaal onderwijs; bovendien hadden veel reguliere scholen de expertise niet in huis om de juiste zorg te kunnen bieden³³. De toename van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs werd als zeer ongewenst beschouwd, omdat de groei hoogst waarschijnlijk werd veroorzaakt door het eerder benoemde 'weglekken' van leerlingen uit het speciaal basisonderwijs. Dit zou betekenen dat leerlingen naar zwaardere typen speciaal onderwijs werden doorverwezen of dat leerlingen vanuit het reguliere basisonderwijs direct naar het speciaal onderwijs gingen in plaats van naar het speciaal basisonderwijs (Meijer, 2004: 88), zie tabel 5.6.

³² In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de inhoud van de WEC en de REC's.

³³ In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de praktijksituatie in zowel het regulier als het speciaal onderwijs.

Tabel 5.6: het deelnamepercentage speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs leerlingen in het totaal aantal lager onderwijs leerlingen (1992-2000).

Jaar	Totaal leerlingen lager onderwijs = som regulier en speciaal onderwijs	Percentage sbo	Percentage so
1992	1491580	3,73%	1,43%
1993	1504887	3,75%	1,46%
1994	1530921	3,73%	1,49%
1995	1558102	3,69%	1,51%
1996	1581826	3,51%	1,56%
1997	1600654	3,41%	1,61%
1998	1614654	3,32%	1,68%
1999	1626153	3,21%	1,78%
2000	1628431	3,17%	1,86%

De ontwikkelingen stonden in strijd met de integratiedoelstellingen van het WSNS-project. Kwantitatief gezien leek het Weer *Samen* Naar School-project aanvankelijk gelukt, het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs daalde immers. De groei in het speciaal onderwijs hield echter in dat leerlingen in duurdere typen speciaal onderwijs terecht kwamen en daarnaast in scholen terecht kwamen die figuurlijk gezien verder weg stonden van het regulier onderwijs. Dit betekende verdergaande segregatie in plaats van integratie.

Via het 'Rugzakje' hoopte de overheid de expansie van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs te kunnen verminderen. Ouders werd de mogelijkheid geboden te kiezen tussen een reguliere school of voor een school in het speciaal onderwijs voor hun kind. Uit analyses die na de invoering in 1998 zijn gedaan, bleek dat ouders niet vaker voor een reguliere school kozen, dan wat de overheid had verwacht (Meijer, 2004: 257).

Tot slot tabel 5.7, hierin staan de deelnamepercentages van het speciaal onderwijs in de in deze paragraaf besproken periode 1950-2000. Het dient als extra illustratie bij de analyses die in deze paragraaf zijn gedaan. Te zien is dat er steeds sprake is van relatieve stijging van de deelname van het speciaal onderwijs in het totaal lager onderwijs, sinds 1995 is echter sprake van een relatieve daling. Het absolute aantal hulpbehoevende kinderen blijft wel stijgen.

Tabel 5.7: het deelnamepercentage speciaal onderwijs (blo/buo/so/sbo/REC-so) in het totaal aantal lager onderwijs leerlingen (1950-2000).

Jaar	Totaal leerlingen lager onderwijs = som regulier en speciaal onderwijs	Percentage blo - buo -so
1950	1248700	2,63%
1955	1495700	2,91%
1960	1470261	3,71%
1965	1471800	4,27%
1970	1536461	4,82%
1975	1536864	5,42%
1980	1424519	6,40%
1984	1192580	8,18%
1985	1568265	6,35%
1990	1552109	7,04%
1995	1558102	5,20%
2000	1628431	5,03%

Op de volgende pagina is een samenvattend schema te zien, schema 5.1.

Schema 5.1

§	Periode	Soort onderwijs	Stijging ↗ Daling ↘	Oorzaak
5.1	1900-1920	'Buitengewoon lager onderwijs'	↗	- Leerplichtwet
		Gewoon lager onderwijs	↗	- Leerplichtwet - Het buiten de wet plaatsen van hulpbehoevenden
5.2	1920-1950	Buitengewoon lager onderwijs	↗	- Koninklijke Besluiten van: '21; '23; '30; '49 (toename aantal typen) - Segregatie
			↘	- Koninklijk Besluit '33: verhoging toelatingsleeftijd en strengere toelating - Economische crisis - WOII
		Gewoon lager onderwijs	↘	- Economische crisis - WOII
5.3	1950-2000	Speciaal onderwijs	↗	- Koninklijk Besluit '49 en '67 (toename aantal typen) - Segregatie - Wetenschappelijke kennis - Legitimering maatschappij - Positief imago - 'Probleemoplossing-doorverwijzing' - Lom-onderwijs
			↘	- Integratie - WSNS (WPO) - Rugzakje (WEC)
		Regulier onderwijs	↗	- Instroom uit so: WSNS (WPO) en Rugzakje (WEC)
			↘	- Geboortedaling

6. De speciaal-onderwijspraktijk in de twintigste eeuw

In de vorige twee hoofdstukken is de statistiek en het beleid van speciaal onderwijs van de twintigste eeuw uiteengezet. Om het plaatje compleet te maken, zullen in dit hoofdstuk elementen uit de speciaal-onderwijspraktijk worden beschreven; gedacht moet worden aan bijvoorbeeld de effecten van beleidsveranderingen in de school en klas. Opnieuw wordt een aantal auteurs aangehaald die reeds onderzoek hebben gedaan: Boekholt & De Booy, 1987; Van Kemenade, Lagerweij, Leune & Ritzen, 1987; Haas, 1995; Graas, 1996; De Groot & Van Rijswijk, 1999 en Bakker, Noordman & Rietveld, 2006. Daarnaast heb ik de onderwijsverslagen uit de twintigste eeuw bestudeerd. Hieruit worden citaten als illustratie gebruikt en dienen ze tevens als ondersteuning van mijn analyses van de speciaal-onderwijspraktijk. Met name de verslagen van de inspecteurs van het buitengewoon (lager) onderwijs en speciaal onderwijs waren zeer bruikbaar.

6.1 Inleiding

In deze inleiding zal ik een korte introductie geven van een aantal kernbegrippen die in dit hoofdstuk aan de orde komen. Daarnaast zet ik kort de situatie van het hulpbehoevende kind van voor 1900 uiteen.

6.1.1 Toelichting van kernbegrippen

Bakker et al. (2006: 221) noemt de twintigste eeuw ook wel 'de eeuw van het kind'. De redenatie hierachter is dat allerlei professionele voorzieningen speciaal voor kinderen gestalte kregen en bovendien meer en meer werden ondersteund door (wetenschappelijke) kennis vanuit universiteiten, klinieken en instituten. De professionalisering toonde zich ook op het gebied van het toegenomen aantal beroepsopleidingen, die de zorg rondom het gezin en het kind op zich namen. De 'nieuwe' beroepsgroepen (onder andere schoolartsen en pedagogen) publiceerden leerboeken, gaven tijdschriften uit en kregen te maken met inspectie en ondersteuning van de overheid.

Ze zette daarmee het onderwijs in de twintigste eeuw in beweging, vele nieuwe ideeën en inzichten zouden het onderwijs drastisch veranderen. Voor de Tweede Wereldoorlog werden de onderwijsvernieuwingen geleid door individuele personen, de heersende visie was dat de leerstof een te centrale rol plaats innam, ten koste van de individuele en brede ontwikkeling van het kind. Na de Tweede Wereldoorlog werden de vernieuwingsidealen opgepikt door de overheid en kregen ze mede hierdoor een bredere en meer structurele uitwerking. Zo kwamen onder andere naast de (school)artsen, psychologen, (ortho)pedagogen, remedial teachers en ambulante begeleiders het onderwijsteam versterken. Bovendien had dit team een grote rol in de ontwikkeling van nieuwe schooltypen (Bakker et al., 2006).

De artsen, psychologen en pedagogen hebben (om de beurt) een rol gehad in de ontwikkeling van kennis en voorzieningen ten gunste van het probleemkind. Deze ontwikkelingen worden behalve als een proces van *professionalisering*³⁴, *medicalisering*, *psychologisering* en *pedagogisering* zijn vormen van professionalisering. Deze drie vormen zullen hier kort worden besproken.

Na 1900 stelden de gemeenten schoolartsen aan die de gezondheid van het schoolgaande kind in de gaten moesten gaan houden. De inmenging van de medische beroepsgroep met kinderen en hun verzorging en daarnaast een toename van het gebruik van medische terminologie in het (speciaal) onderwijs, duidt op een proces van *medicalisering*: waarbij steeds meer aspecten van (in dit geval) het speciaal onderwijs vanuit een medisch oogpunt werden bekeken en geanalyseerd (Bakker, 2005).

De tweede beroepsgroep, de psychologen, leverden een bijdrage aan het inzicht in de psyche, de geestelijke gezondheid van het kind. Een zekere *psychologisering* kan worden ontdekt door de invloed van psychologische theorie, therapie en de bijbehorende onderzoeksgereedschappen als tests (bijvoorbeeld de IQ-test) (Bakker et al., 2006).

Tot slot de pedagogen. *Pedagogisering* wordt door DePaepe et al. (2008) op de volgende manier gedefinieerd:

‘We tended to use the term ‘pedagogization’ as a label, an umbrella word to indicate the steady expansion and increased depth of educational action during the nineteenth and particularly the twentieth centuries. The Interbellum, in which child-raising, formation and education became the field *par excellence* on the ideological market and the social polarizations, served in this regard as the key period in the formation of the ‘pedagogized’ society’ (DePaepe et al., 2008: 14, cursief in origineel).

Pedagogisering vormt een rode draad door de geschiedenis van het speciaal onderwijs. De pedagogiek (opvoedkunde) heeft onder andere gezorgd voor een vergaande differentiatie in typen speciaal onderwijs en in typen ‘afwijkingen’ bij kinderen. Via pedologische instituten ontfermden de pedagogen zich over de gezondheid van de kinderen, hier werden de stoornissen en problemen niet gezien in termen van gezondheid (zoals bij artsen en psychologen) maar als *morele* tekorten. Ze concentreerden zich op de morele vorming van kinderen (Bakker et al., 2006). Uit het onderwijsverslag van 1955 blijkt wat de rol van de (ortho)pedagoog³⁵ was:

³⁴ Bakker (2005: 22) gebruikt ‘professionalisering’ [...] in een betekenis die zowel verwijst naar de maatschappelijke macht van een beroepsgroep als de macht om verschijnselen te definiëren’. Deze definiëring heb ik hier overgenomen.

³⁵ ‘*Orthopedagogiek* is de leer van het opvoeden van het afwijkende kind. Het woord geeft weer dat het in deze pedagogiek zou gaan om het ‘recht’ zetten’ (Van Hulst & Van der Molen, 1973: 228, cursief in origineel).

‘En verder zullen de psychiater en de psycholoog zich meer moeten realiseren, dat kennis van opvoeding en onderwijs in het algemeen, maar van de schoolsituatie bij het buitengewoon lager onderwijs in het bijzonder, noodzakelijk is om de orthopedagoog van dienst te kunnen zijn’ (Onderwijsverslag, 1955: 447).

6.1.2 De zorg voor hulpbehoevende kinderen voor 1900

Het kind en de ontwikkeling van het kind kwam voor het eerst in de loop van de achttiende en negentiende eeuw in de belangstelling te staan van de maatschappelijke elite. Het waren de Verlichtingsideeën die de visie op kinderen, opvoeding en onderwijs beïnvloedden. Zo kwam ook het besef dat ieder kind onderwijs nodig had, om participatie in de maatschappij mogelijk te maken. Ieder kind, dus ook de *misdeelde* kinderen, voor hen werden de eerst fundamentele van aangepast onderwijs in de eerste helft van de negentiende eeuw gelegd. Er kwamen bijvoorbeeld private instellingen voor doven en blinden kinderen, deze werden met name door predikanten en pastoors opgezet uit barmhartigheid. Belangrijke redenen hiervoor waren het religieus vormen van de kinderen en ervoor zorgen dat ze via scholing mee konden komen in de maatschappij. Ze leerden de *afwijkenden* in hun eigen levensonderhoud te voorzien. Tot het eind van de negentiende eeuw zou het aangepaste onderwijs voor een groot deel blijven bestaan uit dit particuliere initiatief (Haas, 1995; Bakker et al., 2006: 543). De geestelijken en individuele onderwijzers domineerden tot 1900 in de klaslokalen, zij hadden zichzelf gevormd en bekwaam geacht tot het lesgeven van kinderen met een beperking.

Eenduidigheid over een onderwijssysteem of onderwijsmethode voor kinderen met een beperking, was er niet. Het onderwijs aan misdeelde kinderen werd grotendeels gekenmerkt door het uitproberen van nieuwe mogelijkheden, door onderwijzers die hun eigen methoden hadden ontwikkeld. Na 1900 kwam er een nieuwe beroepsgroep in beeld die zich met de zorg van zwakzinnige kinderen ging bemoeien: de medici. Zij zouden een belangrijke bijdrage gaan leveren aan de verdere differentiatie in conceptualisering van kinderen met een handicap. Daarnaast gingen ze de leerkrachten scholen en begeleiden (Bakker et al., 2006).

Tot 1920 werd officieel niet gesproken over *buitengewoon (lager) onderwijs*, toch zal ik het onderwijs aan hulpbehoevende kinderen in de eerste paragrafen zo noemen om een overkoepelende term te hebben voor ‘achterlijke scholen’, ‘scholen voor zwakzinnigen’ et cetera.

6.2 Hulpbehoevende kinderen in het gewoon lager onderwijs

6.2.1 De leerplichtwet

Met het ingaan van de leerplichtwet in 1901 werden alle kinderen in de schoolgaande leeftijd van zes tot twaalf jaar voor het eerst verplicht naar school te gaan. De invoering van deze wet leidde in

toenemende mate tot de ontdekking van kinderen die niet in staat waren deel te nemen aan het 'gewone' onderwijs. Een uitspraak van het hoofd van een imbecielenschool in Groningen, W.A. van Liefland, is een illustratie van het denken over de nieuwe situatie, namelijk die van hulpbehoevende kinderen in het lager onderwijs:

'Het klinkt als een paradox, maar het is niettemin een feit, dat de leerplicht de belangrijkste oorzaak is geweest voor de ontstellende toename van de zwakzinnigheid. Die schiep niet alleen de debielenschool, maar ook de tienduizenden debielen zelf' (Graas, 1996: 24).

De kinderen die voorheen werden thuisgehouden omdat zij als *zwakzinnig* werden aangemerkt, moesten nu verplicht naar school. Ze werden al snel als probleemgroep beschouwd omdat ze niet met de rest van de klas mee konden komen. In deze periode steeg het aantal aparte klasjes voor kinderen met een beperking snel, de oprichting hiervan lag opnieuw voor een groot deel in handen van particuliere initiatiefnemers en individuele onderwijzers. De aparte klasjes die bij een gewone school voor lager onderwijs hoorden groeiden vaak al snel uit tot zelfstandige scholen. Niet alle gewone scholen hadden echter de luxe om een aparte klas te creëren, waardoor de probleemkinderen tussen de 'normale' leerlingen kwamen te zitten. Dit zorgde voor een opkomende discussie in de onderwijskringen en in het parlement over het gebrek aan aparte scholen. Het waren bovenal de onderwijzers die klaagden over de overvolle klassen, maar het grootste probleem volgens hen was dat de 'achterlijke' kinderen een belemmering vormden voor het leerproces van de normale leerlingen, omdat ze veel extra aandacht nodig hadden. In veel gevallen werden ze daarom na verloop van tijd aan hun lot overgelaten, kregen ze allerlei zinloze werkjes om zich bezig te houden of:

'In tal van scholen treft men nog *zwakzinnige* leerlingen aan, soms tot schade voor hunne medeleerlingen, meestal tot ongerief van den onderwijzer. Om zich daarvan zooveel mogelijk te ontslaan, plaatst hij in den regel zulk een kind op de achterste bank' (Onderwijsverslag, 1909: 26, cursief in origineel).

Van de overheid werd verwacht dat ze zou zorgen voor oplossingen. Door het invoeren van de leerplichtwet was ze namelijk betrokken geraakt bij het onderwijs.

Binnen de overheid heerste de overtuiging dat het zwakzinnige kind niet thuishoorde binnen het gewoon lager onderwijs. Hoofdzakelijk omdat de kinderen het klassikaal onderwijs niet goed konden bijhouden en daarnaast slachtoffer waren van pesterijen. De kinderen zouden hierdoor nog 'stompzinniger' worden en zelfs verbitterd raken of boosaardig worden. Ondanks deze punten van bezorgdheid, liet de overheid het oprichten van aparte scholen nog steeds over aan de particuliere initiatiefnemers. De enige handreiking die werd gedaan, was in de vorm van aanvullende subsidies. Artsen en onderwijzers kwamen daarom zelf in actie om de problemen op te lossen. Vanuit

verschillende verenigingen zoals de *Vereeniging voor Spraakgebrekkige en Achterlijke Kinderen te Amsterdam* zochten artsen en onderwijzers de oorzaak van het falen van het kind in het gebrek aan intellectuele capaciteiten. De zwakzinnige kinderen hadden een eigen problematiek die vroeg om een specifieke behandeling. Door ze uit te sluiten van onderwijs werden ze niet geholpen. De kinderen waren erbij gebaat binnen aparte scholen geschoold te worden voor eenvoudige vormen van arbeid, zo zouden ze zich nuttig kunnen maken voor de samenleving. Aparte scholen voor probleemkinderen zoals die in Nederland, waren overigens uniek. In omliggende landen zoals Duitsland was het heel normaal om zogenaamde 'Hilfklassen' te hebben binnen een gewone school. (Haas, 1995; Bakker et al., 2006).

Een belangrijke reden voor de terughoudendheid van de overheid wat betreft het ontwikkelen van afzonderlijke typen onderwijs voor zwakzinnigen, was het gebrek aan visie, men wist nog te weinig over hulpbehoevende kinderen. In theorie wilde men dat de aparte scholen kinderen met verschillende handicaps zouden opvangen, maar al snel bleek dit in de praktijk niet haalbaar. Zo was het voor ziekelijke kinderen belangrijk dat ze veel rust kregen en dus een aangepast schoolprogramma zouden hebben. Lichamelijk gehandicapte kinderen hadden juist aangepaste leermiddelen nodig om de motorische gebreken te kunnen compenseren. De 'achterlijke-' of 'debielenschool' was in het begin van de twintigste eeuw een 'algemene' dagschool, die kinderen met een lichte verstandelijke beperking opvingen. Deze scholen werden als het ware een afvoerputje voor kinderen die op de gewoon lagere scholen faalden. Ze kwamen hier terecht nadat ze eerst twee jaar in het gewoon lager onderwijs hadden gezeten. Onder andere Jan Klootsema, een onderwijzer uit Amsterdam, was hier een voorstander van omdat de kinderen zo eerst geobserveerd konden worden. Vervolgens werd door het hoofd van de *buitengewone school*³⁶ en een arts besloten over de toelating. In steden werden al vrij snel speciale gemeentelijke toelatingscommissies gevormd, hierin zaten in ieder geval een gemeentelijke (school)arts en het hoofd van een buitengewoon lagere school. De commissie onderzocht de lichamelijke gezondheid van het kind, bestudeerden de persoonlijke geschiedenis en testte het cognitief functioneren (Bakker et al., 2006).

³⁶ Rond 1908 werd voor het eerst gesproken over *buitengewone scholen*: 'Uit piëteit jegens de arme misdeelden en meer nog jegens hunne ouders, heeft de vereeniging [*Vereeniging voor spraakgebrekkige en achterlijke kinderen*] den naam „School voor achterlijke kinderen" veranderd in „School voor buitengewoon onderwijs"' (Onderwijsverslag, 1908: 149).



Interieur van de Openbare School voor Buitengewoon Lager Onderwijs, vermoedelijk, Kruisdwarstraat 6 te Utrecht (opgericht in 1908). Een schoolklas (1910-1925).

6.2.2 Het conceptualiseren van het hulpbehoevende kind

De eerste conceptualisering van het afwijkende kind kwam van Jan Klootsema in 1904. Hij was hoofdonderwijzer op de eerste school voor achterlijke kinderen in Amsterdam. In zijn studie *Misdeelde kinderen* beschreef hij verschillende 'kindergebreken'. Klootsema maakte onderscheid in drie 'paedagogische' ziektebeelden, dit onderscheid was gebaseerd op een in Frankrijk ontwikkelde typologie, deze ging uit van de mate van oplettenheid. De eerste categorie en de hoogste graad van zwakzinnigheid bestond uit de 'idioten', zij waren niet voor ontwikkeling vatbaar en stonden buiten de samenleving. De tweede categorie bestond uit 'imbecielen', ook voor hen zou het overbrengen van kennis te hoog gegrepen zijn, omdat hun aandacht steeds van het een naar het ander overging. Het bijbrengen van de meest essentiële sociale vaardigheden zou het hoogst haalbare zijn. In de derde categorie zaten de 'debielen', zij zouden het meest geschikt zijn voor (aangepast) onderwijs. Volgens Klootsema waren deze kinderen 'verkeerd sociaal' waardoor ze de samenleving onvoldoende kenden en zo achter liepen in hun persoonlijkheidsontwikkeling (Graas, 1996: 84; Bakker et al., 2006: 555). De laatste categorie en de minst zware imbecielen zouden in de eerder genoemde 'achterlijke scholen' moeten worden opgevangen. In de studie stonden verder vragenlijsten³⁷ die door schoolhoofden en (school)artsen konden worden gebruikt om te bepalen of een kind aangepast onderwijs nodig had. Het boek heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan en als handleiding gediend voor de verdere professionalisering en differentiëring van het onderwijs aan kinderen met een afwijking. Klootsema waarschuwde overigens voor het ten onrechte typeren van kinderen voor 'achterlijk', naast de hierboven beschreven categorieën waren namelijk ook andere oorzaken aan te wijzen die ervoor zorgden dat kinderen achterbleven, zoals lichamelijke oorzaken. Het onrechtvaardig labelen van kinderen werd ook door de inspecteurs van het lager onderwijs als ongewenst beschouwd:

'Trouwens onoplettendheid en het niet of bijna niet maken van vorderingen, wat men alles te zamen betitelt met achterlijkheid, geven nog niet het recht om zulk een kind te stempelen tot een „zwakzinnige". Toch geschiedt dit' (Onderwijsverslag, 1909: 26).

Misdeelde Kinderen was ook in andere opzichten vernieuwend voor het begin van de twintigste eeuw. Zo keek Klootsema vanuit een medisch oogpunt naar kinderen, hij benadrukte het belang van het opsporen van oorzaken voor afwijkingen die volgens hem vooral op medisch en erfelijk vlak te vinden waren. De eerder genoemde vragenlijsten hadden dan ook een aantal vragen

³⁷ In bijlage 9.3 staat een voorbeeld van een dergelijke vragenlijst. Het is niet duidelijk of deze door Klootsema gemaakt is.



Jan Klootsema. Auteur van de studie *Misdeelde kinderen*.

die zochten naar de medische achtergrond van het kind (en de ouders)³⁸. Tot slot had Klootsema een aantal adviezen voor het onderwijs: onderwijs aan het achterlijke kind moest met name therapeutisch zijn, het diende de sociabiliteit van kinderen te verhogen door gewoontevorming. Om dit te bereiken was het belangrijk dat er een hechte band ontstond tussen de leraar en de leerling (Bakker et al., 2006).

D. Herderschêe was (school)arts in 1906 te Amsterdam, hij kreeg opdracht van de onderwijsinspectie om te onderzoeken of de kinderen die in het buitengewoon onderwijs zaten, daar wel echt hoorden. De bestaande tests waar Herderschêe gebruik van maakten, hadden echter het probleem dat het niet duidelijk was wat kinderen op een bepaalde leeftijd wel en niet zouden moeten kunnen.

In Frankrijk werd het cognitief functioneren van kinderen gemeten met behulp van de Binet-Simontest, deze werd in 1904 ontwikkeld door de arts A. Binet en zijn assistent Th. Simon. Met deze test kon voor het eerst worden bepaald of kinderen zich intellectueel normaal ontwikkelden en zo niet, in welke mate zij achterbleven³⁹ (Haas, 1995: 140). Rond 1913 werd de Binet-Simontest voor het eerst in Nederland gebruikt, een zorgvuldige psychologische selectie van kinderen voor het buitengewoon onderwijs was nu officieel. Herderschêe⁴⁰ paste in de loop der jaren de test aan en kreeg bekendheid onder de naam Binet-Herderschêetest. Bepaald werd dat kinderen met een IQ van 70 tot 85 in aanmerking kwamen voor het buitengewoon onderwijs, zo verviel de eis dat kinderen eerst twee jaar op een gewoon lagere school geobserveerd moesten worden (Haas, 1995; Bakker et al., 2006).

In de periode 1900-1910 werden de eerste gemeentelijke schoolartsendiensten opgericht ten behoeve van de zorg van het schoolgaande kind, de *schoolarts* was geboren. Door de periodieke lichamelijke onderzoeken die de artsen verrichtten, hadden ze een belangrijke signaleringsfunctie; de schoolartsen spoorden de kinderen met een handicap, afwijking of 'ziekte' op en verwezen ze door naar het buitengewoon onderwijs.

³⁸ Zie bijlage 9.3.

³⁹ De test toetste het denkvermogen van het kind door te bepalen op welk verstandelijke leeftijd het kind zich bevond. Vervolgens werd de gevonden leeftijd gedeeld door de werkelijke leeftijd van het kind en vermenigvuldigd met honderd. Zo kreeg men het intelligentiequotiënt (IQ) (Bakker et al., 2006: 560).

⁴⁰ 'De indeeling der zwakzinnigen in debielen, imbecillen en idioten is in dit geval onvoldoende; daarom is sedert eenigen tijd voor de keuring der candidaten voor onze scholen de methode van Binet ingevoerd, om het vergelijken van het materiaal, waarmede de onderwijzers werken te vergemakkelijken. [...] op den duur zal deze moeten plaats maken voor eene serie, die meer aan het Hollandschekind is aangepast' (Onderwijsverslag, 1913: 244, 'Jaarverslag van den schoolarts dr. Herderschee').

Ter verbetering van het buitengewoon onderwijs werden er verenigingen opgericht, artsen kregen hierin, naast de onderwijzers, een prominente plaats. Eén van die verenigingen was de 'Vereniging van Onderwijzers en Artsen' (de VOA⁴¹), deze werd in 1903 opgericht en was werkzaam in 'Inrichtingen voor Onderwijs aan Achterlijke en Zenuwzwakke Kinderen' (Bakker et al., 2006: 556). Vanuit de vereniging werden conferenties en speciale cursussen voor onderwijzers in het buitengewoon onderwijs georganiseerd. Een door de VOA uitgebracht tijdschrift diende als discussieplatform voor het uitwisselen van gedachten over het buitengewoon onderwijs, het tijdschrift werd in 1920 omgedoopt tot het 'Tijdschrift voor het Buitengewoon Onderwijs' (Haas, 1995: 40).

De verschijning van artsen in de wereld van het buitengewoon onderwijs duidt op een zekere medicalisering. Deze inmenging heeft er een lange tijd voor gezorgd (tot aan het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog) dat binnen het buitengewoon onderwijs veel gebruik werd gemaakt van de medische terminologie.

6.2.3 Een pleidooi voor onderscheid in de onderwijsstructuur

Scholen voor bijvoorbeeld onderwijs aan zwakzinnigen onderscheidde zich van de gewoon lagere school op onder andere twee punten. Op de eerste plaats kenden de buitengewone scholen kleinere klassen, zodat er meer aandacht was op individueel niveau. Onderwijs zou moeten aansluiten aan de behoeften en aard van de individuele leerling; een belangrijk punt omdat, zoals eerder beschreven, de verschillen tussen de kinderen groot was. De dagscholen waren een verzameling van kinderen die niet alleen gebreken kenden op cognitief niveau, maar ook op het gebied van gedrag en eventueel lichamelijke en zintuiglijke handicaps. In de praktijk werd echter voornamelijk klassikaal onderwijs gegeven, net zoals op het gewoon lager onderwijs. Ten tweede verschilden de doelen van de twee typen scholen. Het belangrijkste doel voor buitengewone scholen was het opvoeden van kinderen tot ze geschikt waren voor de arbeidsmarkt. Dit hield in dat kinderen moesten leren op hun eigen niveau zelfstandig in de maatschappij te functioneren. De gedachte dat kennis alleen waarde had als deze de arbeidsgeschiktheid verhoogde, was kenmerkend voor het buitengewoon onderwijs in de eerste twee decennia van de twintigste eeuw:

⁴¹ De VOA bestaat nog steeds en heet nu: Vereniging voor Ortho-Agogische Activiteiten. <http://www.o-a.nl>

‘De bedoeling is [...] om hen wat anders te leeren, opdat zij [misseelden] niet straks lastposten blijven voor hunne familie en voor de maatschappij. Voor geestelijken arbeid zijn zij nu eenmaal ongeschikt; zij kunnen evenwel meestal geschikt gemaakt worden voor lichamelijken arbeid, zeer eenvoudigen lichaamsarbeid’ (Onderwijsverslag, 1909: 26).

Uit de eerste verslagen van de inspecteurs van het gewoon lager onderwijs bleek dat ze veel waarde hechtte aan het opsporen van kinderen met problemen, omdat het gewoon lager onderwijs hierbij gebaat zou zijn. Maar ze waarschuwden ook voor verkeerde diagnoses, waarbij kinderen onterecht voor zwakzinnig werden aangemerkt, vaak door gebrek aan kennis:

[...] Dit voorbeeld geeft mij aanleiding voorzichtig te zijn met de uitspraken van de geneeskundige inspectie. Inderdaad, het is mijn plicht te zorgen, dat op een jong individu niet een cachet wordt gedrukt, dat hem niet toekomt (Onderwijsverslag, 1914: 29).

‘Herhaaldelijk staat men hier [bij een medisch-pedagogisch onderzoek] voor lastige dilemma's: er zijn zoo veel graden van, zwakzinnigheid. En wie trekt met vertrouwen de grens tusschen zwakzinnigheid en idiotisme?’ (Onderwijsverslag, 1916: 36).

‘Solide kennis van het geestelijk defecte kind schijnt wel eens te ontbreken’ (Onderwijsverslag, 1917: 34).

Tot slot werd in het onderwijsverslag van 1909 de gedachte verworpen dat het buitengewoon onderwijs zwakzinnigheid zou kunnen laten ‘verdwijnen’:

‘Het is alsof men (onbewust) aldus redeneert: „kleine, weinig talrijke klassen, uitgezochte onderwijzers (behoorlijk bevoegd en extra bezoldigd); voortreffelijke leermiddelen; al die voordeelen gezamenlijk wegen wel zoowat op tegen het nadeel, dat deze 'kinderen in hunne zwakzinnigheid medebrengen; de inspanning en bekwaamheid des onderwijzers en het individualiseren van de kinderen komen dit wel te boven." Deze gedachtengang is onjuist. Eenmaal zwakzinnig, immer zwakzinnig’ (Onderwijsverslag, 1909: 26).

De eerste twee decennia van de twintigste eeuw kende niet tot nauwelijks beleidsvorming voor het buitengewoon onderwijs, hooguit waren er subsidieregelingen. De overheid hield zich afzijdig, maar had tegelijkertijd ook een duidelijk standpunt: hulpbehoevende kinderen hoorden niet thuis in het gewoon lager onderwijs. Uit piëteit met de hulpbehoevende kinderen richtten individuen verenigingen op en deden onderzoek naar afwijkingen, ook onder deze groep pioniers heerste de opvatting dat afwijkende kinderen het best geholpen konden worden in aparte scholen. Vanuit het institutioneel perspectief gezien, zou geconcludeerd kunnen worden dat uit de gestelde waarden die men heeft ten opzichte van het hulpbehoevende kind (en in zekere zin ten opzichte van het gewoon lager onderwijs) er een proces van institutionalisering in opkomst is. De verenigingen die werden opgericht organiseerden de kennis die werd vergaard en bracht adviezen uit naar het onderwijsveld

en overheid, er werd kortom een ordening gemaakt in het prille bestaan van het onderwijs aan afwijkende kinderen. Vanwege de passieve houding van de overheid was er sprake van veel 'beleids'vrijheid, zeker toen in 1905 hulpbehoevende kinderen werden vrijgesteld van de leerplicht.

6.3 Wettelijke erkenning van het buitengewoon lager onderwijs

6.3.1 De Lager Onderwijswet van 1920

In 1920 de nieuwe onderwijswet van kracht waarin het onderwijs aan misdeelde kinderen voortaan (officieel) Buitengewoon Lager Onderwijs zou gaan heten; het buitengewoon lager onderwijs werd nu als zelfstandige onderwijsvorm erkend. Een belangrijke vooruitgang zou een jaar later komen, namelijk de aanstelling van een aparte inspecteur voor het buitengewoon lager onderwijs. De eerste inspecteur was, zoals eerder vermeld, Adriaan van Voorthuijsen (1872-1952), een actief schoolarts uit Groningen met een grote kennis van het afwijkende kind. De voornaamste opdracht die van Voorthuijsen meekreeg van de overheid was het ontwikkelen van wetgeving en het plaatsen van diverse typen buitengewoon lager onderwijs onder de onderwijswet. Het ingaan van de nieuwe onderwijswet betekende namelijk niet dat alle typen buitengewoon lager onderwijs automatisch onder de wet vielen en dus recht hadden op rijkssubsidie. Het zwakzinnigenonderwijs werd als eerste type erkend. Dit zorgde voor de situatie dat veel andere scholen voor buitengewoon onderwijs in financiële problemen kwamen, de VOA stuurde hierom in 1929 een brandbrief naar de minister van onderwijs met daarin een lijst van schooltypen die onder de wet zouden moeten vallen. De brief had succes: in 1930 kwam een Koninklijk Besluit waarin verschillende schooltypen zoals scholen voor 'lichamelijk gebrekkigen' en epileptische kinderen wettelijke erkenning kregen als school voor buitengewoon onderwijs.

De VOA streed ook voor een algehele leerplicht, tot dan toe gold alleen de verplichting tot het volgen van gewoon lager onderwijs, deze wens werd echter niet ingewilligd door de overheid. De voornaamste reden hiervoor was dat de overheid dan zou moeten zorgen voor voldoende buitengewone scholen om alle probleemkinderen op te vangen. Het gevolg was dat veel kinderen die eigenlijk volgens de toenmalige normen op een buitengewone school thuishoorden, in het gewoon lager onderwijs terecht kwamen. In de gewone scholen konden ze niet goed meedraaien, waardoor in 1930 bijna twintig procent van de tien- tot veertienjarigen de school verlieten zonder goed te kunnen lezen, schrijven of rekenen (Bakker et al., 2006: 559). Dit percentage zou in de jaren daarna alleen nog maar verder stijgen, de kinderen werden doorgelaten naar hogere klassen zonder dat ze er klaar voor waren of eindeloos doubleerden, waardoor situaties ontstonden waar kinderen van veertien of vijftien jaar in de klas zaten met zesjarigen. Zodra de leerlingen te oud waren voor de lagere school moesten ze deze verlaten.

Een ander ongewenst gevolg van het niet doorvoeren van een algehele leerplicht was, dat leerlingen met een beperking helemaal niet naar school gingen. De ouders van deze kinderen kregen in veel gevallen vrijstelling van de leerplicht en maakte hier gebruik van:

‘Het schoolbezoek lijdt merkbaar onder de ondervinding der ouders, dat voor hun kinderen die deze school [voor buitengewoon onderwijs] bezoeken, de wet op den leerplicht niet geldt. Niet alleen verzuimen een aantal jongens in de hogere leerjaren des zomers de school om mee naar zee te gaan, maar zelfs leerlingen uit het 2de en 3de leerjaar worden mee ter vischvangst genomen (Onderwijsverslag, 1910: 155).

In het geval dat deze leerlingen wel naar een school voor buitengewoon onderwijs gingen, maakten ze de zes jaar niet vol. Het merendeel van de buitengewoon lagere scholen bevonden zich bovendien in de steden, kinderen op het platteland kregen hierdoor weinig mogelijkheid om een buitengewone school te kunnen bezoeken (Haas, 1995; Bakker et al., 2006).

6.3.2 Medicalisering en opkomst van pedagogiek en psychologie

Voor 1920 werd de manier van lesgeven op een buitengewoon lagere school gezien als een langzamere vorm van het klassikaal onderwijs van het gewoon lager onderwijs, na 1920 verdween deze gedachte. Dit had alles te maken met de ontwikkeling van een eigen identiteit waardoor in de jaren twintig en dertig een duidelijk onderscheid ontstond tussen gewoon en buitengewoon lager onderwijs. De differentiatie uitte zich op een aantal punten: onderwijzers ontwikkelde veelal hun eigen materiaal, aangezien er nog geen eenduidige richtlijnen bestonden voor het te geven onderwijs. Daarnaast werd van de onderwijzers verwacht dat zij met veel geduld, liefde en enthousiasme les gaven en daarnaast inspeelde op de specifieke mogelijkheden en beperkingen van het individuele kind. Met de opkomst van de pedagogiek werden leerkrachten via speciale cursussen pedagogisch en didactisch⁴² toegerust. De eerder genoemde doelstelling van het buitengewoon onderwijs, de beroepsvorming, ontwikkelde zich verder in de vakken die werden gegeven: schoenmaken, boekbinden en rietvlechten voor de jongens en de meisjes werden opgeleid in huiselijke bezigheden als strijken, koken en wassen. Het buitengewoon lager onderwijs ontwikkelde zich steeds meer tot een eindbestemming voor de schoolcarrière van de leerlingen:

‘Vormen tot mensen, die bruikbaar zijn voor den arbeid, waartoe ieder krachtens zijn aanleg in staat is’ (Bakker et al., 2006: 561, citaat van inspecteur van Voorthuijsen uit 1924).

Behalve deze vakken was het onderwijspakket verder hetzelfde als die van het gewoon lager onderwijs. Tot slot verschilde de omvang van de klassen, deze waren in het buitengewoon lager

⁴² Didactiek is de leer van het onderwijzen.

onderwijs kleiner. De opleiding voor onderwijzers week niet af, een leerkracht kon met dezelfde opleiding als voor het gewoon lager onderwijs voor de klas staan. De leerstof voor hulpbehoevende leerlingen was namelijk niet anders, het werd zelfs makkelijker geacht, alleen de methode van onderwijs verschilde. Dit tot verdriet van van Voorthuijsen:

‘Voor het personeel der scholen voor buitengewoon onderwijs wordt in het algemeen het bezit der hoofdakke vereischt. Verschillende vereenigingen van onderwijs hebben er op aangedrongen dezen eisch te laten vervallen uit overweging, dat voor het geven van onderwijs op de buitengewone scholen niet meer kennis noodig is dan voor het onderrichten der kinderen op de gewone scholen. Deze redeneering is in zooverre juist, dat de leerstof, althans op de scholen voor doofstommen en zwakzinnigen, zeker vrij eenvoudig is. Voor het overige berust de overweging der vereenigingen op een vergissing en op een volledige miskennis van den aard van het buitengewoon onderwijs. De leerstof moge eenvoudig zijn, daarmee is volstrekt niet gezegd, dat het onderwijs van doofstommen, zwakzinnigen, blinden en slechthoorenden niet veel moeilijker is dan het onderwijs aan normale kinderen. Resultaten kunnen eerst worden bereikt, als de leerkrachten in het bezit zijn van kennis van het abnormale kind en wanneer zij bekend zijn met de methoden om het abnormale kind te onderrichten. Deze kennis kan niet worden verkregen zonder een meer dan voldoende algemeene ontwikkeling’ (Onderwijsverslag, 1923: 241).

Het voornaamste verschil ontwikkelde zich dus op het gebied van didactische werkvormen, deze vormden gaandeweg het karakter van het buitengewoon lager onderwijs. Het gewoon lager onderwijs had de van oudsher gebruikelijke klassikale vorm van lesgeven, binnen het buitengewoon onderwijs was men gaan inzien dat het onderwijs zich op het individuele kind moest richten. Het zwakzinnigenonderwijs was kortom gericht op het ontwikkelen van de sociabiliteit van de leerling, het aanleren van goede gewoonten, bevorderen van zelfredzaamheid en de arbeidszin. In veel mindere mate ging het om de overdracht van intellectuele kennis en vaardigheden (Boekholt & De Booy, 1987; Haas, 1995; Bakker et al., 2006). Inspecteur van Voorthuijsen benadrukte deze punten in zijn eerste onderwijsverslagen:

‘Hier onderwijs aan zwakzinnigen kan slechts vrucht dragen wanneer het gepaard gaat met een juist inzicht in den verstandelijken aanleg van elk der leerlingen afzonderlijk. Klassikaal onderwijs is ook bij zwakzinnigen mogelijk, maar steeds heeft de onderwijzer te bedenken, dat een deel zijner leerlingen terstond vergeet, wat zoeven is gezegd, dat een ander deel de allereenvoudigste gevolgtrekking niet kan maken uit een betoog, dat de anderen dadelijk begrijpen en dat een derde groep van kinderen in dolce far niente alles langs zich heen laat gaan, als het woord niet speciaal tot hen wordt gericht’ (Onderwijsverslag, 1922: 243).

‘Nog veel meer dan bij het gewoon lager onderwijs is het bij het onderwijs aan zwakzinnigen wenschelijk, dat rekening wordt gehouden met het individu. Het onderwijs aangepast aan de behoeften van elk kind afzonderlijk is een streven, dat nooit geheel in vervulling kan gaan, maar dat toch op de buitengewone scholen niet genoeg op den voorgrond kan worden geplaatst’ (Onderwijsverslag, 1923: 244).

‘Reeds vele malen heb ik er de aandacht op gevestigd, dat de individualisatie van het onderwijs met de daaraan verbonden zelfwerkzaamheid der leerlingen in het belang van de opvoeding van zwakzinnigen verre de voorkeur verdient boven het klassikale stelsel’ (Onderwijsverslag, 1934: 371).

Zowel psychologie als pedagogiek werden in het *Academisch Statuut* van 1921 als academische opleiding erkend. Pedagogen hielden zich bezig met geestelijk- hygiënische aspecten van opvoeding en onderwijs (Haas, 1995: 131). De kennis die zij rondom didactiek ontwikkelde, deed het besef opkomen dat goed geschoolde leerkrachten zeer belangrijk waren, alleen zo zou goed kunnen worden ingespeeld op het individuele kind en zijn specifieke problemen. De kweekscholen (voorloper van de PABO) moest een praktijkgerichte opleiding aanbieden, waar aandacht werd besteed aan: didactiek, de psychologie van het kind, de opvoeding en de psychopathologie van afwijkende kinderen. Naast het verschijnen van leerboeken over kinderpsychologie gingen verenigingen als de VOA cursussen geven aan onderwijzers die werkzaam waren binnen het buitengewoon lager onderwijs.

De afgestudeerden psychologen gingen werken in onder andere pedologische instituten, die verbonden waren aan universiteiten. Reeds in deze periode deden zowel instellingen voor buitengewoon lager onderwijs als het gewoon lager onderwijs beroep op officieel opgeleide psychologen voor het selecteren van kinderen voor het buitengewoon lager onderwijs. De medici werden langzaam overtroefd door de nieuwe beroepsgroepen. Hoewel de pedagogen en psychologen in opkomst waren, slaagden ze er (nog) niet in om een vaste plaats te bemachtigen bij de selectieprocedure voor het buitengewoon lager onderwijs. De artsen en onderwijzers hadden groot aanzien verworven, dit misten de academische pedagogen en psychologen (Haas, 1995). Na de Tweede Wereldoorlog zou hier verandering in komen, onder andere van Voorthuysen pleitte hier voor:

‘Er is een begin gemaakt met belangstelling voor onze hoogst interessante problemen te wekken in universitaire kringen. Dit moet op den duur aan het buitengewoon onderwijs ten goede komen. Zonder wetenschappelijke ondergrond zal een hoopvolle beweging ten bate der geestelijk misdeelde jeugd onherroepelijk te niet gaan’ (Onderwijsverslag, 1929: 182).

6.3.3 Punten van aandacht uit de onderwijsverslagen

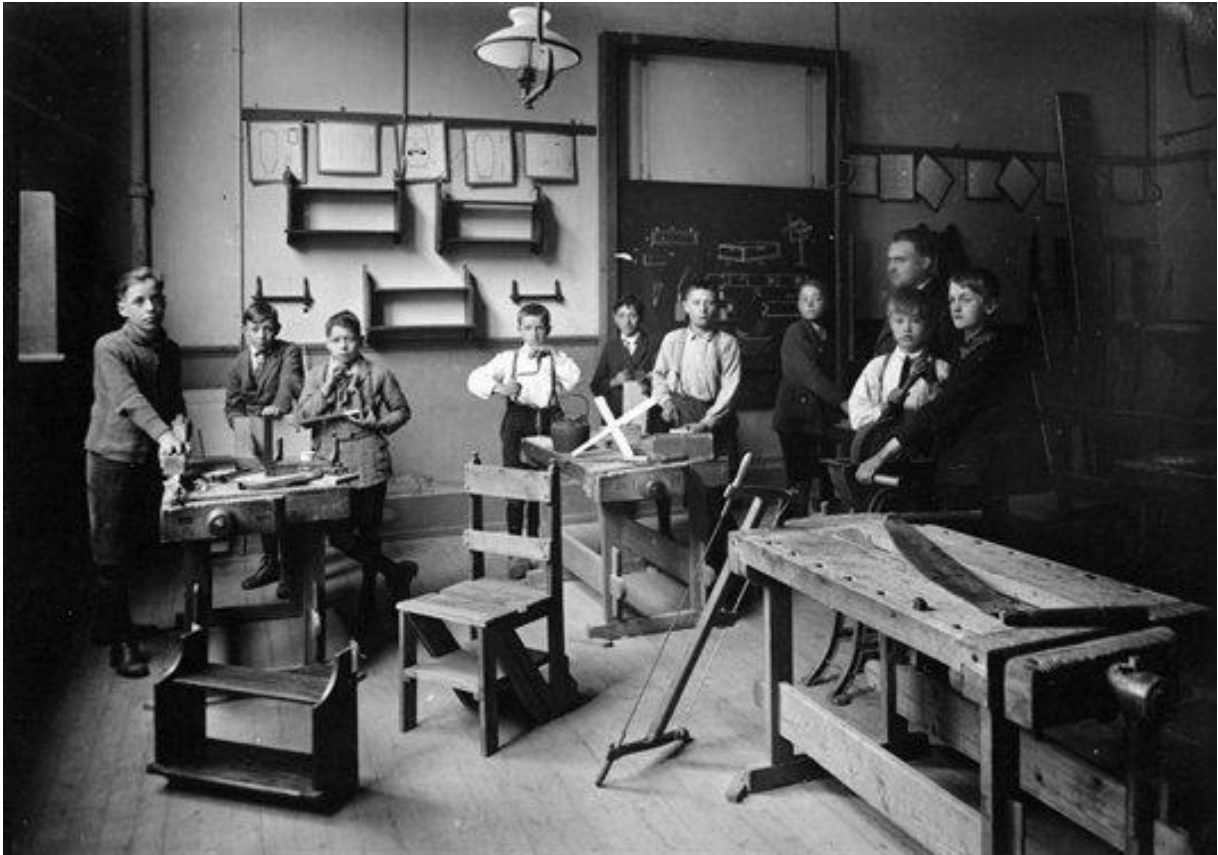
De groeiende aandacht voor de individuele, psychische, orthopedagogische problematiek van het kind, kwam onder andere voort uit het maatschappelijke beeld dat men had van het afwijkende kind. Dit kind werd in één adem genoemd met verschijnselen als criminaliteit en alcoholisme die de samenleving bedreigden. Onderwijs in aangepaste vorm moest ervoor zorgen dat de afwijkende leerling geen bedreiging meer zou vormen:

‘Het is bekend dat veel zwakzinnigen voortkomen uit gezinnen, waarop in menig opzicht heel wat valt aan te merken. Maar al te goed weten ingewijden, dat de zwakzinnigheid, die in bepaalde gezinnen wordt gevonden, onafwijsbaar samenhangt met gebreken, waarmede de ouders zijn behept. Ongelukkige huwelijksverhoudingen, sexuele abnormaliteiten, zwakzinnigheid, alcoholmisbruik, misdadigheid, om slechts enige verschijnselen te noemen, die als op zichzelf staand kwaad reeds de meest ernstige gevolgen voor de opvoeding met zich medebrengen, maar bovendien immer samengaan met grove verwaarlozing van de lichamelijke en geestelijke belangen der kinderen, doen de vraag rijzen, wat voor betekenis de beste schoolopvoeding kan hebben, wanneer ze dagelijks gevolgd of voorafgegaan wordt door belevenissen, die tot ontarding leiden moeten’
(Onderwijsverslag, 1940: 478).

Alsmaar meer deskundigen ontfermden zich daarom over de selectie van leerlingen voor het buitengewoon lager onderwijs, er moest nauwkeurig worden nagegaan wie voor een plaats in aanmerking kwam. Ook vanwege economische belangen: het buitengewoon lager onderwijs had een individueel karakter en was daarom relatief duur. Om de kosten niet de pan uit te laten rijzen, was het belangrijk dat alleen de kinderen die het echt nodig hadden, werden geselecteerd (Haas, 1995). In het onderwijsverslag van 1922 werd een beschrijving gegeven van een toelatingsprocedure:

‘Voordat de kinderen worden toegelaten, worden zij op alle scholen eerst aan een medisch-paedagogisch onderzoek onderworpen. Dit onderzoek geschiedt op alle plaatsen door het hoofd der school met een daarvoor aangewezen geneesheer. De keuring moet met de meest mogelijke nauwgezetheid worden verricht, daar slechts op deze wijze kan worden voorkomen, dat kinderen op de scholen worden toegelaten, die er niet thuis behoren. Voor de juiste beoordeeling van een bepaalden leerling heeft men noodig:

- 1°. mededeelingen van den onderwijzer, die het kind op de gewone school in de klasse heeft gehad;
- 2°. inlichtingen van den vader of de moeder omtrent de voorgeschiedenis van het kind en omtrent de wijze, waarop het zich thuis gedraagt;
- 3°. gegevens, die verkregen zijn bij een opzettelijk ingesteld onderzoek naar de lichamelijke en geestelijke gesteldheid van het kind’ (Onderwijsverslag, 1922: 241).



Interieur van de Openbare School voor Buitengewoon Lager Onderwijs, Kruisdwarstraat 6 te Utrecht (opgericht in 1908). Een handvaardigheidklas (1910-1925).

Behalve deze twee maatschappelijke redenen voor een nauwkeurige selectie, wees inspecteur van Voorthuysen op het gevaar, dat een kind zijn leven lang als onvolwaardig kon worden aangezien, wanneer het werd geselecteerd voor het buitengewoon lager onderwijs. De kans op een dergelijk label moest zoveel mogelijk worden voorkomen. Daarnaast moesten ouders worden overtuigd dat een school voor buitengewoon lager onderwijs de enige mogelijkheid was voor hun kind om tot de juiste ontwikkeling te komen (Haas, 1995: 129).

‘In het verslag over 1928 wees ik aan de hand van een mededeeling van den inspecteur in de inspectie Rotterdam op den misstand, dat sommige ouders niet meewerken tot plaatsing van hun kinderen op een buitengewone school, als dit voor dezen toch beter was. In zijn verslag over 1929 herhaalt hij die klacht en besluit: „Jammer, dat deze ouders niet gedwongen kunnen worden. Nu belemmeren hun kinderen het onderwijs in de lagere leerjaren zeer. Moge een eerlang nieuw te openen school voor buitengewoon onderwijs haar invloed spoedig ten goede uitoefenen.” (Onderwijsverslag, 1929: 144).

Van Voorthuysen uitte begin jaren dertig ook zijn kritiek op het psychologisch testen van kinderen. Hij wees op het ontbreken van een uniforme, landelijke regeling, plaatsing hing onder andere af van regionale omstandigheden. Daarnaast erkende hij dat de test geen volledige maatstaf was en daarom niet afdoende was voor de uiteindelijke toelating tot het buitengewoon lager onderwijs. Het onderzoek⁴³ moest zich ook richten op andere factoren zoals de voorgeschiedenis, het gedrag in het gezin en op school en de sociale omgeving van het kind. Vervolgens waren er onduidelijkheden over de indicatie, deze werd veroorzaakt door het ontbreken van eenduidige criteria om te bepalen of het kind zwakzinnig was dan wel een andere afwijking had. Verschillende definities van zwakzinnigheid deden de ronde, vaak werd er verwezen naar Herderschêe die in 1934 zwakzinnigheid als volgt beschreef:

‘Wij vatten zwakzinnigheid op als een ten deele sociaal begrip en noemen iemand zwakzinnig, wanneer hij, op grond van zijn onvoldoende verstandelijke mogelijkheden niet, of slechts onder bijzonder gunstige omstandigheden, in staat is, zich in een eenvoudige positie in de maatschappij zelfstandig staande te houden’ (Haas, 1995: 142).

De meeste buitengewone scholen in de jaren twintig en dertig waren een verzameling van allerlei afwijkende kinderen, verschillende type leerlingen zaten bij elkaar in de klas. Een verontrustende situatie volgens de buitengewoon lager onderwijs inspecteur:

⁴³ Zie bijlage 9.3.

‘De leerlingen, die de scholen, verbonden aan gestichten voor idioten en imbecillen, bezoeken, vertoonen zeer groote verschillen in ontwikkelingsvatbaarheid. Terwijl het onderlicht in de vakken van het lager onderwijs bij een deel der kinderen goede resultaten geeft, moet de tijd, besteed aan lezen, schrijven en rekenen, bij een ander deel als nutteloos worden beschouwd. Het zal noodig zijn, meer dan dit tot nu toe geschiedt, eene scheiding te maken tusschen deze beide groepen van kinderen’ (Onderwijsverslag, 1922: 242).

In 1930 attendeerde van Voorthuysen op een apart type kinderen, de ‘psychopathen’. Deze kinderen hadden een ander defect, namelijk een *moreel* defect. Van Voorthuysen pleitte onder andere voor onderzoek naar nieuwe tests, ze waren namelijk anders dan de zwakzinnigen:

‘De moeilijkheid van de rangschikking der scholen voor psychopathen onder het buitengewoon onderwijs is gelegen in de omstandigheid, dat het woord „psychopathen" niet steeds in dezelfde beteekenis wordt gebruikt, zoodat het woord geen duidelijk begrensde groep van personen aangeeft. Het is derhalve van het allergrootste belang om vast te stellen, dat de regeling bedoeld is voor scholen, welke uitsluitend leerlingen opnemen, die wegens grove karakterfouten een afzonderlijke opvoeding noodig hebben. De scholen voor psychopathen staan naast de scholen voor zwakzinnigen. Bij de eerste groep van scholen dragen de leerlingen het kenmerk van moreele minderwaardigheid, bij de tweede groep van scholen treedt de verstandelijke minderwaardigheid op den voorgrond. Terwijl nu de verstandelijk onvolwaardigen door vrij scherpe grenzen zijn gescheiden van de normalen, kan dit niet worden gezegd van de moreel-defecten. Voor de vaststelling van den graad van intelligentie bestaat een vrij gemakkelijk aan te leggen maat, die voor het meten van den graad van moraliteit zoo goed als geheel ontbreekt’ (Onderwijsverslag, 1930: 395-396).

Ouders vormden aan het eind van de jaren dertig het grootste ‘obstakel’ in het zenden van kinderen naar het buitengewoon lager onderwijs. Vanwege het ontbreken van leerplicht voor kinderen op het buitengewoon onderwijs, moest van alles uit de kast worden gehaald om de ouders te overtuigen van de noodzaak van plaatsing op een buitengewoon lagere school:

‘Het is te hopen, dat zij, die met het medisch-paedagogisch onderzoek belast zijn, zoveel overredingskracht zullen blijken te bezitten, dat de ouders der voor het buitengewoon lager onderwijs in aanmerking komende leerlingen hun kinderen niet uit vrees voor maatregelen, maar uit volle overtuiging naar dit onderwijs zullen doen overgaan’ (Onderwijsverslag, 1940: 445).

Maar niet alleen de ouders stonden in de weg:

‘Telkens weer blijkt het, dat de samenwerking tussen de scholen voor gewoon en buitengewoon lager onderwijs nog te wensen overlaat. Nog heel wat kinderen, die op een school voor b.l.o. thuis horen, bezoeken een school voor g.l.o., waar ze het onderwijs niet kunnen volgen en niet zelden hun medeleerlingen en den onderwijzer tot last zijn’ (Onderwijsverslag, 1940: 444).

Vanuit het institutionele perspectief is het belangrijk om op de merken dat de passieve houding van de overheid in de jaren twintig en dertig is omgevormd tot een actievere houding: in 1920 werd het buitengewoon lager onderwijs wettelijk erkend en er kwam een aparte onderwijsinspecteur. Verenigingen als de VOA drongen bij de overheid aan op differentiatie in en professionalisering van het buitengewoon lager onderwijs, dit werd echter mondjesmaat overgenomen door de overheid. Desondanks ontwikkelde het buitengewoon lager onderwijs zich verder: er was sprake van medicalisering (schoolartsen kregen een belangrijke rol in de toelatingscommissies) en daarnaast de opkomst van de pedagogiek en psychologie. De pedologische instituten verzetten veel werk in het onderzoek naar hulpbehoevende kinderen en het geven van cursussen aan leerkrachten. Zo werkten ze aan de professionalisering en de ontwikkeling van een eigen identiteit van het buitengewoon lager onderwijs. Een probleem was echter dat de overheid achterbleef in beleidsvoering (onder andere door de economische crisis), waardoor steun in de vorm van regelgeving en verplichtstelling ter bevordering van segregatie achterwege bleef.

6.4 Wederopbouw en ontwikkeling

6.4.1 Tijdens de Tweede Wereldoorlog

Met de komst van de Tweede Wereldoorlog veranderde er veel voor het buitengewoon lager onderwijs. Vele buitengewone scholen werden door de Duitsers gesloten of voor andere doeleinden gebruikt. Als gevolg hiervan konden de leerlingen niet meer naar school en gingen ze naar het gewoon lager onderwijs (voor zover dat kon). Een aantal lagere scholen richtte voor hen aparte klasjes in, deze klasjes waren zeer heterogeen qua leeftijd en handicap. Om deze reden zagen vele ouders hun ‘debiele’ kind liever naar het gewone onderwijs gaan, omdat ze niet wilden dat hun kind tussen ‘imbeciele’ en ‘idiote’ leerlingen les zou krijgen. Daarnaast hielden ouders hun kinderen bij voorkeur thuis aangezien het gevaar dreigde dat ze zouden worden gedeporteerd naar concentratiekampen vanwege hun zwakzinnigheid. Reizen naar de stad, naar de school was bovendien een probleem en veel te gevaarlijk (Bakker et al., 2006).

6.4.2 De institutionele inbedding van pedagogiek en psychologie

Na de Tweede Wereldoorlog werd de draad weer opgepakt en ging men verder met het ontwikkelen van het buitengewoon lager onderwijs. Er werd onder andere steeds meer afstand gedaan van het

medische uitgangspunt dat voor een groot deel het buitengewoon onderwijs beheersten. Niet langer zou de ziekte van het kind centraal moeten staan, maar men moest streven naar optimalisering van de gezondheid van zowel het normale als het abnormale kind. De focus kwam te liggen op de pedagogiek, op de (ortho)pedagogische begeleiding van het kind, die de ontplooiing van het kind moest bevorderen. Deze opvatting paste bij de behoefte om het buitengewoon lager onderwijs wetenschappelijk te onderbouwen vanuit een pedagogische en psychologische invalshoek. Deze twee wetenschappelijke disciplines hadden een sterke ontwikkeling doorgemaakt en kregen langzaam een institutionele inbedding binnen het buitengewoon lager onderwijs (Haas, 1995; Bakker et al., 2006).

In 1931 had professor J. Waterink (pedagoog en psycholoog) van de Vrije Universiteit een belangrijke aanzet gegeven met het *Paedologische Instituut* voor de observatie van het zwakzinnige kind:

[...] Dat wil dus zeggen, dat een nauwkeurige observatie van hen, die afwijkingen vertonen, welke wijzen op een tekort aan intellectuele vermogens, in de eerste plaats kan geschieden in de paedologische instituten. Wanneer deze opvatting juist blijkt te zijn, kunnen de paedologische instituten een belangrijke rol gaan vervullen in de zorg voor zwakzinnigen' (Onderwijsverslag, 1934: 373-374).

Andere universiteiten zouden snel volgen in het oprichten van onderzoeksinstituten. In 1946 stelde de Amsterdamse universiteit als eerste een hoogleraar orthopedagogiek aan, dit was de toenmalige inspecteur van het buitengewoon lager onderwijs I.C. van Houte. Volgens van Houte moest het onderwijs aan zwakzinnigen voornamelijk uit opvoeden bestaan: het kind zo opvoeden tot het een gelukkig en tevreden mens voor zichzelf en voor de omgeving zou zijn. Hij benadrukte het belang van de persoonlijkheidsvorming van kinderen, dit moest het kind helpen een harmonische en functionele band met de omgeving te ontwikkelen en leren omgaan met eigen tekorten en handicaps. Om deze ontwikkeling te laten slagen was het noodzakelijk dat er een goede en liefdevolle relatie bestond tussen de leerkracht en de leerling (Bakker et al., 2006).

Het eerder genoemde tijdschrift van de VOA veranderde van naam na de Tweede Wereldoorlog: *Tijdschrift voor Buitengewoon Onderwijs en Orthopedagogiek* en later in *Tijdschrift voor Orthopedagogiek*. De vernieuwde naam geeft aan dat de schoolartsen voor het overgrote deel uit de vereniging waren verdwenen, hun plaats werd ingenomen door de orthopedagogen en psychiaters (Haas, 1995: 127). De VOA heeft zich ingezet voor verdere differentiatie in het buitengewoon lager onderwijs. Deze differentiatie zou op twee punten moeten worden bewerkstelligd: ten eerste zouden verschillende type buitengewoon onderwijs officieel erkenning moeten krijgen, bijvoorbeeld de scholen verbonden aan paedologische instituten. Het tweede punt was differentiatie binnen het onderwijs aan zwakzinnige kinderen. Dat zou een juiste toewijzing van

kinderen met en beperking ten goede komen, vooral voor kinderen met een lichte verstandelijke beperking (de debielen). De ondergrens was namelijk niet duidelijk, de debielen en imbecielen bezochten nog steeds dezelfde scholen, deze situatie verstoorden een goede gang van onderwijs. Inspecteur van Houte hechtte (net zoals zijn voorganger van Voorthuysen) belang aan het oprichten van aparte scholen voor debiele kinderen:

‘Het is echter aan allen die zich aan opvoeding en onderwijs van zwakzinnigen hebben gewijd, overduidelijk geworden dat opname van imbecille leerlingen in het geheel der zwakzinnigengroep de toevoer van debiele leerlingen, en dus van hulpverlening aan zwakzinnigen en de bestrijding van de zwakzinnigheid, tegenhoudt’ (Onderwijsverslag, 1947: 536).

Behalve het trekken van een ondergrens, was ook de bovengrens een punt van discussie. De scheiding tussen debiliteit en lichtere vormen van leerproblemen (‘zwakbegaafdheid’) was niet duidelijk:

‘Het is de zgn. “grens naar boven” die moeilijkheden oplevert bij de beoordeling van vele gevallen. De gecompliceerdheid van het twijfelgeval vraagt om scherpere diagnostische middelen. De grens tussen de zwakzinnige en de zwakbegaafde is vaak uiterst moeilijk te trekken en juist daarbij voelt men het tekort van de bestaande onderzoekingsmethode’ (Onderwijsverslag, 1947: 537).

Dit had tot gevolg dat kinderen die niet goed konden meekomen op gewone scholen te snel naar het buitengewoon onderwijs werden doorverwezen. Het onderwijsveld kreeg ook aandacht voor zogenaamde *partiële defecten*, dit waren kinderen met een normale intelligentie, maar die desondanks leerproblemen vertoonden (Bakker et al., 2006).

De problemen rondom het trekken van grenzen leidden tot een nadere reflectie over plaatsingscriteria. Het onderscheid tussen idiotie, debiliteit en imbeciliteit baseerde men op de IQ-score van de intelligentietest, volgens W.A. van Liefland (ondertussen pedagoog en kenner van het buitengewoon onderwijs geworden) lag hier het probleem. ‘Communicatieve criteria’ konden volgens Van Liefland niet in een IQ-score worden uitgedrukt, meer onderzoek naar andere tests was nodig (Haas, 1995: 143). Ook N.Y. Vlietstra, die in 1947 inspecteur van Houte opvolgde, merkte op dat late schoolrijpheid vaak voor achterlijkheid werd aangezien en dat kinderen met partiële defecten nergens voldoende aandacht kregen. Vlietstra zette zich daarom in voor verbetering van de diagnostiek, dit zou gerealiseerd moeten worden door meer deskundigheid en verfijning van het testmateriaal. De deskundigen werden intussen steeds vaker geleverd door de universiteiten waar psychologie en pedagogiek volwaardige studies waren geworden. De kennis die hierdoor voor het grijpen lag, wilde Vlietstra gebruiken voor het ontwerpen van nieuwe, wetenschappelijk verantwoorde tests, die naast diagnostiek (de intelligentietests) ook leidden tot adviezen over de gewenste pedagogische en didactische aanpak.

In 1947 ging tevens de *leerplicht* voor het buitengewoon lager onderwijs van kracht, leerlingen van het buitengewoon onderwijs konden nu geen vrijstelling meer krijgen van onderwijs. De inspecteur van het buitengewoon onderwijs had echter ook graag gezien dat kinderen verplicht op een buitengewone school konden worden gezet, maar dit was niet het geval (Onderwijsverslag, 1947: 532). Alsmede werden gemeentelijke of regionale toelatingscommissies verplicht gesteld. In deze commissie moest in ieder geval een psycholoog of een pedagoog zitting hebben. Deze vernieuwde, verplichte samenstelling van de commissie schoof de schoolartsen verder naar de achtergrond (Bakker et al., 2006).

Doordat er langzamerhand meer gebruik werd gemaakt van de kennis uit de pedagogiek en de psychologie werd er steeds meer gehoor gegeven aan de pleidooien voor meer differentiatie in het buitengewoon onderwijs en de verbetering van diagnostiek. Met als gevolg het ontstaan van meer verschillende type buitengewoon onderwijs ter vervanging van de oude buitengewone scholen die veelal een verzameling waren van kinderen met diverse niveaus van zwakzinnigheid. Het overgaan op een nieuwe diagnostiek, de pedagogische, paste bij de verschuiving van aandacht van de medische invalshoek naar een meer pedagogische invalshoek, waarbij de mens als totaliteit moest worden opgevat en ook als zodanig moest worden onderzocht (Haas, 1995; Bakker et al. 2006). Vlietstra wees tot slot op twee tekortkomingen in het totaalplaatje:

‘Doch ook daar waar voorzieningen zijn getroffen, ontbreekt het aan eenheid van opvatting, niet over de wijze waarop de betreffende leerstof dient te worden onderwezen, maar over de soort en de omvang daarvan. Ook ten aanzien van de opleiding, die een zeer belangrijk deel is van dit onderwijs, zal in de nabije toekomst wijziging niet kunnen uitblijven’ (Onderwijsverslag, 1947: 542).

6.4.3 Differentiatie en professionalisering: een eigen identiteit

Het Koninklijk Besluit buitengewoon lager onderwijs uit 1949 bestond onder andere uit het differentiëren van schooltypen, van zes naar veertien soorten. Er werd een opvallend onderscheid gemaakt tussen moeilijk *lerende* kinderen en moeilijk *opvoedbare* kinderen, de schooltypen werden vervolgens naar de ernst van de handicap opnieuw gedifferentieerd. Nieuwe schooltypen werden gevormd en bestaande instellingen voor buitengewoon lager onderwijs kregen een andere naam: scholen voor debielen werd veranderd in scholen voor ‘moeilijke lerende kinderen’ (mlk); voor imbecielen in scholen voor ‘zeer moeilijk lerende kinderen’ (zmlk); de psychopatenscholen⁴⁴ werden

⁴⁴ ‘Er is — en terecht — meermalen op gewezen, dat het niet geoorloofd is de op deze scholen geplaatste en te plaatsen kinderen als psychopathen aan te duiden. Het jonge en geheel normale kind vertoont zo nu en dan in zijn gedragingen zodanige afwijkingen dat deze doen denken aan die van psychopathen. Het jonge kind kan wreed zijn, het lijkt gevoelloos, het vertoont driftbuien en is zowel in zijn bewegingen als in zijn uitingen

scholen voor 'zeer moeilijk opvoedbare kinderen' (zmok) en tot slot een nieuw type onderwijs voor kinderen met 'leer- en opvoedingsmoeilijkheden' (lom) (Bakker et al., 2006: 565; Haas, 1995: 32). Deze wijzigingen duiden evenzeer op een gewijzigde nadruk op de pedagogische hulpvraag van kinderen, in plaats van de tot dan toe geldende medische invalshoek (Haas, 1995).

Het lom-onderwijs was een nieuw type buitengewoon lager onderwijs, de oprichting van dit type werd noodzakelijk geacht omdat er voor een bepaalde categorie kinderen tot dan toe geen plek was binnen het buitengewoon lager onderwijs. Het werd dan ook het *sluitstuk* van het buitengewoon lager onderwijs genoemd (Onderwijsverslag, 1953: 710). Het ging om de eerder genoemde groep kinderen met partiële defecten, die vastliepen binnen het gewoon lager onderwijs; volgens hoofdinspecteur Vlietstra betrof het:

'kinderen die bij het leren moeilijkheden geven, zonder dat zij als zwakzinnig kunnen worden beschouwd en zij, die gedragsfouten vertonen zonder dat zij psychopaat zijn, zodat zij niet op één van de scholen voor deze kinderen kunnen worden opgenomen' (De Groot & Van Rijswijk, 1999: 13).

'Soms zijn deze kinderen voor het gewone schoolleven nog niet rijp, soms zijn er vitale tekorten als weinig durf, weinig doorzettingsvermogen, weinig geestelijke veerkracht, waarvoor allerlei oorzaken kunnen bestaan, ook oorzaken buiten het kind gelegen, en ten slotte zijn er de meer geïsoleerde verschijnselen van leeszwakte [dyslexie] en rekenzwakte [dyscalculie]' (Onderwijsverslag, 1953: 710).

Onder andere pedagoge Wilhelmina Bladergroen⁴⁵ heeft een grote bijdrage geleverd aan onderzoek en experimenten met het lom-onderwijs tussen 1947-1949. Bladergroen onderstreepte ook de noodzaak om kinderen met partiële defecten in een apart type buitengewoon lager onderwijs op te vangen (Bakker et al., 2006). Ondanks het feit dat het lom-onderwijs nieuw was, maakte het al snel een stormachtige groei door (zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.3). Deze sterke groei zette voor een lange tijd door, waarop Bladergroen zich in 1957 afvroeg of met dit type onderwijs niet een ernstige fout

dikwijls ongeremd en weinig beheerst. Al deze „abnormaliteiten" behoren echter tot de normale reactie wijzen, die samenhangen met de ontwikkelingsperioden welke het kind doormaakt. Het zgn. moeilijk opvoedbare kind, dat veelvuldige en ernstige gedragsafwijkingen vertoont, kan door een doeltreffende opvoeding tot een evenwichtiger verhouding tot de hem omringende mensen en dingen worden gebracht. Dit kind aan te duiden als psychopaat is ongeoorloofd, omdat hierdoor wordt aangegeven dat het zodanige constitutionele afwijkingen vertoont dat normale gedragswijzen niet zijn te verwachten' (Onderwijsverslag, 1947: 539).

⁴⁵ Bladergroen werd ook wel 'de moeder van het LOM-onderwijs' genoemd. Ze was verbonden aan de Rijksuniversiteit van Groningen en had veel onderzoek gedaan naar kinderen met partiële defecten (Graas, 1996: 88).

was gemaakt, doordat men zich niet eerst had verdiept in de problematiek van het kind met partiële defecten (Bakker et al., 2006: 566).

Niet alleen het lom-onderwijs groeide hard, maar het totale buitengewoon lager onderwijs waarop inspecteur Vlietstra het volgende schreef in zijn onderwijsverslag:

‘Vele onderwijzers zijn van mening dat leerlingen die het klassikale onderwijs in de lagere school niet met vrucht kunnen volgen, zo spoedig mogelijk op een school voor buitengewoon lager onderwijs moeten worden geplaatst. Hier is echter voorzichtigheid geboden, omdat er nu eenmaal ook leerlingen zijn die inderdaad niet in staat zijn het klassikale onderwijs te volgen, maar voor wie het toch een ramp zou zijn wanneer ze op een school voor buitengewoon lager onderwijs werden geplaatst: zgn. *zwakbegaafde* leerlingen’ (Onderwijsverslag, 1949: 406, cursief in origineel).

Een andere belangrijke doorbraak was de erkenning van kinderen met *gedragsproblemen*. Voor hen werd de nieuwe term Minimal Brain Damage (MBD) in het leven geroepen. De oorzaak voor de gedragsproblemen werden gezocht in een kleine hersenbeschadiging, ontstaan bij de geboorte. Kenmerkend voor deze MBD-kinderen was dat ze problemen hadden met concentratie en het verwerken van visuele en auditieve prikkels, ook waren ze vaak ongedurig en onhandelbaar. Sinds de jaren tachtig spreekt men niet meer over MBD, maar over kinderen met Attention Deficit Hyperactivity Disorder (ADHD). Tot slot nam de aandacht toe voor autisme en de daaraan verwante stoornissen. Het was een nog vrij onbekend type aandoening waardoor de kinderen die hieraan leden, afhankelijk van de ernst en aard van de problemen, terecht kwamen op één van de vier nieuwe typen scholen (mlk, zmlk, zmk en lom) (Bakker et al., 2006: 565).

De groeiende wetenschappelijke belangstelling voor het afwijkende kind ging hand in hand met een toenemende professionalisering. Zo werd er meer aandacht besteed aan scholing van leerkrachten en begeleiding van kinderen na het verlaten van de buitengewoon lagere school. Een ander gewichtig punt werd het vroeg ontdekken van problemen bij kleine kinderen, het liefst al in de peuter- of kleuterfase. Hierin kregen consultatiebureaus⁴⁶ voor zuigelingen en kleuters een cruciale rol toegelegd. Het Koninklijk Besluit van 1967 sloot hierop aan, het besluit maakte de weg vrij voor ‘zorgverbreding’ in de vorm van opvang van ‘zeer jeugdigen’ en het voortgezet speciaal onderwijs voor oudere leerlingen vanaf twaalf à dertien jaar. Tevens werden de eisen ten aanzien van de samenstelling van de toelatingscommissie, waarover scholen voor buitengewoon onderwijs moesten

⁴⁶ ‘Reeds zijn in de groote steden van ons land consultatiebureaux voor moeilijke kinderen opgericht. Zij kunnen, naar het mij voorkomt, van groote beteekenis worden voor de buitengewone scholen. Niet zelden zullen zij de ouders kunnen wijzen op de inrichtingen van onderwijs, die voor de verschillende gevallen als de meest aangewezen moeten worden beschouwd’ (Onderwijsverslag, 1928: 225). In 1928 werden consultatiebureaus naar Amerikaans voorbeeld opgericht.

beschikken, aangescherpt. De commissie diende te bestaan uit de directeur van de school, een medicus en een psycholoog of orthopedagoog (De Groot & Van Rijswijk, 1999).

De eisen die werden opgesteld voor de toelatingscommissie kwamen voort uit ontwikkelingen die zich reeds in de jaren vijftig en zestig hadden voorgedaan. De schoolgezondheidsteams deden bijvoorbeeld al vaker een beroep op een *schoolpsycholoog*, die desgewenst een IQ-test kon afnemen. Voorheen was dit de taak van de schoolarts, maar men prefereerde versterking op het gebied van geestelijke gezondheid binnen het schoolgezondheidsteam en zo werd deze taak overgenomen door een psycholoog (Bakker et al., 2006). De schoolpsycholoog testte daarnaast leerlingen uit de eerste klas van de gewoon lagere school op schoolrijpheid en schoolbekwaamheid en kon beslissen of het gewenst was een leerling over te plaatsen naar het buitengewoon lager onderwijs. Wanneer dit niet mogelijk of ongewenst was, kon worden uitgeweken naar een *remedial teaching*. Een speciaal daarvoor aangewezen leraar (*remedial teacher*) gaf dan bijscholing in bepaalde vakken, zodat de leerling niet naar het buitengewoon onderwijs hoefde. De remedial teacher stond in contact met leraren van de lomscholen, die desgewenst adviezen kon geven wanneer en pedagogische of didactische problemen waren (Onderwijsverslag, 1965: 207); Onderwijsverslag, 1967: 172-173). Remedial teaching kan gezien worden als een van de eerste stappen om kinderen met een beperking binnen het gewone onderwijs te houden, dus kiezen voor integratie in plaats van segregatie.

De pedagogische diagnostiek en de behandeling van het gehandicapte kind groeide in de jaren vijftig en zestig uit tot een zelfstandige discipline met eigen methoden en begrippen. Pedagogen zouden meer kunnen betekenen voor afwijkende kinderen en daarom moest in het vervolg de toewijzing van het kind aan orthopedagogische behandelingstypen centraal worden gesteld. Inspecteur Vlietstra had zich hiervoor hard gemaakt, zo stelde hij dat de behandeling van het probleemkind zoveel mogelijk moest worden aangepast aan zijn eigen mogelijkheden en onmogelijkheden. Door deze pedagogische invalshoek werd het criterium van de handicap, de afwijking of de ziekte van het kind die bij de medici centraal stonden, verdrongen. Vlietstra wilde dat er werd uitgegaan van de ontplooiingsmogelijkheden van het kind en niet vanuit een medische diagnose, bovendien zouden de scholen voor buitengewoon onderwijs zich moeten ontwikkelen tot gespecialiseerde, orthopedagogische onderwijsinstituten (Haas, 1995). De gewijzigde benadering die Vlietstra hanteerde paste bij buitengewoon lager onderwijs waar men naartoe wilde:

‘Het besef dringt door dat de school voor zwakzinnigen niet moet zijn een school die op een afstand het programma van de school voor gewoon lager onderwijs volgt. De school voor zwakzinnigen is niet de schaduw van de school voor gewoon lager onderwijs, waar men iets minder in iets langzamer tempo leert met leermiddelen die iets afwijken van de gewone leermiddelen. In woord en geschrift werd in 1949 uitgesproken, dat het onderwijs aan zwakzinnigen slechts verantwoord is wanneer het sociaal gericht is’ (Onderwijsverslag, 1949: 512).

Kortom, het buitengewone kind diende met respect te worden behandeld en hoefde zich niet ten koste van alles aan te passen aan normale kinderen. De probleemkinderen behoorden in hun waarde te worden gelaten, ze zijn zoals ze zijn, dus moest meer aandacht worden besteed aan de eigen mogelijkheden. Deze omschakeling in typering van de leerling in het buitengewoon lager onderwijs bracht een hoop rust met zich mee, niet alleen voor de kinderen, maar ook voor de ouders en de rest van het gezin (Bakker et al., 2006: 566).

Deze eigen identiteit van het buitengewoon lager onderwijs ontwikkelde zich verder na 1960. Dit uitte zich in een uitgewerkte unieke methodiek en didactiek, eigen leermiddelen werden ontwikkeld en het individuele probleemkind kreeg alsmaar meer aandacht. Een direct gevolg van deze ontwikkeling was dat bij de ouders van probleemkinderen steeds minder weerstand bestond om hun kind naar een buitengewone school te brengen, waarop de scholen meer aanwas kregen (Boekholt & De Booy, 1987). Deze situatie werd ook opgemerkt door Vlietstra:

‘Deskundigen wringen zich [...] in bochten om een toelatingscommissie duidelijk te maken dat het kind toch eigenlijk wel debiel is, zij het een hoogstaande debiel. Moeders schrijven brieven naar de inspectie dat hun meisje heus dom genoeg is om naar de school voor buitengewoon lager onderwijs te gaan en vast niet knapper dan het buurmeisje dat er ook naar toe gaat’ (Onderwijsverslag, 1953: 693).

Vlietstra wees vervolgens op een tekortkoming van het onderwijsbestel in Nederland, dat later als één van de belangrijkste verbeter punten zou worden gezien:

‘Er gaapt een te diepe kloof tussen de rijk gevarieerde mogelijkheden van het buitengewoon lager onderwijs en de eenheidsvorm van het gewoon lager onderwijs. Het is zonder twijfel juist in een verslag van het buitengewoon lager onderwijs op dit feit te wijzen. De nood van het gewoon lager onderwijs raakt namelijk het buitengewoon lager onderwijs ten nauwste’ (Onderwijsverslag, 1953: 693).

‘Men krijgt de indruk dat er zeer vele kinderen zijn aan wie weinig of niets mankeert, maar die door de een of andere oorzaak niet aarden in het massale eenzijdige systeem van het gewoon lager onderwijs. Het buitengewoon lager onderwijs moet er tegen waken overstroomd te worden door deze kinderen, en het zou het gewoon lager onderwijs een slechte dienst bewijzen door alles te accepteren wat daar uit de pas valt. [...] Het buitengewoon lager onderwijs heeft, om zijn eigen functie goed te kunnen vervullen, naast zich nodig een goed gedifferentieerd gewoon lager onderwijs. Dit behoeft niet te betekenen dat men specifieke scholen voor zwakbegaafden zou moeten stichten; wèl betekent het dat er naast de gewone lagere school van het gangbare soort ook een gewone lagere school van een geheel andere soort zou moeten komen met een leerplan, waarvan vele typen kinderen profijt zouden kunnen hebben’ (Onderwijsverslag, 1953: 693-694).

‘Ongetwijfeld loopt er een scheidslijn tussen het buitengewoon en het gewoon lager onderwijs, maar een diepe kloof als thans tussen deze beide terreinen gaapt, mag niet blijven bestaan. [...] het buitengewoon lager onderwijs telt al leerlingen genoeg en heeft aan gestoorde kinderen werkelijk geen gebrek’ (Onderwijsverslag, 1953: 694-695).

Het concept *grammar of schooling* wat verwijst naar de stugheid van de institutionele patronen in het (lager) onderwijs waardoor onderwijsvernieuwingen mislukken, is allerm minst van toepassing op de buitengewoon-onderwijspraktijk van na de Tweede Wereldoorlog. Het streven naar segregatie van hulpbehoevende kinderen werd vanuit diverse instituten mogelijk gemaakt: ten eerste de institutionele inbedding van pedagogiek en psychologie in het buitengewoon lager onderwijs, waardoor de vergaarde kennis meer dan voorheen toepasbaar werd (eigen methodiek en didactiek); ten tweede maakte de overheid differentiatie in buitengewoon-schoolsoorten mogelijk, waardoor meer type hulpbehoevende kinderen terecht konden (Koninklijke Besluiten van 1949 en 1967); ten derde verdween de negatieve connotatie die men had over het buitengewoon onderwijs, dit leidde er onder andere toe dat ouders hun kind het liefst naar een buitengewoon lagere school zagen gaan. Het proces van segregatie van afwijkende kinderen werd kortom door alle betrokken actoren gestimuleerd.

6.5 Omslag in het denken over het lager-onderwijsbestel in Nederland

Van Kemenade et al. (1987) stelt dat drie factoren samen zorgden voor de snelle groei van het buitengewoon onderwijs na de Tweede Wereldoorlog:

'Organisatorisch werd de snelle groei van het buitengewoon onderwijs dus mogelijk door de wet in de vorm van de Koninklijke Besluiten 1949 en 1967, *onderwijskundig* werd een kader geboden door de wetenschap der orthopedagogiek die aan de universiteiten specialisaties in een sector leerstoornissen ontwikkelde. *Maatschappelijk* werd deze ontwikkeling mogelijk gemaakt en bevorderd door het principe dat de hulpverlening in Nederland richting gaf. We kunnen dat principe typeren als het beginsel van humaniteit: het kind dat benadeeld, belemmerd of gestoord is, heeft recht op het beste dat we hebben aan professionele hulp' (Van Kemenade et al., 1987: 258, cursivering niet in origineel).

Niets stond de financiering van extra voorzieningen voor probleemkinderen in de weg. Bovendien werd het noodzakelijk geacht de hulp in *aparte* voorzieningen te organiseren, ten gunste van de specialisatie:

'Het Besluit buitengewoon lager onderwijs 1949 omvat thans reeds veertien hoofdstukken, elk betrekking hebbende op een groep van kinderen die tezamen onder algemene regelen zijn gebracht. Maar zij verschillen zozeer, en hun belangen en de wijzen waarop zij behandeld dienen te worden, lopen zó uit elkaar, dat zij eigenlijk ieder voor zich een aparte regeling behoeven' (Onderwijsverslag, 1953: 178).

Concluderend werd gekozen voor specialisatie in aparte scholen en dus voor segregatie. Het scheiden van kinderen in gewone en buitengewone groepen paste in het eerder beschreven humaniteitsprincipe dat individueel gericht was. Ieder kind met een handicap of probleem moest worden geholpen, geld of moeite waren geen punten van discussie (Van Kemenade et al., 1987). Tijdens het ingaan van het Koninklijk Besluit van 1967 waren vrijwel alle deskundigen op het gebied van onderwijs zeer verheugd over de gestage groei van het buitengewoon onderwijs. Men was namelijk nog steeds overtuigd van het feit dat probleemkinderen niet op een gewone school hoorden, aangepast onderwijs was vele malen beter vanwege de aanwezige expertise.

Eind jaren zestig kwam een eind aan de positieve waardering van de snelle groei van het buitengewoon onderwijs. Onder de critici bevond zich onderwijsminister van Kemenade, hij beschreef een opkomende ongerustheid over met name de kwaliteit van het buitengewoon onderwijs. Er was bijvoorbeeld nog steeds geen wettelijke verplichting voor het volgen van de opleiding voor leerkrachten aan het buitengewoon onderwijs (Van Kemenade et al., 1987). De belangrijkste vraag die werd gesteld was: hoe kwam het dat steeds meer kinderen in het buitengewoon onderwijs terecht kwamen? Critici die de noodzaak van onderwijsvernieuwing onderstreepten, vonden dat er teveel werd vastgehouden aan verouderde didactisch vormen en te

weinig werd gezocht naar redenen voor het tekortschieten van het gewoon lager onderwijs. Zo redeneerden de critici dat het gewoon lager onderwijs misschien ten onrechte leerlingen afstootte naar het buitengewoon onderwijs (eerder aangehaalde citaten uit onderwijsverslagen onderstrepen dit al!). Tot slot speelde de vraag of het buitengewoon onderwijs, zoals het op dat moment was georganiseerd, niet stigmatiserend werkte voor het kind en het gezin (Bakker et al., 2006).

Voordat allerlei toelatingscommissies en schooladviesdiensten gingen controleren op het verwijzingsbeleid tussen gewone en buitengewone scholen, was de gewoonte van doorverwijzen al diep geworteld in het gewoon lager onderwijs. De gewoon lagere scholen hadden zeer weinig mogelijkheden om kinderen met leerproblemen op te vangen, onder andere omdat de scholen expertise misten. Daarnaast waren de klassen zo groot, dat er weinig tijd was om effectief hulp te bieden aan hulpbehoevende leerlingen. De gang van zaken werd door Van Kemenade et al (1987: 257-258) beschreven als 'probleemoplossing-door-verwijzing', een patroon dat niet zomaar te doorbreken was.

In het buitengewoon onderwijs heeft tot het einde van de jaren zestig een sterk kind-gerichte visie geheerst. De wetenschap concentreerde zich op het verschil tussen kinderen, richtte zich op de problemen, leerstoornissen en handicaps van kinderen, op de gevolgen voor hun succes en de consequenties voor hun mogelijkheden in de samenleving. Op het moment dat er moeilijkheden bij een kind werden geconstateerd, deed een toelatingscommissie van een school voor buitengewoon onderwijs een onderzoek naar het kind en werd bepaald welke school het beste was. Deze gang van zaken moest veranderen: de *overeenkomst* in het onderwijs zou maatgevend moeten worden voor nieuw onderwijsbeleid.

In 1975 werd daarop de *Contourennota* gepresenteerd, hierin werd een nieuwe visie op het kind met leerproblemen uiteengezet en werd voor het eerst gesproken over *speciaal onderwijs* (Van Kemenade et al., 1987: 261). Het speciaal onderwijs zou qua structuur en opzet sterk verschillen van het buitengewoon onderwijs, het zou moeten bestaan uit een systeem van een klein aantal voorzieningen, voor een klein deel van het totaal aantal kinderen in het buitengewoon onderwijs. Aangezien in hoofdstuk 4 uitvoerig is gesproken over de Contourennota, zal hier zeer kort worden aangestipt hoe de twee nieuwe beleidsuitgangspunten eruit kwamen te zien. De Contourennota bekritiseerde met name het gegroeide bestel van het buitengewoon onderwijs. Het speciaal onderwijs zou zich daarom moeten richten op ten eerste *externe integratie*: het opheffen van de scheiding tussen gewoon en speciaal onderwijs en behoud van zoveel mogelijk kinderen in het gewoon lager onderwijs. Ten tweede *interne integratie*: een sterke reductie van het aantal aparte voorzieningen, waar alleen een kleine groep hulpbehoevende leerlingen in het uiterste geval gebruik

van zou gaan maken. De verwijzingen naar een voorziening zou alleen mogelijk moeten zijn via duidelijke verwijzingsgronden en harde toelatingscriteria (Van Kemenade et al., 1987: 262).

De reacties vanuit het buitengewoon onderwijs op de Contourennota waren gemengd. Men was het eens met het voornemen dat iets gedaan moest worden aan de sterke stijging van het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs. Vooral de externe integratie werd een punt van discussie. Men twijfelde of het mogelijk was het gewoon lager onderwijs voldoende speciaal te maken, zodat kinderen met leerproblemen de zorg en begeleiding zouden krijgen die ze nodig hadden. Daarnaast miste men de orthopedagogische visie, teveel lag de nadruk op het oplossen van het probleem van het kind en niet op de totale opvoeding van het kind. Concluderend vond men dat te luchtig en te makkelijk over externe integratie werd gesproken als wondermiddel voor het verkleinen van het buitengewoon onderwijs.

In 1977 kwam een reactie op de bovenstaande kritieken en de groeiende discussie in de vorm van een tweede nota: *Nota speciaal onderwijs*. Het zogenaamde 'tweesporenbeleid' zou de sceptici tegemoet moeten komen. Dit beleid hield in het kort in dat het buitengewoon onderwijs in de aparte voorzieningen zou worden verbeterd, maar evenzeer zou de hulpverlening aan kinderen in het gewoon lager onderwijs worden vergroot. Zo werd tegemoet gekomen aan een belangrijk punt van kritiek op de Contourennota, dat zowel het speciaal onderwijs als het *reguliere* onderwijs (men sprak niet meer over gewoon onderwijs) even sterk zou worden herzien. Vanzelfsprekend zijn ook op deze nota commentaren verschenen, over het algemeen waren ze positief, maar er bleef grote twijfel bestaan of het beoogde doel haalbaar was via het 'tweesporenbeleid' en de genoemde middelen⁴⁷ (Van Kemenade et al., 1987).

De leerkracht is volgens Van Kemenade et al. (1987) de spil van de onderwijsvernieuwingen. Eerder al kwam de verontrustende situatie naar voren dat leerkrachten in het buitengewoon onderwijs niet verplicht waren een extra opleiding te volgen. Verschillende ouderverenigingen spraken hier ook hun ongerustheid over uit. Dit is begrijpelijk is aangezien de ouders van kinderen met ernstige en minder ernstige problemen verwachtten dat de leerkracht een zeker professionaliteitsniveau heeft, zeker nu sprake was van externe integratie, waarbij leerkrachten in het regulier onderwijs steeds meer te maken zouden gaan krijgen met hulpbehoevende kinderen. De overheid deed echter niet haar best om de ongerustheid bij de ouders weg te nemen. Zo werd het verplicht stellen van bijscholing uitgesteld en werden ideeën voor nieuwe opleidingen voor leerkrachten afgewezen. Tot teleurstelling van de inspecteur van het speciaal onderwijs:

⁴⁷ Deze middelen worden besproken in hoofdstuk 4.

‘Het geven van buitengewoon onderwijs is specialistenwerk. Het valt daarom te betreuren dat het bezit van een buitengewone onderwijsbevoegdheid niet verplicht is voor onderwijsgeevenden in het buitengewoon onderwijs’ (Onderwijsverslag, 1977: 192).

Concluderend was het codewoord in deze twee nota’s ‘*zorgverbreding*’: het regulier onderwijs zou een breder aanbod van adequate orthopedagogische hulp moeten gaan aanbieden, zodat de kinderen die voorheen naar het buitengewoon onderwijs stroomden, nu binnen het regulier onderwijs bleven. Het plan van onderwijsminister van Kemenade en zijn collega’s zou vallen of staan met de medewerking van het onderwijsveld. Onderzoek was daarom nodig om alle onderwijsdeskundigen te overtuigen.

Tot slot: in het Onderwijsverslag van 1970 werd teruggeblikt op vijftig jaar buitengewoon onderwijs. Hierin wordt teruggekeken op het ‘creatief’ bezig zijn met de beperkte middelen die het buitengewoon onderwijs had om zich te ontwikkelen:

‘Wie het huidige buitengewoon onderwijs in beschouwing neemt, zal zich [...] niet [...] verwonderen dat het geketend zijn aan een wet op het lager onderwijs toch tot ontplooiing heeft geleid. Er is een onderwijsvoorziening tot stand gekomen voor gehandicapte jeugd in de leeftijd van 3 tot 20 jaar met een mogelijke marge naar beiden kanten. Er is een ontmoetingsveld aangelegd waar onderwijsdeskundigen en niet-onderwijsdeskundigen en zulks in brede variatie, samenkomen voor het behartigen van de ontwikkelingsbelangen van hen, die op grond van hun gesteldheid in het reguliere kleuteronderwijs, basisonderwijs en voortgezet onderwijs niet kunnen worden geplaatst’ (Onderwijsverslag, 1970: 157).

De inspecteur stelt dat nu de tijd aangebroken is voor definitieve, wettelijke vastlegging van het buitengewoon onderwijs, die tegemoet komt aan de hedendaagse opvattingen (Onderwijsverslag, 1970).

Concluderend kan gesteld worden dat de historisch gegroeide normen en waarden ten aanzien van segregatie van hulpbehoevende kinderen een negatieve waardering heeft gekregen. De belangrijkste criticus is de overheid: de geïnstitutionaliseerde regels, normen en waarden binnen het lager-onderwijsbestel moeten worden veranderd, zodat meer kinderen in het gewoon lager onderwijs blijven (integratie). De actoren uit de onderwijspraktijk staan achter het integratie-idee, maar zijn het deels oneens met de beoogde middelen van de overheid om dit doel te bereiken. Met alleen het ‘tweesporenbeleid’ zou integratie niet kunnen worden bereikt. Meer mogelijke middelen werden aangereikt door onder andere onderwijsminister van Kemenade, maar die werden niet overgenomen door de overheid. Een voorbeeld is het idee van verbetering en verplichtstelling van opleidingen voor zowel leerkrachten van het regulier als het speciaal onderwijs, zodat probleemkinderen goed konden worden begeleid. Dit plan werd echter verworpen. In het concept *grammar of schooling* wordt de

leerkracht gezien als de spil van de onderwijsvernieuwing. Ook van Kemenade was hiervan overtuigd, het lukte hem echter niet zijn idee om te zetten in beleid.

6.6 'Inclusief onderwijs waar mogelijk, exclusief onderwijs waar nodig'

In 1985 werd de Lager Onderwijswet van 1920 vervangen door de *Wet op het Basisonderwijs* (WBO). Het ingaan van deze nieuwe wet betekende dat het buitengewoon onderwijs zijn wettelijke basis verloor. Het opstellen van een aparte wet voor het buitengewoon onderwijs was echter geen optie in een tijd waarin discussie over de invulling van het buitengewoon onderwijs hoogtij vierden. Er was allerm minst consensus tussen beleidsmakers en het onderwijsveld. Daarom werd gekozen voor een tijdelijke wet, de *Interimwet op het Speciaal en Voortgezet Speciaal Onderwijs* (ISOVSO). Deze wet zou tien jaar geldig zijn, zodat er tijd was om onderzoek te doen en experimenteren uit te voeren.

De eerder genoemde 'zorgverbreding' werd samen met de andere punten uit de Nota's officieel vastgelegd in de WBO. Een belangrijke omslag werd hiermee bewerkstelligd: het streven naar *differentiatie* in het onderwijsaanbod voor kinderen met een beperking, sloeg om in het streven naar *integratie* van deze kinderen in het regulier onderwijs. 'Inclusief onderwijs waar mogelijk, exclusief onderwijs waar nodig' werd de slogan (Bakker et al., 2006: 525). De overheid was erop gespitst het toenemend aantal leerlingen in het dure speciaal onderwijs terug te dringen door onder andere 'zorgverbreding' in het regulier onderwijs.

Samenwerking tussen reguliere en speciale scholen zou de sleutel tot succes moeten worden. Reguliere scholen zouden beroep moeten doen op de expertise van het speciaal onderwijs om zo de diagnostiek te verbeteren en duidelijke handelingsplannen voor kinderen op te stellen. Door middel van een leerlingenvolgsysteem zou de eventuele overstap van speciaal naar regulier onderwijs gemakkelijker moeten gaan. Tot slot zou deze samenwerking de kinderen op het speciaal onderwijs uit hun geïsoleerde positie moeten halen.

In 1985 kwam de onderwijsinspectie met de aanbeveling het beleidsaccent te leggen op verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Dit gold als absolute voorwaarde voor het realiseren van een verbrede toelating tot het regulier onderwijs en zou kunnen helpen bij het terugplaatsen van leerlingen uit het speciaal onderwijs naar het regulier onderwijs (Onderwijsverslag, 1985: 222). Het terugplaatsen van kinderen ging met behulp van *ambulante begeleiding*:

'Ambulante begeleiding houdt in dat leerlingen overgeplaatst vanuit het buitengewoon onderwijs naar het regulier onderwijs nog enige tijd vanuit de school voor buitengewoon onderwijs begeleiding ontvangen, ter ondersteuning van deze overstap. Deze begeleiding wordt gegeven door een leerkracht en richt zich zowel op de individuele leerling als op de leerkrachten van de school voor regulier onderwijs waar de leerling staat ingeschreven' (Onderwijsverslag, 1985: 36).

In 1989 werden aandachtspunten voor nader onderzoek aangestipt door de inspectie van het speciaal onderwijs. Hieruit blijkt dat de integratie van hulpbehoevende kinderen niet van een leien dakje ging:

'Het gemak waarmee gehandicapte leerlingen worden opgenomen in de groepen 1 en 2 doet vermoeden dat door de leerkrachten van de 'kleuterbouw' het opnemen van gehandicapten als minder problematisch ervaren wordt dan door de rest van de leerkrachten van een basisschool. Het zou interessant zijn na te gaan of de leeftijd van gehandicapte leerlingen de bepalende factor is voor opname-bereidheid, of dat de achterliggende reden is dat de basisscholen minder mogelijkheden hebben ze binnen het klassensysteem te houden, gezien de elk jaar toenemende inhoudelijke en didactische vereisten. [...] Het werd tevens duidelijk, dat scholen vrijwel niet in staat zijn zich structureel aan te passen aan de aanwezigheid van gehandicapte kinderen. Zo lang het gehandicapte kind zich aan de systematiek van de school weet aan te passen kan alles goed gaan, zodra zich problemen gaan voordoen met de aanpassingsmogelijkheden van het kind wordt eerder overwogen het kind toch maar in het speciaal onderwijs te plaatsen. Het blijkt veel minder eenvoudig de schoolorganisatie aan te passen aan het kind' (Onderwijsverslag, 1989: 218-219).

Ondanks alle inspanningen om meer leerlingen uit het speciaal onderwijs te integreren in het regulier onderwijs, nam de stroom naar het speciaal onderwijs eerder toe dan af in de jaren negentig⁴⁸. Volgens critici kwam dit doordat er weinig positieve prikkels waren om 'zorgverbreding' te realiseren. De regering stelde een onderzoek in en kwam met de nota: *Weer Samen Naar School (WSNS)*⁴⁹. De voornaamste aanbevelingen werden in 1990 omgevormd tot het WSNS-beleid en in 1994 kwam de WSNS-wet. In deze tijd werd het totale lager-ondewijsbestel in Nederland geanalyseerd, dit leidde tot de volgende uitkomsten: er was sprake van een sterke scheiding tussen regulier en speciaal onderwijs, waardoor een groot verschil in structuur was ontstaan door de jaren heen (inspecteur

⁴⁸ Zie hoofdstuk 5.

⁴⁹ 'Het streven van de regering naar versterking van het basisonderwijs en in relatie daarmee naar vermindering van de omvang en de groei van het speciaal onderwijs aan l.o.m., m.l.k. en i.o.b.k. heeft in 1990 geleid tot een hoofdlijnennotitie 'Weer samen naar school'. Deze notitie biedt het perspectief om leerlingen niet alleen in het speciaal onderwijs, maar ook in reguliere scholen onderwijs op maat te bieden. Dit vraagt om een fundamentele herverdeling van taken, middelen, verantwoordelijkheden en deskundigheden' (Onderwijsverslag, 1990: 159).

Vlietstra wees hier in 1953 al op!). Zo kende het regulier onderwijs maar één schooltype en had het speciaal onderwijs in de jaren negentig een gedifferentieerd stelsel van elf typen onderwijs. De Groot en Van Rijswijk (1999: 39) wijzen op meer 'scheidingswanden' zoals: de 'geringe kennis van elkaars werkwijzen', zo zou het regulier onderwijs te weinig gebruik maken van de expertise van het speciaal onderwijs. Ten tweede zou binnen het speciaal onderwijs een zeker 'gevoel van superioriteit' heersen, op pedagogisch gebied hebben zij meer te bieden dan het regulier onderwijs. Een derde scheiding werd veroorzaakt door een 'eenzijdige manier van communiceren', er zou alleen contact zijn bij het aanmelden van kinderen. Het vierde punt werd ook aangehaald door Van Kemenade et al. (1987), namelijk de 'sterke neiging van het regulier onderwijs om leerling met problemen door te schuiven naar het speciaal onderwijs'.

Het WSNS-project was gericht op de mlk-, lom- en iobk-scholen en het regulier onderwijs. Om het project te laten slagen werd het opzetten van samenwerkingsverbanden tussen deze partijen aangemoedigd. De achterliggende opvatting was het creëren van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de zorg voor kinderen met problemen. De overheid zou deze samenwerking faciliteren in de vorm van schoolbegeleidingsdiensten (sbd's), maar hield zich verder niet bezig met de inhoud, daar waren de scholen vrij in (De Groot & Van Rijswijk, 1999).

Het analyseren van de resultaten van de eerste drie WSNS-jaren (1992/'93, 1993/'94 en 1994/'95) werd gedaan door de staatsecretaris van Onderwijs en de belangrijkste landelijke onderwijsorganisaties. Hier kwamen positieve ervaringen uit, maar ook knelpunten. Met name in het regulier onderwijs was vooruitgang geboekt wat betreft de 'zorgverbreding'. Getroffen maatregelen zoals het aanstellen van een interne begeleider⁵⁰ en het creëren van hulpklassen⁵¹, hadden een positief effect. De beoogde stabilisatie van het aantal leerlingen in het mlk- en lom-onderwijs was echter een belangrijk knelpunt, nog steeds zat er groei in de doorverwijzingen naar deze twee type speciaal onderwijs.

Uit hoofdstuk 4 bleek al dat de oorzaak lag bij de financieringssystematiek: er waren onvoldoende financiële prikkels vanuit de overheid om kinderen met problemen in het regulier onderwijs te houden. Een ander heikel punt in het verlengde hiervan, was dat reguliere scholen weinig mogelijkheden en geld hadden om de probleemleerlingen goed te begeleiden, de overheid kwam met te weinig geld over de brug om WSNS-project te laten slagen. Het was daarom veel

⁵⁰ De functie van een intern begeleider lijkt op die van een remedial teacher, grootste verschil is dat de intern begeleider de zorg voor probleemkinderen zoveel mogelijk *binnen* de klas realiseert (De Groot & Van Rijswijk, 1999: 37).

⁵¹ Hulpklassen bestaan in een grote variëteit, over het algemeen gaan leerlingen naar een hulpklas om verwijzing naar het speciaal onderwijs te voorkomen (De Groot & Van Rijswijk, 1999: 35).

makkelijker ze door te verwijzen naar het speciaal basisonderwijs. Bovendien werden de speciale basisscholen gefinancierd op basis van het aantal leerlingen op hun school (De Groot & Van Rijswijk, 1999). Uit een door de inspectie van het speciaal onderwijs uitgevoerd onderzoek bleek bovendien, dat ouders meer vertrouwen hadden in de nieuwere vormen van speciaal onderwijs, die uit het WSNS-project. Zij hielden de overstap van hun kinderen dan ook nauwelijks tegen (Onderwijsverslag, 1975).

Eén van de belangrijkste doelen van het WSNS-project was het verbeteren van de kwaliteit van het totale lager onderwijs; vanuit het onderwijsveld werd hier echter heel anders over gedacht, men zag de operatie als een verkapte bezuiniging. Het onderwijsveld toonden daarom weinig medewerking, waarop het speciaal basisonderwijs bleef groeien (Bakker et al., 2006).

Een aantal oorzaken voor het langzaam opkomen van resultaten, springt in het oog bij het bestuderen van de onderwijsverslagen van de eerste jaren van het WSNS-project. Op de eerste plaats wijzen de inspecteurs van zowel het regulier als het speciaal onderwijs op het ontbreken van duidelijke afspraken over het uit te voeren onderwijsbeleid:

‘Samenvattend constateert de inspectie, dat, hoewel de noodzaak van zorgverbreding door de schoolteams wordt onderkend, de onderwijspraktijk zich laat kenmerken door een grote diversiteit. Zelfs binnen één en dezelfde school wordt de zorgbreedte op verschillende wijze gestalte gegeven, wat doorgaans moet worden toegeschreven aan het ontbreken van duidelijke afspraken’ (Onderwijsverslag, 1990: 235).

Doordat duidelijke richtlijnen ontbraken, strandden vele inspanningen om leerlingen binnen het regulier onderwijs te houden (Onderwijsverslag, 1990). Ten tweede was er een tekort aan onderling vertrouwen tussen het regulier en speciaal onderwijs en onwetendheid over elkaars werkwijze:

‘Terugplaatsing vooronderstelt dat scholen voor speciaal onderwijs de leerling hierop voorbereiden en dat scholen voor basisonderwijs zich prepareren op de ontvangst van de voormalige leerling uit het speciaal onderwijs. Dit gebeurt vaak onvoldoende. In het speciaal onderwijs vindt men dat terugplaatsing niet in het belang van de leerling is en in het basisonderwijs dat men over onvoldoende toerusting beschikt. Een andere belemmerende factor is onbekendheid van het basisonderwijs en het speciaal onderwijs met elkaars aanpak en werkwijze’ (Onderwijsverslag, 1992: 234).

Ten derde miste het regulier onderwijs voldoende expertise om de probleemkinderen op te vangen, of kregen het niet gerealiseerd. De consequentie hiervan was dat het oude patroon van ‘probleemoplossing-door-verwijzing’ weer om de hoek kwam kijken:

‘Ook ontbreekt het basisscholen aan voldoende middelen om de hulp aan leerlingen met extra onderwijsbehoeften te organiseren. Het gaat hierbij zowel om personele faciliteiten als om onderwijsleermaterialen en methoden. Eventuele personele faciliteiten komen pas vrij, indien het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs afneemt’ (Onderwijsverslag, 1994: 24-25).

‘Diverse evaluaties wijzen uit dat de didactische en pedagogische vaardigheden van leraren de toets der kritiek alleszins kunnen doorstaan. Problemen ontstaan als de extra onderwijsbehoeften van leerlingen een aanpak vragen die afwijkt van de benadering voor de gemiddelde groep. Niet alleen bieden de meeste methoden te weinig mogelijkheden en steun om te differentiëren, ook de organisatie van basisscholen geeft daartoe te weinig ruimte. Daarbij komt dat de verantwoordelijkheid voor het onderwijs nog te exclusief berust bij de individuele leraar’ (Onderwijsverslag, 1994: 27).

‘[Basis]scholen slagen er onvoldoende in onderwijs-op-maat te realiseren. Teveel wordt vastgehouden aan traditionele opvattingen (zittenblijven) en gebruik gemaakt van verwijzing naar het speciaal onderwijs’ (Onderwijsverslag, 1995: 24).

In hoofdstuk 4 is beschreven hoe de ISOVSO in 1998 werd gesplitst in drie wetten, waaronder de *Wet op het Primair Onderwijs* (WPO). Het WSNS-project had betrekking op het mlk, lom en iobk, deze drie typen speciaal onderwijs werden samengevoegd tot één school voor *speciaal basisonderwijs* (SBO). Onder de *Wet op Expertisecentra* (WEC) vielen alle overige vormen van speciaal onderwijs. De leerlingen die naar deze scholen gingen kregen een *Persoonsgebonden Budget* (PGB), ook wel het ‘Rugzakje’ genoemd. In tegenstelling tot het SBO waar de bekostiging van het onderwijs direct naar de school ging, kregen deze kinderen een Rugzakje met geld. Door op deze manier het onderwijs te bekostigen, kregen ouders meer invloed op de schoolkeuze, ze konden namelijk met de (geld)middelen zelf onderwijs inkopen op een reguliere of speciale school. Met deze vrijheid konden ouders bijvoorbeeld kiezen voor een school in de buurt, waardoor kinderen niet meer ver hoefden te reizen naar hun school of zelfs verhuizen, waardoor ze hun vertrouwde sociale omgeving zouden moeten verlaten (De Groot & Van Rijswijk, 1999; Bakker et al., 2006).

Opnieuw twee citaten uit de jaarlijkse onderwijsverslagen, die een illustratie geven van de zowel positieve als negatieve uitwerkingen van de eerder genoemde wetswijzigingen:

‘Doornbos en Stevens constateerden al in 1987 dat de druk op het reguliere onderwijs sneller is toegenomen dan de draagkracht van het systeem. Bovendien ontwikkelden scholen sneller het vermogen problemen te signaleren dan het vermogen om ze op te lossen. In 1998 is de draagkracht van het primair onderwijs sterker dan in 1987, vooral door het functioneren van de samenwerkingsverbanden. Ook is de kwaliteit van de leerlingenzorg op scholen sindsdien toegenomen; niet alleen wat betreft het vermogen te signaleren, maar ook wat betreft de kwaliteit van de diagnose en de remediering’ (Onderwijsverslag, 1998: 68).

‘De scholen werden volop geconfronteerd met de veranderingen die het gevolg zijn van de invoering van de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) en de Wet op de Expertisecentra (WEC). LOM- en MLK-scholen heten sinds 1 augustus 1998 speciale scholen voor basisonderwijs. Belangrijker dan de naamsverandering is dat de leerlingenpopulatie van deze scholen verandert. Op speciale scholen voor basisonderwijs wordt nu zowel onderwijs gegeven aan kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden, als aan moeilijk lerende kinderen. Dat vraagt een grote omschakeling van de schoolorganisatie en van het personeel; een omschakeling die op de meeste scholen nog maar beperkt heeft plaatsgevonden’ (Onderwijsverslag, 1999: 45-46).

Het laatste citaat sluit aan op een analyse van De Groot en Van Rijswijk (1999: 45), waar gewezen wordt op een ‘zorgwekkende ontwikkeling’ van teveel aandacht voor verbetering van het regulier onderwijs en te weinig voor het speciaal basisonderwijs. In 2001 lijkt de situatie niet veel te zijn verbeterd:

‘Het pedagogisch handelen in de zin van veiligheid, structuur en ondersteuning, lijkt een sterk punt in het SBO te zijn. Het ontbreken van speciaal voor het SBO ontwikkelde methoden en het gebruik van vaak verouderde leermiddelen lijken het SBO op achterstand te hebben gezet, een achterstand die zich ook wreekt op onderdelen van het didactisch handelen van leraren. Verder zijn er aanwijzingen dat de kwaliteit van de leerlingenzorg in het SBO een risico betekent voor het continuüm van zorg in het primair onderwijs. Soortgelijke knelpunten signaleren wij in het speciaal onderwijs. Hoewel met de REC-vorming een organisatorisch kader is geschapen, kampen ook deze scholen met een groot gebrek aan methoden en leermiddelen die speciaal zijn toegesneden op de kenmerken en de behoeften van de leerlingen’ (Onderwijsverslag, 2001: 147-148).

Een laatste relevante kwestie uit het onderwijsverslag van 2001, betreft de gang van zaken omtrent remedial teaching:

‘Remedial teaching zou vooral een vorm van specifiek onderwijs moeten zijn die erop gericht is om achterblijvende leerlingen van hun achterstand af te helpen, zodat ze weer zo gauw als mogelijk is met hun klas kunnen meedoen. Er zijn echter scholen waar leerlingen al vroeg in hun schoolloopbaan in de remedial teaching terecht komen om daar niet meer uit te komen. Er wordt met andere woorden als het ware een vorm van speciaal onderwijs gecreëerd zonder dat daar externe advisering aan te pas komt. Dit kan beslist nuttig zijn voor leerlingen waar het 'leerplafond' veel eerder bereikt wordt dan bij andere leerlingen. Zij kunnen zo in het gewone basisonderwijs blijven en daardoor sociaal geïntegreerd blijven, wat juist voor deze leerlingen zo belangrijk is. We hebben echter zeer zwakke scholen bezocht waar maar liefst een kwart van de leerlingen op school remedial teaching krijgt. [...] Ze moeten dan zonder de stimulans van hun medeleerlingen en vaak op eigen kracht vorderingen zien te boeken, terwijl ze zelf goed in de gaten hebben gekregen dat ze al 'afgeschreven' zijn’ (Onderwijsverslag, 2001: 52).

‘We hebben ook vormen van remedial teaching aangetroffen waarbij onvoldoende aansluiting gemaakt wordt met de didactiek in de reguliere klas. Remedial teaching pakt nogal eens verkeerd uit wanneer aan de zwakke leerlingen een andere didactische aanpak wordt geboden, dan aan de overige leerlingen in de groep. [...] Juist zwakke leerlingen zijn vaak gebaat bij een aanpak waarin eerst één werkbare oplossing wordt aangeleerd, voordat het inzicht kan doorbreken. [Remedial teaching] is echter een medicijn, een medicijn dat goed en vooral goed gedoseerd moet worden aangeboden. Verkeerde toepassing brengt het van kwaad tot erger’ (Onderwijsverslag, 2001: 52).

Uit deze twee citaten blijkt dat reguliere scholen grote moeite houden met het geven van onderwijs-op-maat aan probleemkinderen. Daarnaast is het opvallend dat juist een middel van integratie – remedial teaching – zorgt voor segregatie. De probleemleerlingen zitten dan wel op een reguliere school, maar ze worden nog steeds (te) veel apart genomen, gesegregeerd van hun klasgenoten.

De stugheid van de institutionele patronen in het lager-onderwijsbestel, zoals beschreven in deze paragraaf past goed bij het concept *grammar of schooling*. De onderwijsvernieuwingen die de overheid voor ogen had voor het lager-onderwijsbestel zijn grotendeels niet geslaagd door de heersende cultuur in scholen en klassen. Van Kemenade et al. (1987) wees reeds op de diepewortelde gewoonte van ‘probleemoplossing-door-verwijzing’. Verwoede pogingen van de overheid om dit handelingspatroon te doorbreken, strandden. Uit de onderwijsverslagen kan worden geconcludeerd dat de overheid onder andere te kort schiet in het opstellen van eenduidige afspraken wat betreft het toepassen van ‘zorgverbreding’ in het regulier onderwijs. De onderwijsinspectie vond verschillende uitwerkingen van het beleid in de scholen: leerkrachten vervormden in zekere zin het beleid zo, dat het paste in hun dagelijkse manier van werken. Het gevolg was dat nog steeds sprake

was van segregatie in plaats van integratie. Een van de duidelijkste voorbeelden is hierboven beschreven: de toepassing van remedial teaching bij hulpbehoevende kinderen in het regulier onderwijs.

6.7 Slot

De Groot en Van Rijswijk (1999) bespreekt vier 'rode draden' die volgens de auteur in de geschiedenis van het buitengewoon of speciaal onderwijs te vinden zijn. Een daarvan heeft betrekking op hetgeen in dit hoofdstuk is beschreven, namelijk de overgang van segregatie naar integratie van probleemkinderen. Tot het einde van de jaren zestig waren alle onderwijsdeskundigen het eens dat probleemkinderen het best werden geholpen in aparte scholen. De laatste drie decennia van de twintigste eeuw sloeg dit streven om: probleemkinderen moesten juist binnen het regulier onderwijs worden gehouden, het idee van onderwijs-op-maat. De doelstellingen zijn altijd hetzelfde geweest, namelijk ervoor zorgen dat de leerlingen zo goed mogelijk kunnen integreren in de samenleving. Het schrille contrast zit in het feit dat men in de periode van het buitengewoon onderwijs ervan overtuigd was dat een apart schoolsysteem, gescheiden van het regulier onderwijs, met een eigen wetgeving en eigen pedagogisch-didactische uitgangspunten, het beste was voor de 'milde' kinderen. De omslag die eind jaren zestig begon, kent behalve een economisch aspect (speciaal onderwijs is duur) ook een normatief aspect. Zo zou segregatie een schending zijn van de waardigheid en rechten van het hulpbehoevende kind en een inperking van de keuzevrijheid van ouders en kinderen. Dit nieuwe perspectief betekende een ommekeer in de verdere ontwikkeling van het speciaal onderwijs (De Groot & Van Rijswijk, 1999: 25; Bakker et al., 2006).

In schema 6.1 heb ik een korte samenvatting gemaakt van de 'hoogtepunten' uit dit hoofdstuk over de speciaal-onderwijspraktijk. In het schema verwijst de eerste kolom (§) naar de paragrafen uit dit hoofdstuk en de tweede kolom geeft de tijdsperiode aan. In de derde kolom staan prominente actoren en instituten uit het buitengewoon- en speciaal-onderwijsveld en de reacties en ontwikkelingen uit dit veld. Op de kolom met de pijlen kom ik later terug. Kolom vijf geeft aan waar het onderwijsveld of de overheid een pleidooi voor houdt of aandacht voor vraagt. Opnieuw sla ik de pijlen over. Tot slot wordt in kolom zeven de praktijksituatie van de overheid weergegeven, dit kan gaan over de beleidsvoering of over andere acties. Vervolgens is een toelichting op zijn plaats, ik heb het schema namelijk in tweeën gesplitst: het bovenste gedeelte verwijst naar de periode 1900 tot en met het einde van de jaren zestig. In deze periode vervult de overheid een passieve rol en komen de meeste pleidooien voor verandering en ontwikkeling uit de onderwijspraktijk. Het onderste deel van het schema verwijst naar de periode die een kentering voor de speciaal-onderwijspraktijk betekende: de overheid nam een actievere rol in en de beleidsvoering ging zich richten op integratie en

samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs. De pijlen in de vierde kolom, bovenste deel van het schema, laten zien dat de meeste ontwikkelingen en pleidooien voor verandering vanuit het buitengewoon-onderwijsveld komen. In het onderste deel is te zien dat juist de overheid aandacht vraagt voor verandering en dit oplegt aan het speciaal-onderwijsveld. Er is een uitzondering: in paragraaf 6.5 is gesproken over alternatieven voor het streven naar integratie waarvan het speciaal-onderwijsveld een grote kans van slagen verwachtten, dit waren pleidooien voor meer kwaliteit in het regulier onderwijs en voor verbeterde regelgeving wat betreft de opleidingen voor leerkrachten. Tot slot kolom zes, de pijlen: in het bovenste deel van het schema richten de pijlen voornamelijk naar de overheid, dit onderschrijft de passieve houding van de overheid. Er zijn twee punten van uitzondering: ten eerste was de overheid in de periode 1900-1920 ook overtuigd van het feit dat hulpbehoevende leerlingen niet in het gewoon lager onderwijs thuis hoorden, vandaar het buiten de wet plaatsen van deze leerlingen. Ten tweede heeft de overheid een belangrijke rol gespeeld bij de invoering van het lom-onderwijs, de overheid pleitte voor een type onderwijs waar kinderen met partiële defecten terecht konden. De pijlen uit kolom zes, in het onderste deel, tonen aan dat de pleidooien en punten van aandacht vanuit de overheid worden ingevoerd. Met name in paragraaf 6.6 bleek sprake van eenrichtingsverkeer, wat uiteindelijk leidde tot *grammar of schooling*: het speciaal-onderwijsveld had in veel gevallen haar eigen interpretatie van uitvoering van het speciaal-onderwijsbeleid. Overigens niet (altijd) bewust. Zo bleek ook uit paragraaf 6.6 dat het vaak ontbrak aan geld, expertise en duidelijke richtlijnen.

Schema 6.1

§	Periode	Het buitengewoon- onderwijsveld	→ of ←	Pleidooi voor of aandacht gevraagd voor	→ of ←	De overheid (beleidsvoering)
6.2	1900 - 1920	- Klootsema - Herderschêe - VOA	→	- Categorisering van afwijkenden - IQ-test - Hulpbehoevenden uit glo: segregatie	←	- Passieve rol - Aanvullende subsidies - Hulpbehoevenden buiten de wet
6.3	1920 - WOII	- VOA - Schoolartsen - Inspecteur van Voorthuysen - Pedagogen en psychologen (pril begin)	→	- Algehele leerplicht - Wettelijke erkenning typen buitengewoon onderwijs - Wetenschappelijk onderzoek	→	- Wettelijke erkenning blo - Onderwijsinspecteur - Erkenning typen blo - Psychologie en pedagogiek erkend
6.4	WOII - eind jaren '60	- Pedagogiek/psychologie (institutionele inbedding) - Pedagogische instituten - VOA - Inspecteur van Houte en Vlietstra - Pedagoge Bladergroen	→	- Differentiatie typen blo - Verbetering tests - Psychologisering/ pedagogisering - Toegang buo aanscherpen (remedial teaching)	→ ←	- Leerplicht blo leerlingen - Toelatingscommissie met psycholoog/ pedagoog - Differentiatie KB '49 en '67 - Lom-onderwijs
Omslag van de overheid: op weg naar integratie in tegenstelling tot segregatie en een actievere houding.						
§	Periode	Het speciaal- onderwijsveld	→ of ←	Pleidooi voor of aandacht gevraagd voor	→ of ←	De overheid (beleidsvoering)
6.5	Eind jaren '60 – 1984	- Sceptis - Weinig medewerking - Alternatieven	← → →	- 'Zorgverbreding' - 'Tweesporenbeleid' (integratie) - Kwaliteit regulier onderwijs moet omhoog - Verplichte opleiding leerkrachten	← →	- Nota's - Actor: onderwijsminister van Kemenade
6.6	1985- 2000	- Weinig positieve prikkel vanuit de overheid - Te weinig geld - Geen duidelijke richtlijnen - Te weinig expertise in regulier onderwijs - <i>Grammar of schooling</i>	←	- Samenwerkingsverband - Intern begeleider en hulpklassen - Scheiding regulier- en speciaal onderwijs verkleinen - Tegemoetkoming ouders - Integratie hulpbehoevende kinderen	←	- ISOVSO - WSNS (WPO) - WEC (PGB) - Financiële prikkels - Beleidsvoering met verplicht karakter

7. Integratie van speciaal-onderwijsbeleid, -statistiek en -praktijk

7.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken heb ik verslag gedaan van mijn onderzoek naar het speciaal-onderwijsbeleid, de statistiek van het speciaal onderwijs en de speciaal-onderwijspraktijk. Deze drie empirische onderzoeken zullen in dit hoofdstuk met elkaar worden *geïntegreerd* om zo tot een antwoord te komen op de onderzoeksvraag van deze scriptie. Daarom is dit hoofdstuk *Integratie* van speciaal-onderwijsbeleid, -statistiek en -praktijk genoemd. In paragraaf 2.4 is de theoretische onderbouwing uiteengezet van deze scriptie, die ik kort zal herhalen in de volgende paragrafen en daarmee de resultaten uit het onderzoek concreet maak. In paragraaf 7.6 zullen de resultaten samen worden gevoegd en leiden tot een antwoord op de onderzoeksvraag van deze scriptie. Tot slot zal ik in paragraaf 7.7 komen tot een aanbeveling en deze vertalen naar het *Passend onderwijs*. Daarnaast zal ik aanbevelingen voor vervolg onderzoek doen.

7.2 Het relatieschema van Idenburg

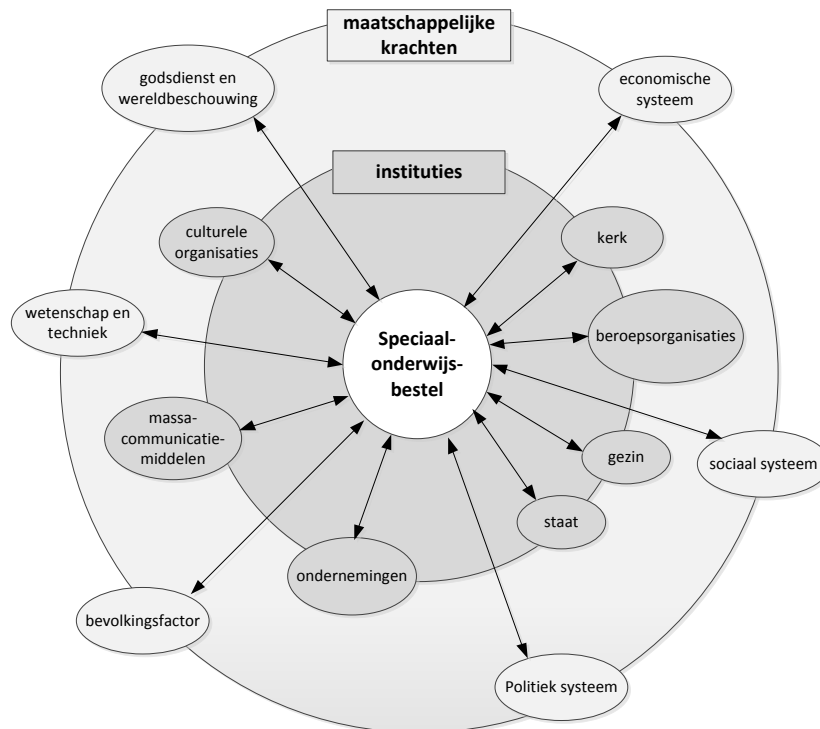
Het relatieschema van Idenburg (1971) is in paragraaf 2.2 aangehaald; het visualiseert de verhoudingen tussen het speciaal-onderwijsbestel, de maatschappelijke krachten en instituties (figuur 7.1 geeft het relatieschema opnieuw weer). Het relatieschema heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het in kaart brengen van de maatschappelijke krachten en instituties die in de hoofdstukken 4, 5 en 6 naar voren zijn gekomen, het heeft de kwaliteit van analyses verbeterd omdat de verhoudingen overzichtelijk werden. In deze paragraaf zullen beknopt de belangrijkste maatschappelijke krachten en instituties worden besproken. De onderlinge verhoudingen zullen worden aangestipt, in de schema's 4.1, 5.1 en 6.1 zijn ze reeds in kaart gebracht en in de laatste twee 'integratie-figuren' (zie figuur 7.2 en 7.3) zal het totale plaatje worden gegeven.

Allereerst de instituties: de *kerk* en haar invloeden zijn niet besproken in mijn onderzoek. Dit in verband met het afbakenen van mijn onderzoek. Derhalve heb ik mij niet verdiept in de bijzondere scholen (deze scholen hebben een religieuze grondslag).

Ten tweede de *beroepsorganisaties*, Idenburg (1971) verwees naar de krachtige invloed van de beroepsorganisatie voor onderwijzers. De *Vereeniging van Onderwijzers en Artsen* (VOA) heeft voor het speciaal-onderwijsbestel veel betekend: zij vormde de organisatie rondom onderwijzers en artsen, zodat ze hun kennis konden delen, een platform hadden om te discussiëren en ze organiseerde cursussen voor onderwijzers. Maar het voornaamste was de druk die zij uitoefende op de overheid. Zo werd gestreden voor meer differentiatie, wetenschappelijk onderzoek, een algehele leerplicht en aandacht voor de pedagogiek en psychologie. De VOA heeft met name een essentiële

rol gespeeld als stem van het speciaal onderwijs in haar begin periode. Een ander voorbeeld zijn de ouderorganisaties. Zij spraken onder andere hun bezorgdheid uit over de 'zorgverbreding' waar de overheid naar streefde, de angst bestond dat de onderwijzers in het regulier onderwijs over te weinig expertise zouden beschikken om hun kind voldoende hulp te kunnen bieden.

Figuur 7.1



Het *gezin* kan de schoolresultaten van de leerlingen beïnvloeden en daarnaast hebben ouders inspraak in de school (Idenburg, 1971). In het prille begin van het speciaal onderwijs werden veel hulpbehoevende leerlingen thuisgehouden. Ouders van probleemkinderen schaamden zich vaak voor hun kind of hielden het liever thuis zodat het kon meehelpen in het huishouden; leren konden ze immers niet was de gedachte. Na de Tweede Wereldoorlog werden ouders mondiger, wisten beter wat hun kind nodig had en eisten dit ook van de school. Ze werden daarnaast ook steeds meer betrokken door de overheid, in eerste instantie om zoveel mogelijk probleemkinderen in het speciaal onderwijs te krijgen (segregeren) en later via het 'Rugzakje' en het WSNS-project om juist zoveel mogelijk kinderen in het regulier onderwijs te krijgen en te behouden (integreren).

De *staat* zorgt voor de realisatie van de algemeen erkende doeleinden die men heeft jegens het speciaal-onderwijsbestel, hij heeft een instrumenteel karakter. Daarnaast kan de staat in verschillende verschijningsvormen optreden (Idenburg, 1971). Terugkijkend naar de analyses die in hoofdstuk 4 en 6 zijn gedaan en kijkend naar de schema's 4.1 en 6.1 kan worden geconcludeerd dat de staat (of overheid) tot eind jaren zestig een passieve rol heeft gespeeld, hij zorgde voor wetten en subsidie, maar daar bleef het bij. In de periode daarna is de overheid actiever, zij bemoeit zich meer

met de invulling van het speciaal-onderwijsbestel en met de kwaliteit. Een voorbeeld is het streven naar meer aandacht voor pedagogische en didactische ontwikkelingen.

Ondernemingen werken volgens Idenburg (1971) op verschillende lagen in de onderwijsstructuur en produceren bijvoorbeeld leer- en hulpmiddelen. Pioniers als Klootsema en Herderschêe hebben een grote bijdrage geleverd aan de categorisering van hulpbehoevende kinderen en bij de ontwikkeling van (intelligentie)tests. Tot de opkomst van de pedagogiek, werden stoornissen en problemen gezien in termen van gezondheid, men keek vanuit een medisch oogpunt. Later kregen de pedagogen meer invloed (pedagogisering) en deed men wetenschappelijk onderzoek in pedologische instituten.

Onder *massa-communicatiemiddelen* verstaat Idenburg (1971) de pers, radio en televisie. Via deze communicatiemiddelen doen leerlingen kennis op en het dient als tolk van de openbare mening (bijvoorbeeld over onderwijsproblemen). Voorbeelden uit mijn onderzoek zijn de tijdschriften die de VOA uitbracht, deze vormden een platform voor onderwijzers en artsen om alles wat hen bezighield uit te dragen. De verslagen van de onderwijsinspectie zijn in zekere zin ook een communicatiemiddel. Ze beschreven de gang van zaken in het (speciaal-) onderwijsbestel en hebben zeker invloed gehad op het speciaal-onderwijsbeleid. Zo werden onderwijsproblemen bij de overheid aan de orde gebracht. Het is echter geen communicatiemiddel voor de massa. Ik heb mij daar verder niet in verdiept, maar niemand zal ontkennen dat de verbetering in communicatiemiddelen (bijvoorbeeld de opkomst van het internet) een zeer belangrijke bijdrage heeft geleverd in het verspreiden van onder andere wetenschappelijke kennis over het hulpbehoevende kind. Dit geldt uiteraard ook andersom voor het speciaal-onderwijssysteem wat betreft het uitdragen van een bepaald imago.

Tot slot de *culturele organisaties*, deze begeleiden het schoolwezen met hun belangstelling volgens Idenburg (1971). Hieronder vallen onder andere wetenschappelijke instituten zoals de pedologische instituten die verbonden waren aan universiteiten. Hier werd onderzoek gedaan naar verschillende aandoeningen en daarnaast werden onderwijsmethoden ontwikkeld voor het speciaal onderwijs.

Tot zover de instituten, nu de maatschappelijke krachten die ook in de hoofdstukken 4 en 6 aan de orde zijn gekomen. Het *economisch systeem*, het onderwijs is als een onderneming volgens Idenburg (1971). De economische crisis heeft in de jaren dertig de ontwikkeling van het speciaal-onderwijsbestel belemmerd, de overheid had nauwelijks geld om te investeren in het speciaal onderwijs. Andersom groeide het speciaal-onderwijsbestel na de Tweede Wereldoorlog zo hard dat het financieringsbeleid zwaar onder druk kwam te staan. Het speciaal onderwijs werd te duur, daarom moest de overheid bezuinigen en op zoek gaan naar goedkopere alternatieven. Bijvoorbeeld door hulpbehoevende kinderen te integreren in het regulier onderwijs.

Het *sociaal systeem* verwijst naar de sociale relaties, naar het traditionele patroon van ordening van de bevolking (Idenburg, 1971). Het sociale systeem is onderhevig aan veranderingen, zo ook de plaats van het hulpbehoevende kind in de maatschappij. Probleemkinderen (achterlijken en zwakzinnigen) werden in het begin van de twintigste eeuw vaak thuis gehouden, bijvoorbeeld uit schaamte. Of ouders probeerden hun kind in het regulier onderwijs te krijgen zodat ze niet de stempel 'achterlijk' zouden krijgen. Tot aan de Tweede Wereldoorlog had het speciaal onderwijs namelijk een slechte naam, kinderen kregen een etiket opgeplakt waar ze de rest van hun leven mee geconfronteerd werden. De komst van het Koninklijk Besluit van 1949 zorgden onder meer voor een positiever beeld van het speciaal-onderwijsbestel en daarmee ook van de kinderen die op een speciale school zaten (ze werden bijvoorbeeld geen psychopaat meer genoemd, maar zeer moeilijk opvoedbaar). De verhouding tussen ouders en overheid veranderde ook, in eerste instantie hadden ouders geen inspraak, of toonden weinig interesse. Later werden de ouders steeds meer betrokken, ze kregen meer te zeggen en werden ook mondiger: ze kwamen op voor goed onderwijs voor hun kind.

Het *politieke systeem* is reeds aangekaart onder het instituut *staat*. Uit hoofdstuk 4 en 6 is gebleken dat het politieke systeem is getransformeerd van een distributief naar een constructief systeem: de politiek hield zich tot de Tweede Wereldoorlog vooral bezig met de financiën en de organisatie, het geld werd eerlijk verdeeld over de verschillende typen speciaal onderwijs en via Koninklijke Besluiten werden ontwikkelingen bij wet vastgelegd. Na de Tweede Wereldoorlog kreeg de politiek meer aandacht voor pedagogiek en onderwijskunde, ze hield zich actiever bezig met de invulling van het speciaal-onderwijsbestel (bijvoorbeeld het samenbrengen van regulier en speciaal onderwijs).

De invloed van de *bevolkingsfactor* kwam ondermeer ter sprake in hoofdstuk 5, de geboortedaling die begon in de jaren zeventig heeft gezorgd voor minder kinderen in het onderwijs (voornamelijk in het regulier onderwijs).

Wetenschap en techniek hebben nieuwe inzichten gebracht, die achtereenvolgens resulteerde in medicalisering, psychologisering en pedagogisering van het speciaal onderwijs. De ontwikkeling in tests, het diagnosticeren en het categoriseren van hulpbehoevende kinderen hebben onder andere geleid tot een verdergaande differentiatie van typen speciaal onderwijs.

Godsdienst en wereldbeschouwing, net als de kerk is ook deze maatschappelijke kracht niet meegenomen in mijn onderzoek.

7.3 Het speciaal-onderwijsbeleid in de twintigste eeuw

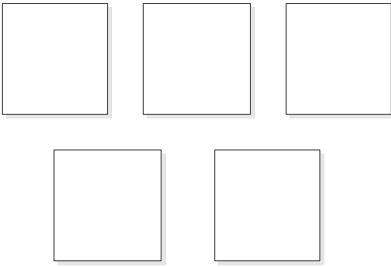
Het sociaal-constructivistisch perspectief (Abma & In 't Veld, 2001) en de conceptualisering van beleidsveranderingen door middel van *policy framing* (onder andere aangehaald door Korsten, 2008) vormen de theoretische basis van het onderzoek naar het speciaal-onderwijsbeleid van de twintigste eeuw in hoofdstuk 4. In schema 7.1 zijn vijf beleidsframes opgenomen die elk verwijzen naar een periode in de geschiedenis van het speciaal-onderwijsbeleid. De periodes corresponderen vervolgens met de paragrafen uit hoofdstuk 4 (samengevat in schema 4.1). Ieder frame staat voor de op dat moment heersende visie op het speciaal-onderwijssysteem. Een heersende visie is gevormd op basis van onder andere normatieve overwegingen en de historische, sociale en politieke context. Het dominante beleidsframe bepaalt tevens hoe de overheid het speciaal-onderwijssysteem organiseert (via beleid). Wanneer er sprake is van *reframing*, is de denkwijze wat betreft het speciaal-onderwijssysteem veranderd en daarmee verandert ook het denken over wat effectief speciaal-onderwijsbeleid zou kunnen zijn. Het onderzoek naar het speciaal-onderwijssysteem in deze scriptie is gericht geweest op het integreren dan wel segregeren van hulpbehoevende kinderen. Schema 7.1 visualiseert de uitkomst van het dominante frame: frame 1, 2 en 3 verwijzen naar het segregeren van hulpbehoevende leerlingen in het lager onderwijs; frame 4 toont de overgang van segregatie naar integratie en frame 5 refereert naar het integreren van hulpbehoevende leerlingen in het regulier onderwijs.

Frame 4 is een interessant frame omdat naast *reframing* ook sprake is van *renaming*. De onderwijsvernieuwingen die de overheid wilde doorvoeren, werden in een geheel nieuw jasje gestoken. De overheid wilde afstand doen van het *buitengewoon* onderwijs, vandaar de naam *speciaal* onderwijs. Daarnaast werd niet meer gesproken over *gewoon lager* onderwijs, maar over *regulier* onderwijs. In de beschreven zoektocht naar een nieuw onderwijsbestel, eveneens in frame 4, is ook sprake geweest van *multiple framing*. Meerdere actoren hielden zich bezig met de invulling van de onderwijsvernieuwingen en probeerden van hun visie een heersende visie te maken. Deze verschillende visies kwamen naar voren in de vele onderzoeken en de twee besproken Nota's.

Bij het analyseren van het beleidsvormingsproces heb ik gekozen voor het sociaal-constructivistisch perspectief, om zo te achterhalen hoe de overheid tot beleid is gekomen. Uit mijn onderzoek bleek dat meerdere actoren (zie figuur 7.1) hun invloed uitoefenden op het beleidsvormingsproces. In schema 4.1 zijn de onderlinge verhoudingen tussen de overheid en de maatschappelijke krachten en instituties uiteengezet. Hieruit bleek dat de beleidsvorming werd beïnvloed door instituten als de VOA. Bijvoorbeeld in het geval van de eerste drie frames: naast de VOA waren diverse wetenschappers overtuigd van het feit dat hulpbehoevende leerlingen het best konden worden opgevangen in aparte scholen. De (wetenschappelijke) kennis over het hulpbehoevende kind die zich

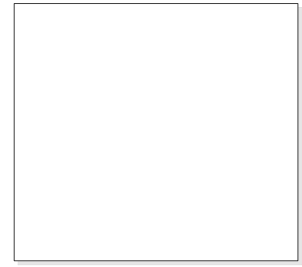
Schema 7.1

Onderwijs aan zwakzinnige en andere hulpbehoevenden

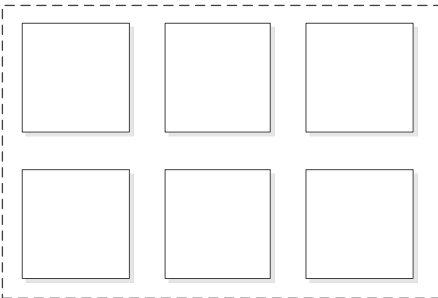
**Frame 1
(§4.1)**

In het eerste frame zijn de scholen voor onderwijs aan hulpbehoevende leerlingen niet overkoepelend georganiseerd. Het zijn de particuliere initiatiefnemers die scholen oprichten. Daartegenover staat het bij wet georganiseerde gewoon lager onderwijs, waarvan de leerlingen onder de leerplichtwet vallen.

Het gewoon lager onderwijs

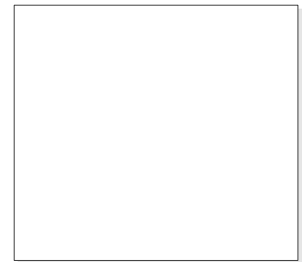


Het buitengewoon lager onderwijs

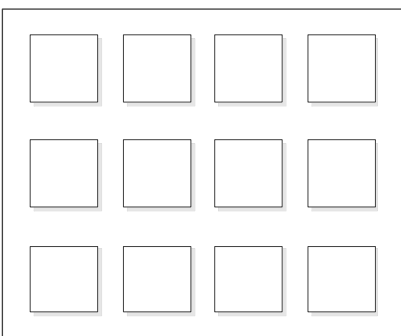
**Frame 2
(§4.2)**

De organisatie van het buitengewoon lager onderwijs in frame twee raakt beter georganiseerd door het ingaan van de Lager Onderwijswet. Typen buitengewoon onderwijs worden via Koninklijke Besluiten erkend. Het buitengewoon lager onderwijs wordt zo geleidelijk een eenheid. Het gewoon lager onderwijs blijft hetzelfde, één type onderwijs.

Het gewoon lager onderwijs



Het buitengewoon lager onderwijs

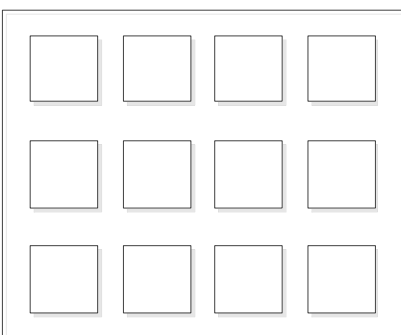
**Frame 3
(§4.3)**

Het derde frame staat voor de periode van wederopbouw en ontwikkeling. Het buitengewoon lager onderwijs werd steeds verder gedifferentieerd. De kloof tussen het beide onderwijssystemen werd alsmaar groter: een rijk gevarieerd buitengewoon lager onderwijs tegenover de eenheidsvorm van het gewoon lager onderwijs. Bovendien betekende dit een verdergaande segregatie van hulpbehoevende leerlingen.

Het gewoon lager onderwijs

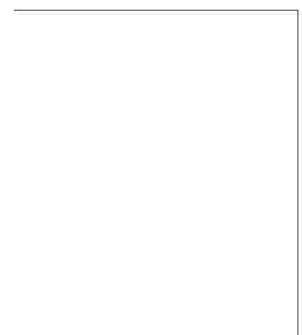


Het speciaal onderwijs

**Frame 4
(§4.4 en 4.5)**

Frame vier leidt de zoektocht naar een nieuw lager-onderwijsbestel in. De overheid wilde onder andere af van de sterke scheiding tussen het regulier en speciaal onderwijs: van segregatie naar integratie. De overheid kwam met plannen om deze doelstelling te bereiken, namelijk via: 'zorgverbreding', het 'tweesporenbeleid', samenwerking tussen reguliere en speciale scholen en overeenkomst in plaats van verschil werd belangrijk.

Het regulier onderwijs

**Frame 5
(§4.6)**

WPO
Speciaal basisonderwijs
en regulier
basisonderwijs

WEC
Speciaal onderwijs
(REC-so)

(WVO)

Frame vijf leidt het nieuwe onderwijsbestel van Nederland in. De ISOVSO wordt opgesplitst in drie wetten: WPO, WEC en (WVO). Het streven is zoveel mogelijk leerlingen in het regulier basisonderwijs te krijgen en behouden. In het uiterste geval kunnen hulpbehoevende kinderen gebruik maken van speciaal onderwijs.

steeds verder had ontwikkeld, werd meegenomen in het beleidsvormingsproces, dit leidde onder andere tot de differentiatie van typen speciaal onderwijs. Beleid werd met andere woorden sociaal geconstrueerd, waardoor betekenisconstructies die de basis vormden voor een bepaald beleid, onderhevig waren aan veranderingen: bijvoorbeeld met de komst van pedagogen, zij brachten andere inzichten met zich mee en speelden onder andere een belangrijke rol bij de ontwikkeling van het lom-onderwijs. Doordat betekenisconstructies van beleidsactoren veranderden, werd nieuw beleid gevormd. De nieuwe beleidsvormen zijn te zien in schema 7.1

7.4 De speciaal-onderwijspraktijk in de twintigste eeuw

Mijn onderzoek naar de speciaal-onderwijspraktijk is in hoofdstuk 6 uiteengezet. De ondersteunde theorieën waren het institutionele perspectief (Abma & In 't Veld, 2001) en het *grammar of schooling* concept (onder andere aangehaald door Sebring, 1997; Braster, 2005).

In hoofdstuk 6 is onder meer onderzoek gedaan naar de belangrijkste actoren, instituten en maatschappelijke krachten uit de onderwijspraktijk die invloed hebben gehad op de beleidsvorming. Daarnaast heb ik ook onderzocht of het speciaal-onderwijsbeleid inderdaad werd uitgevoerd in de scholen en klassen van zowel het regulier als het speciaal onderwijs. Kenmerkend aan beleid vanuit het institutionele perspectief is dat het wordt gevormd door historisch gegroeide regels en normen, in zekere zin wordt gekeken naar de cultuur van het speciaal-onderwijsbeleid in plaats van de structuur. De historisch gegroeide regels en normen worden in de loop der tijd geïstitutionaliseerd: zo zien we in het begin van de twintigste eeuw dat het medische gedachtegoed overheerste, er was sprake van medicalisering. Het speciaal-onderwijsbestel was vervuld met medische tradities, normen, waarden en routines: het categoriseren van hulpbehoevende kinderen werd bepaald door medische afwijkingen en de kinderen werden onderzocht door schoolartsen. In het speciaal-onderwijsbeleid zien we dit terug, de speciaal-onderwijssoorten werden gedifferentieerd naar de categorieën die Klootsema had bepaald. Na de Tweede Wereldoorlog was er sprake van pedagogisering. De pedagogen hadden een andere kijk op afwijkingen bij kinderen, zij keken naar de morele tekorten. Het proces van pedagogisering is ook terug te vinden in de beleidsvoering van de overheid: het lom-onderwijs is daar een goed voorbeeld van, het richt zich namelijk op kinderen met opvoedingsproblemen. Zo bezien is de beleidsvorming rondom het speciaal onderwijs niet (alleen) rationeel en cognitief tot stand gekomen, maar hebben historisch-culturele processen bijgedragen aan de totstandkoming van speciaal-onderwijsbeleid.

De vraag is echter of het gevoerde speciaal-onderwijsbeleid ook daadwerkelijk doordrong tot in de klas? Het concept *grammar of schooling* verwijst naar de stugheid van de institutionele patronen, waardoor onderwijsvernieuwingen zouden kunnen mislukken door de heersende cultuur in scholen

en klassen. Terugkijkend naar de periode tot aan het einde van de jaren zestig lijken er geen noemenswaardige problemen te zijn geweest rondom de uitvoering van speciaal-onderwijsbeleid in de scholen en klassen. Zowel de overheid als het speciaal-onderwijsveld waren overtuigd van het feit dat het hulpbehoevende kind het best onderwezen kon worden in aparte scholen. Het doorverwijzen van probleemkinderen naar het speciaal onderwijs was een normale gang van zaken, die algemeen geaccepteerd werd. In schema 6.1 is een bewuste tweedeling gemaakt, ten eerste omdat de overheid vanaf dat moment een actievere houding kreeg wat betreft beleidsvorming en omdat ze koos voor een drastische onderwijsvernieuwing in de vorm van het 'tweesporenbeleid'. Het integreren van probleemkinderen in het regulier onderwijs zou hierin een hoofdrol gaan spelen. De reacties van uit het onderwijsveld op het nieuwe beleid waren niet erg lovend, sceptici geloofden niet in de 'zorgverbreding' die de overheid voor ogen had. Toch zette de overheid haar onderwijsvernieuwingen, onder meer in de vorm van het WSNS-project, door. Al snel bleek dat de institutionele patronen, bijvoorbeeld het doorverwijzen van hulpbehoevende kinderen naar het speciaal onderwijs, niet zomaar te doorbreken waren. Bovendien bleek de kloof tussen het regulier en speciaal onderwijs moeilijk te overbruggen, waardoor samenwerkingsverbanden moeizaam werden gevormd en het beoogde resultaat van de samenwerkingsverbanden niet werd gehaald. Hierop kwam de overheid met hardere maatregelen, zoals de 'tweeprocentregeling' en het verplicht stellen van samenwerkingsverbanden tussen reguliere en speciale scholen. Na de opsplitsing van de ISOVSO in drie wetten, in 1998, leek echter weinig veranderd in de heersende cultuur in scholen en klassen. Uit de onderwijsverslagen en de statistische gegevens die in hoofdstuk 5 zijn geanalyseerd, bleek dat veel reguliere scholen nog steeds probleemkinderen doorverwezen naar het speciaal onderwijs. Daarnaast verwezen de scholen voor speciaal (basis)onderwijs kinderen door naar zwaardere typen speciaal onderwijs in plaats van hen te helpen te integreren in het regulier onderwijs. Hulpmiddelen als remedial teaching, waarbij kinderen met leerachterstanden extra werden ondersteund zodat ze niet naar (zwaardere typen van) speciaal onderwijs hoefden, werden zo gebruikt dat kinderen toch gesegregeerd raakten van de rest van de klas.

7.5 Integratie van de onderzoeksresultaten

In deze paraaf breng ik alle onderzoeksresultaten samen in twee 'integratie-figuren'. Wederom heb ik gekozen voor het visualiseren van de resultaten in een figuur (7.2 en 7.3), omdat mijn analyse op deze manier (denk ik) makkelijker te volgen is voor de lezer. De figuren 7.2 en 7.3 zijn gebaseerd op figuur 2.3 (pagina 13) hier zoom ik in op mijn onderzoeksvraag; en op de schema's 4.1 (pagina 47), 5.1 (pagina 71) en 6.1 (pagina 113) die ieder een samenvatting geven van het bijbehorende hoofdstuk.

In mijn onderzoek naar het beleid rondom het hulpbehoevende kind concentreerde ik mij op twee mogelijke uitkomsten van speciaal-onderwijsbeleid, namelijk het integreren of segregeren van hulpbehoevende kinderen in het basisonderwijs. De mogelijkheid op een tussenvorm van deze twee uitersten hield ik open. In schema 7.1 is te zien dat er inderdaad sprake is geweest van 'overgangsvormen', zoals in frame 4: de overheid wilde in deze periode overgaan op het integreren van hulpbehoevende kinderen in het regulier onderwijs, maar wist (nog) niet hoe. Uiteindelijk is echter het streven van de overheid altijd integreren of segregeren geweest in de twintigste eeuw. Daarom is gekozen voor twee 'integratie-figuren': figuur 7.2 heeft de uitkomst 'segregeren' en figuur 7.3 'integreren'.

Figuur 7.2 vat de resultaten samen van mijn onderzoek naar de periode 1900 tot en met het einde van de jaren zestig. In figuur 7.2 is het buitengewoon-onderwijsbeleid de onafhankelijke variabele en de segregatie van hulpbehoevende kinderen de afhankelijke variabele. De maatschappelijke krachten en instituties uit het eveneens zo genoemde blokje hebben invloed gehad op het buitengewoon-onderwijsbeleid en -veld. In hoofdstuk 4 en in paragraaf 7.3 bleek de overheid een passieve rol te hebben gehad in het proces van beleidsvorming. Zowel het buitengewoon-onderwijsveld als de maatschappelijke krachten en instituties hadden inspraak in de beleidsvorming. Voor een deel koos de overheid hier bewust voor omdat ze het buitengewoon (lager) onderwijs een eigen ontwikkeling wilde laten doormaken, daarnaast kon de overheid niet anders vanwege de economische crisis. Na de Tweede Wereldoorlog werd de overheid actiever en ging ze zich meer verdiepen in het onderwijs ten behoeve van het hulpbehoevende kind. Dit resulteerde onder meer in een verdergaande differentiatie van onderwijstypen, zoals de oprichting van het lom-onderwijs.

De wisselwerking tussen het buitengewoon-onderwijsbeleid en het buitengewoon-onderwijsveld is aldus belangrijk geweest in de eerste decennia voor de beleidsvorming. Deze uitkomst wordt ook bevestigd als we kijken naar de resultaten uit het onderzoek naar het buitengewoon-onderwijsveld (rechts in figuur 7.2). Vanuit het veld werd actief pleidooi gehouden voor allerlei punten, zoals differentiatie in buitengewoon-onderwijstypen en het invoeren van leerplicht voor leerlingen in het buitengewoon onderwijs. Niet alle punten van aandacht werden

omgezet in een wetswijziging, niettemin heeft het onderwijsveld bijgedragen aan het streven van de overheid om hulpbehoevende kinderen te segregeren. De toegenomen wetenschappelijke kennis rondom het hulpbehoevende kind is ook van essentiële waarde geweest. Er werd steeds meer bekend over verschillende afwijkingen waardoor het diagnosticeren van kinderen nauwkeuriger en makkelijk werd. Verbeterde tests droegen hier eveneens aan bij. Ook op het gebied van ontwikkeling in onderwijsmethoden werd vooruitgang geboekt. Al met al ontplooidde het buitengewoon onderwijs zich tot een sterk gedifferentieerd systeem waarin ieder hulpbehoevend kind terecht kon. Het was een systeem waar iedereen op den duur achter stond. Nederland had het buitengewoon onderwijs (uiteindelijk) volledig geaccepteerd.

Aangezien alle neuzen in dezelfde richting stonden, zowel van de overheid als van het onderwijsveld, zal de uitkomst van de beleidsvoering niet verrassend zijn: hulpbehoevende kinderen werden inderdaad (in sterke mate) gesegregeerd van de 'normale' kinderen in het lager onderwijs. De resultaten uit het onderzoek naar de buitengewoon-onderwijspraktijk die in hoofdstuk 6 uiteen zijn gezet, bevestigen het feit dat het onderwijsveld achter het onderwijsbeleid stond. Uit de onderwijsverslagen van de inspectie bleek dat hulpbehoevende kinderen in aparte scholen zaten. Ook het statistisch onderzoek in hoofdstuk 5 bevestigt dit gegeven, het aantal leerlingen steeg in het buitengewoon onderwijs.

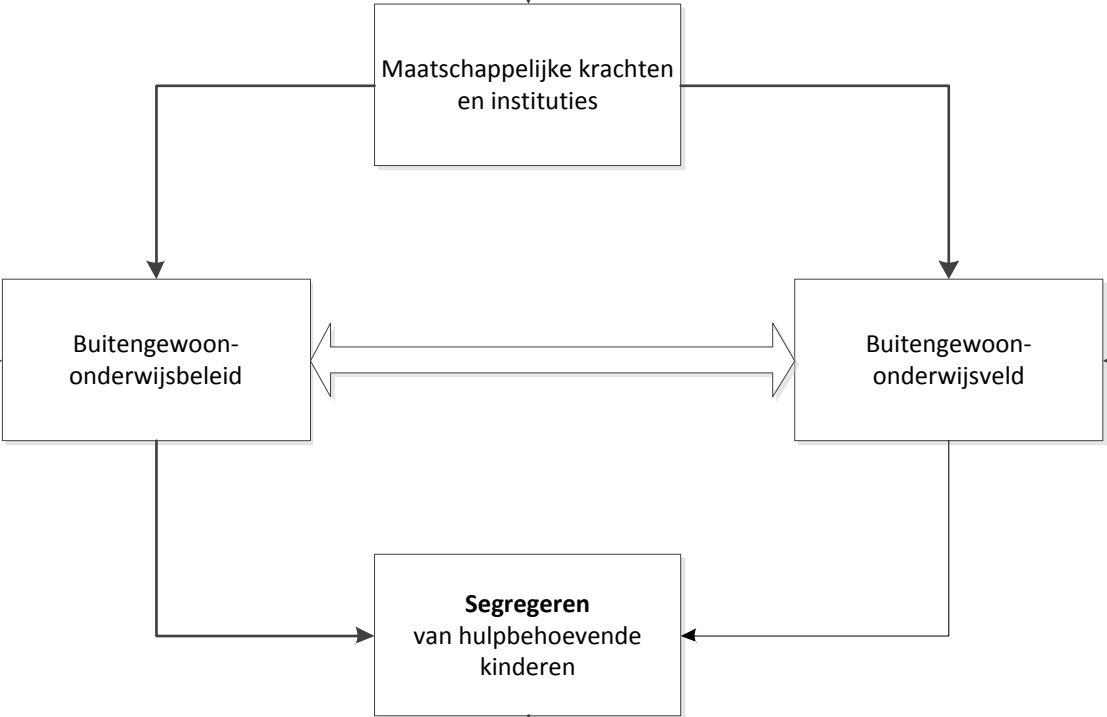
Figuur 7.2: Segregeren

In dit figuur is de periode 1900 tot en met het einde van de jaren zestig in kaart gebracht. De uitkomst van het speciaal-onderwijsbeleid (hier het buitengewoon (lager) onderwijs genoemd, blo) is het segregeren van hulpbehoevende kinderen.

- De maatschappelijke krachten en instituties:**
- VOA
 - Schoolartsen (medicalisering)
 - Psychologen (psychologisering)
 - Pedagogen (pedagogisering)
 - Economische crisis
 - Passieve rol overheid
 - Wetenschap en techniek: o.a. ontwikkeling tests waardoor het diagnosticeren verbeterde

- De overheid en haar beleid:**
- Leerplichtwet 1901
 - Lager Onderwijswet, erkenning blo 1920
 - Inspecteur blo 1921
 - Differentiatie in typen blo: via KB's: '21, '23, '30, '49 en '67
 - Leerplicht leerlingen blo
 - Erkenning psychologie en pedagogiek
 - Lom-onderwijs
 - Bezuiniging i.v.m. economische crisis
 - Streven naar het segregeren van hulpbehoevende kinderen

- Ontwikkelingen en reacties uit het buitengewoon-onderwijsveld:**
- Klootsema categoriseert afwijkingen
 - Herderschêe ontwikkelt test
 - VOA pleit voor differentiatie
 - Pleidooi voor meer wetenschappelijk onderzoek
 - Pleidooi voor aparte scholen voor hulpbehoevende kinderen
 - Pleidooi algehele leerplicht
 - Institutionele inbedding psychologie en pedagogiek
 - Aanscherping toegang blo



Buitengewoon-onderwijspraktijk:
De ontwikkeling van het blo gaat in de eerste twee decennia van 1900 gestaag, daarna zorgen de economische crisis en passieve houding van de overheid voor enig oponthoud. Eind jaren zestig bestaat een sterk gedifferentieerd en georganiseerd blo-bestel waar men positief tegenover staat. Het segregeren van hulpbehoevende kinderen lijkt geslaagd.

De statistiek:
Aantal leerlingen in blo stijgt. Enige hapering in de stijging worden veroorzaakt door de economische crisis en de daarop volgende bezuinigingsmaatregelen van de overheid.

Figuur 7.3: Integreren

In dit figuur is de periode eind jaren zestig tot en met 2000 in kaart gebracht. De uitkomst van het speciaal-onderwijsbeleid is het integreren van hulpbehoevende kinderen (in het regulier onderwijs).

Maatschappelijke krachten en instituties:

- Ouders werden mondiger en door de overheid betrokken
- Actieve rol overheid
- Pedagogiek en onderwijskunde
- Speciaal onderwijs werd te duur (door groei)
- Wetenschap en techniek: verdergaande pedagogisering en steeds meer afwijkingen worden 'ontdekt'

Maatschappelijke krachten en instituties

De overheid en haar beleid:

- Nota's '75 en '77
- 'Zorgverbreding'
- 'Tweesporenbeleid'
- Streven naar overeenkomst i.p.v. verschil
- ISOVSO (*regulier en speciaal* onderwijs) in 1985
- WSNS-beleid en -wet
- Financiële prikkels
- Beleidsvoering met verplicht karakter
- Opsplitsing ISOVSO in WPO, WEC en (WVO)
- Streven naar samenwerking regulier en speciaal onderwijs
- Streven naar integratie

Speciaal-onderwijsbeleid

Ontwikkelingen en reacties uit het speciaal-onderwijsveld:

- Twijfel over onderwijsvernieuwing
- Bezorgdheid over kwaliteit
- Pleidooi voor verplichte opleiding leerkracht (en kwaliteit opleiding moet omhoog)
- Meer positieve prikkels nodig om samenwerking en integratie te bevorderen
- Meer geld nodig om kwaliteit en expertise te kunnen realiseren
- Gemis aan richtlijnen
- Overtuiging dat het anders moet is aanwezig, maar mist (de juiste) begeleiding

Speciaal-onderwijsveld

Integreren van hulpbehoevende kinderen

De speciaal-onderwijspraktijk:
De kloof tussen het regulier en speciaal onderwijs is moeilijk te overbruggen, waardoor de onderwijsvernieuwingen moeizaam doorkomen en weinig uitwerking vinden in school en klas. Leerkrachten in het regulier onderwijs missen in veel gevallen de expertise om hulpbehoevende kinderen op te vangen. Daarnaast is het 'probleemoplossing-door-verwijzing' diep geworteld in de onderwijscultuur. Het integreren van hulpbehoevende kinderen is (mijns inziens) niet helemaal geslaagd.

De statistiek:
Het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs blijft stijgen. Het speciaal-basisonderwijs slinkt echter wel, maar na onderzoek blijkt dat deze kinderen doorverwezen worden naar zwaardere typen van speciaal onderwijs. Relatief gezien is niettemin een daling geweest van het aantal leerlingen na 1990.

Figuur 7.3 vat de periode samen waarin de reeds veel besproken omslag kwam in het uitgevoerde speciaal-onderwijsbeleid. De maatschappelijke krachten en instituties waren aan verandering onderhevig en dit had zijn weerslag op het speciaal-onderwijsbeleid en het speciaal-onderwijsveld. De grootste ommezwaai maakte de overheid, zij nam een actievere rol aan in het proces van beleidsvorming. De belangrijkste oorzaak achter deze kentering was de omslag in waardering ten opzichte van de groei van het speciaal onderwijs. Niet alleen werd het speciaal onderwijs te duur, men vroeg zich daarnaast af hoe het kwam dat steeds meer kinderen in het speciaal onderwijs terecht kwamen. Waarom konden ze niet in het reguliere onderwijs blijven?

De overheid, onder aanvoering van onderwijsminister van Kemenade, nam het lager-onderwijsbestel onder de loep. Diverse onderzoeken werden uitgevoerd, hier kwamen onder meer twee Nota's uit die onderwijsvernieuwingen bevatten. Essentiële begrippen uit deze Nota's waren 'zorgverbreding' van het regulier onderwijs en het 'tweesporenbeleid' dat integratie van hulpbehoevende kinderen in het regulier onderwijs moest mogelijk maken. Bovendien diende de kloof tussen speciaal en regulier onderwijs te worden overbrugd. Met een nieuwe naam, *speciaal onderwijs*, sloeg de overheid een andere weg in: het integreren van hulpbehoevende kinderen in het regulier onderwijs.

In hoofdstuk 6 zijn de reacties op deze onderwijsvernieuwingen aan de orde gekomen en die waren niet altijd even lovend. Hoewel een aantal actoren het eens was over het feit dat er een eind moest komen aan de stigmatisering van afwijkende kinderen en dat de kloof tussen regulier en speciaal onderwijs inderdaad te groot was, vielen de aangekondigde beleidswijzigingen niet in goede aarde. Uit de onderwijsverslagen bleek dat men bezorgd was over de mogelijkheid het regulier onderwijs voldoende *speciaal* te maken. Vooral ouders maakten hier een punt van, zij werden steeds mondiger en wilde de garantie dat hun kind goed onderwijs kreeg in het regulier onderwijs.

De overheid moest in actie komen, in 1985, met de inwerkingtreding van de *Wet op het Basisonderwijs*. Bij gebrek aan consensus werd een Interimwet opgesteld, de ISOVSO. Hierop volgde het WSNS-project en werd het 'integratieproces' in gang gezet. Reacties uit het speciaal-onderwijsveld en de onderwijsverslagen constateren echter achterblijvende ontwikkelingen in het speciaal-onderwijsveld; wat betekent dat de opgelegde onderwijsvernieuwingen niet gemakkelijk tot uitvoering konden worden gebracht. Het belangrijkste commentaar was dat er te weinig positieve prikkels waren om de vernieuwingen door te voeren in de scholen en klassen. De overheid kwam daarom met de verplichting tot samenwerking en sancties, zoals de 'tweeprocentregeling'. De wisselwerking tussen het speciaal en regulier onderwijs was aldus nog steeds aanwezig, maar de overheid had nu de hoofdrol overgenomen van het speciaal-onderwijsveld.

De volgende stap werd in 1998 gezet: het ISOVSO werd opgesplitst in drie wetten, waarvan twee (WPO en WEC) besproken zijn in deze scriptie. Opnieuw constateerden de onderwijsinspecteurs problemen in de onderwijspraktijk: zoals het geld- en expertisegebrek waar reguliere scholen mee kampten, waardoor het behouden van hulpbehoevende kinderen een te lastige taak werd. Daarnaast bleken zowel leerkrachten in het regulier als in het speciaal onderwijs 'probleemoplossing-door-verwijzing' nog steeds als enige uitkomst te zien. Tot slot leidde de hulpmiddelen die de integratie van hulpbehoevende kinderen moesten bevorderen, zoals *remedial teaching*, toch tot segregatie. Kortom er waren vele obstakels die de integratie van hulpbehoevende kinderen in het regulier onderwijs bemoeilijkte. Ook de kwantitatieve gegevens onderstrepen dit feit, het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs bleef stijgen.

7.6 Beantwoording van de onderzoeksvraag

7.6.1 De onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag van deze scriptie luidde:

Hoe kwam in de twintigste eeuw het beleid rondom het hulpbehoevende kind, binnen het basisonderwijs in Nederland, tot stand?

Ik heb mijn onderzoeksvraag zo breed mogelijk proberen te beantwoorden. Hiervoor heb ik ten eerste de beleidsprocessen rondom het speciaal onderwijs onderzocht (hoofdstuk 4). Ten tweede een onderzoek gedaan die de kwantitatieve kant van het speciaal onderwijs belicht (hoofdstuk 5). Tot slot een onderzoek naar de speciaal-onderwijspraktijk (hoofdstuk 6). Met dit empirische materiaal heb ik vanuit een sociaal constructivistisch en institutioneel perspectief in kaart gebracht:

- De maatschappelijke krachten en instituten (oftewel actoren) aan de hand van het relatieschema van Idenburg (paragraaf 7.2);
- De dominante concepten en visies die gehanteerd werden aan de hand van vijf frames (paragraaf 7.3);
- De instrumenten om beleid te maken, uit te voeren en te bewaken (zoals wetten, Koninklijke Besluiten, onderzoek en rapporten van onder andere onderwijsinspecteurs) (paragraaf 7.3 en 7.4).

Mijn onderzoek omvat een analyse van de totstandkoming van beleid rondom het hulpbehoevende kind in de periode 1900 tot begin deze eeuw. Met dit historisch-sociologisch onderzoek heb ik een bijdrage willen leveren aan het krijgen van meer inzicht rondom dit vraagstuk. In paragraaf 1.4 refereerde ik aan Durkheim die het belang van historisch onderzoek onderstreept. Met behulp van

dergelijk onderzoek kunnen beleidsproblemen verhelderd worden door verschillende stromingen te onderkennen, te classificeren en te interpreteren (Matthijssen, 1979: 12-13).

De focus in dit onderzoek lag op twee beleidsopties namelijk het segregeren dan wel integreren van hulpbehoevende kinderen in het lager onderwijs. Aan de hand van mijn onderzoek kan geconcludeerd worden dat er een voortdurende zoektocht naar de meest optimale organisatie van onderwijs voor hulpbehoevende kinderen is geweest. Deze zoektocht bleef voortduren mede door ontevredenheid bij de beleidsmakers over het bereikte resultaat: zowel qua uitvoering in de praktijk (in de school en in de klas) als qua kwantitatief behaalde resultaten (de verdergaande groei van het speciaal onderwijs).

Wat opvalt in het empirische materiaal is dat de overheid steeds streeft naar een allesomvattend stelsel van regels en wetten. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in de frames. Mijn inziens wordt echter in het beleidsvormingsproces een belangrijke actor nauwelijks gehoord, namelijk de leerkracht. Beleidsmakers lijken geen oog te hebben voor de praktijk: hoe gaan leerkrachten om met de onderwijsvernieuwingen? Hoe worden deze verwezenlijkt op de school en in de klas? Omdat er te weinig aandacht wordt besteedt aan de uitvoering, blijft de heersende *grammar of schooling* ongewijzigd. Tot aan het jaar 2000 (tot zover reikt dit onderzoek) lijkt het erop dat leerkrachten onvoldoende ondersteund en betrokken worden, waardoor het omgaan met de opgelegde onderwijsvernieuwingen een lastige opgave blijkt. Hierdoor blijven de onderwijsvernieuwingen hangen in algemene wetten en regels en blijft de *grammar of schooling* onaangetast. Bovendien betekent dit dat de enorme kennis en ervaring van leerkrachten niet gebruikt wordt.

7.6.2 Meest recente ontwikkeling: het passend onderwijs

Op 1 augustus 2012 zal de implementatie van het *passend onderwijs*⁵² plaatsvinden. Schoolbesturen, schoolleiders, docenten, ouders, gemeenten en ondersteunende organisaties moeten dan zijn toegerust op het nieuwe systeem. Na bestudering van het wettelijk kader is mijn conclusie dat de overheid zich nog steeds (en misschien nog wel meer) lijkt te richten op de algemene kaders, op algemene maatregelen en regels. Immers, samenwerkingsverbanden en scholen krijgen samen de verantwoordelijkheid over de verdeling van de zorg. Het vormen van samenwerkingsverbanden voor het passend onderwijs wordt verplicht gesteld, er komt een vaste, geografisch afgebakende, regionale indeling. De kernelementen van het passend onderwijs zijn de *zorgplicht*: dit houdt in dat

⁵² De informatie over het passend onderwijs zijn van het internet gehaald, de internetlinks zijn te vinden in de literatuurlijst onder het kopje 'passend onderwijs'.

scholen verplicht worden een passend onderwijsplek te bieden aan leerlingen die zich aanmelden, dit kan binnen de eigen school zijn of op een andere school.

Het *versterken van de samenwerkingsverbanden* is het volgende kernelement: samenwerkingsverbanden krijgen meer taken, zoals het verdelen van de budgetten en het regelen van de verdeling en besteding van zorgmiddelen.

Het laatste kernelement is de *budgetfinanciering*: de samenwerkingsverbanden ontvangen twee zorgbudgetten. Met het eerste budget moeten de middelen voor de lichte zorg (voorheen WSNS) worden gefinancierd en met het tweede budget de middelen voor de zware zorg (voorheen de speciaal-onderwijsbeskostiging en het 'Rugzakje'). De passieve houding van de overheid ten aanzien van het vernieuwen van de *grammar of schooling* wordt zo duidelijk. Zij creëert slechts een wettelijk kader waarin de drie kernelementen worden vastgelegd en laat de invulling verder over aan de samenwerkingsverbanden.

7.6.3 Naar 'passende onderwijzers': aanbeveling en vervolgonderzoek

De hierboven beschreven ontwikkeling kan tegelijkertijd meer ruimte bieden aan scholen en andere actoren in het passend onderwijs om zelf invulling te geven aan het passend onderwijs. 'Passend' onderwijs heeft mogelijk een grotere kans van slagen wanneer niet alleen een wettelijk kader wordt gecreëerd rondom de onderwijsvernieuwingen. Als er geen aandacht voor verdere ontwikkeling van de *grammar of schooling* is, zal de vernieuwing de klas niet bereiken. Daarom stel ik voor meer aandacht te besteden aan de 'passende onderwijzer'.

In mijn optiek zijn de belangrijkste tekortkomingen of witte plekken in de beleidsvorming:

- De opleiding van leerkrachten. Vanaf het begin van het buitengewoon lager onderwijs wijzen diverse actoren op het feit dat leerkrachten onvoldoende zijn toegerust om hulpbehoevende kinderen te kunnen onderwijzen. In tijde van pedagogisering en de toenemende aandacht voor didactiek verbeterde de expertise van de leerkracht enigszins. Echter, wanneer we kijken naar de onderwijsverslagen uit de jaren negentig blijkt dat veel leerkrachten klagen over het feit dat ze niet goed weten hoe ze kinderen met problemen het best kunnen helpen.
- Een belangrijke reden voor het bovenstaand onvermogen van leerkrachten, ligt ook in het feit dat de reguliere scholen vaak expertise missen. Er is te weinig ondersteuning om de leerkracht te helpen in het zoeken naar de juiste onderwijsmethoden. Bovendien blijkt dat binnen een school de voorgeschreven methoden van onderwijs op verschillende manieren werden toegepast in de klassen. Duidelijke richtlijnen ontbreken en de hulp die zou moeten komen uit de speciale scholen via de samenwerkingsverbanden blijkt vaak onvoldoende. De kloof tussen het regulier en speciaal onderwijs wordt (nog) niet voldoende overbrugd.

Tyack en Cuban waren al overtuigd van de noodzaak leerkrachten te betrekken in het beleidsvormingsproces (samen met ouders en beleidsmakers); alleen dan zouden onderwijsvernieuwingen kunnen slagen (Sebring, 1997:506). Dit is ook mijn belangrijkste aanbeveling aan de beleidsmakers van het passend onderwijs. Investeer in de leerkracht, luister naar de ervaringen, kijk wat er in de klas gebeurt, doe onderwijshistorisch (-sociologisch!) onderzoek naar de pedagogische praktijk en evalueer gevoerd onderwijsbeleid uit het verleden (Braster, 2005: 14). Alleen zo kan echt *passend* onderwijs worden gerealiseerd.

Hoe de uitsluiting van de leerkracht kan worden doorbroken en hoe *grammar of schooling* kan worden vernieuwd zouden onderwerpen voor vervolgonderzoek kunnen zijn.

8. Literatuur

- Abma, T. A. & Veld, R. J. in 't (red.) (2001). *Handboek beleidswetenschap: perspectieven, thema's en praktijkvoorbeelden*. Amsterdam: Boom.
- Bakker, N. (2005). *Geestelijke gezondheid en de medicalisering van de opvoeding in Nederland, ca. 1890-1950*. Pedagogiek-online.nl. Wetenschappelijk forum voor opvoeding, onderwijs en vorming. Jaargang 25, Nr. 1, 10-26. Zie voor verantwoording: <http://www.pedagogiek-online.nl/index.php/pedagogiek/article/viewFile/262/261>
- Bakker, N., Noordman, J. & Rietveld - van Wingerden, M. (2006). *Vijf eeuwen opvoeden in Nederland. Idee en praktijk 1500-2000*. Assen: Van Gorcum.
- Boekholt, P. Th. F. M. & Booy, E.P. de (1987). *Geschiedenis van de school in Nederland vanaf de middeleeuwen tot aan de huidige tijd*. Assen-Maastricht: Van Gorcum.
- Braster, J.F.A. (2005). *De klas in beeld*. Universiteit Utrecht. Zie voor verantwoording: <http://igitur-archive.library.uu.nl/fss/2009-0309-201416/UUindex.html>
- Depaepe, M. & Herman, F. & Surmont, M. & Gorp, A. van & Simon, F. (2008). *About Pedagogization: From the Perspective of the History of Education*. Educational Research (2008), Vol. 3, pp. 13-30. Zie voor verantwoording: <http://www.springerlink.com/content/v22614ut57511377/>
- Doornbos, K. & Stevens, L.M. (1987). *De groei van het speciaal onderwijs. Deel A: Analyse van historie en onderzoek*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Graas, D. (1996). *Zorgenkinderen op school. Geschiedenis van het speciaal onderwijs in Nederland, 1900-1950*. Leuven - Apeldoorn: Garant.
- Groot, R. de & Rijswijk, C.M. van (red.) (1999). *Kleine atlas van het speciaal onderwijs. Beleidsontwikkelingen en praktijkvoorbeelden*. Houten - Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Haas, E. (1995). *Op de juiste plaats: de opkomst van de bedrijfs- en schoolpsychologische beroepspraktijk in Nederland*. Hilversum: Verloren.
- Hulst, J.W. van & Molen, IJ. van der (1973). *Leergang voor opvoedkunde en psychologie. Deel 1 B: Facetten van het opvoedkundig denken en handelen*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Idenburg, Ph.J. (1964). *Schets van het Nederlandse schoolwezen*. Groningen: J.B. Wolters.
- Idenburg, Ph.J. (1971). *Theorie van het onderwijsbeleid*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Kemenade, J.A. van, Lagerweij, N.A.J., Leune, J.M.G. & Ritzen, J.M.M. (red.) (1987). *Onderwijs: Bestel en beleid 3. Onderwijs in ontwikkeling*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Korsten, A.F.A. (2008). *Conceptualisering door 'policy framing'. Het ontwikkelen van 'frames' op een beleidsvraagstuk en het herzien ervan ('reframing')*. Zie voor verantwoording:

<http://www.arnokorsten.nl/PDF/Beleid/Conceptualisering%20door%20framing.pdf>

- Macionis, J.J. & Plummer, K. (2002, second edition). *Sociology. A Global Introduction*. Essex: Pearson Education Limited.
- Matthijssen, M.A.J.M. (1979). *Klasse-onderwijs*. Deventer: Van Loghum Slaterus. Zie voor verantwoording: http://www.dbnl.org/tekst/matt023klas01_01/colofon.htm
- Meijer, C.J.W. (red.) (2004). *WSNS welbeschouwd*. Antwerpen - Apeldoorn: Garant.
- Onderwijsverslagen (1908-2001). *Verslag van de staat van het onderwijs*.
- Rietveld - van Wingerden, M. (2005). *Zorgenkinderen in beeld. Facetten van de orthopedagogische praktijk in Nederland en België in de negentiende en twintigste eeuw*. Assen: Van Gorcum.
- Sebring, P.B. (1997). [Geen titel]. *Social Service Review*, vol. 71, No. 3 (Sep., 1997), pp. 503-506. Zie voor verantwoording: <http://www.jstor.org/stable/30012633>
- Snel, E. & Scholten, P. (2005). Moderniteit en overheidsbeleid. Hardnekkige beleidsproblemen en hun oorzaken, in: M. Arentsen en W. Trommel (red.), *Integratie: van gastarbeiders tot het multicultureel drama*, (p. 155-183). Bussum: Coutinho.

Kranten:

- NRC Handelsblad 06/05/2010
- Trouw 16/10/2010
- Trouw 26/01/2011
- Trouw 01/02/2011
- Trouw 18/05/2011
- de Volkskrant 10/02/2011

Internet:

- Website onderwijsinspectie, definitie 'speciaal onderwijs':
<http://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijs/Speciaal+onderwijs>
- Websites over het 'passend onderwijs':
 - www.passendonderwijs.nl
 - Beleidslijnen passend onderwijs, 'bijlage 1: Wettelijk kader':
http://www.passendonderwijs.nl/files/media/nieuwsbrieven/nieuwsbrief_Infopunt_Passend_Onderwijs_3-5.pdf
 - 'Nieuwsbrief 3-5 met samenvatting' van de beleidslijnen passend onderwijs:
http://www.passendonderwijs.nl/files/media/nieuws/Bijlage_1_Wettelijk_kader_bij_beleidsbiref_31012011.pdf

- Website over het religieus erfgoed, definitie van het 'Catechismus':
<http://www.religieuserfgoed.nl/objecten.aspx?ID=135>
- Website Rijksoverheid over het passend onderwijs:
www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/plannen-passend-onderwijs
- Website met informatie over het 'Rugzakje':
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/leerlinggebonden-financiering-igf-of-rugzak>

Statistieken:

Gewoon/regulier onderwijs:

- *Het gewoon lager onderwijs*. In: Afdeling Onderwijsstatistiek, CBS (1930).
- *Het gewoon- en uitgebreid lager onderwijs*. In: Afdeling Onderwijsstatistiek, CBS (1931-1941).
- *Het gewoon-, voortgezet gewoon en uitgebreid lager onderwijs*. In: Afdeling Culturele Statistiek, CBS (1942).
- *Het gewoon en voortgezet gewoon lager onderwijs*. In: Afdeling Culturele Statistiek, CBS (1943-1949).
- *Het gewoon, voortgezet gewoon en uitgebreid lager onderwijs*. In: Afdeling Culturele Statistiek, CBS (1950-1953).
- *Statistiek van het gewoon- en voortgezet gewoon lager onderwijs*, CBS (1954-1967).
- *Statistiek van het gewoon lager onderwijs*. In: Hoofdafdeling Statistieken van Onderwijs en Wetenschappen, CBS (1968-1981).
- *Statistiek van het basisonderwijs. Scholen en leerlingen*. In: Hoofdafdeling Statistieken van Onderwijs en Wetenschappen, CBS (1982-1984).
- *Statistieken van het basisonderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs. Scholen en leerlingen*. In: Hoofdafdeling Statistieken van Onderwijs en wetenschappen, CBS (1985-1992).

Buitengewoon (lager) onderwijs/speciaal onderwijs:

- *Statistiek van het Buitengewoon Lager Onderwijs*. CBS (1929-1962).
- *Het buitengewoon lager onderwijs*. In: Afdeling Onderwijsstatistiek, CBS (1930-1967).
- *Statistiek van het buitengewoon onderwijs*. CBS (1962-1984).

Overige statistieken:

- *StatLine*. Online database van het CBS.

Bronvermelding afbeeldingen:

- **Voorpagina:** 'Demonstratie voor speciaal onderwijs op het Binnenhof' (13/03/1989).
Fotograaf: Bogaerts, Rob / Anefo. Website: www.gahetna.nl (foto is gekocht).
- **Pagina 4:** 'Tweede klas van de *Mariaschool* aan de Admiraal de Ruijterweg te Amsterdam' (1928). Privéarchief van mevrouw E.M. Kok-Kat.
- **Pagina 24:** 'Dr. A. van Voorthuisen. Inspecteur van het buitengewoon lager onderwijs (1928-1937).' Uit: Fotocollectie Rijksvoorlichtingsdienst. Zie voor verantwoording:
<http://www.gahetna.nl/collectie/afbeeldingen/fotocollectie/zoeken/weergave/detail/start/1/tstart/0/q/zoekterm/onderwijs%20inspecteurs>
- **Pagina 43:** 'Het Rugzakje'. Oftewel: Leerlinggebondenfinanciering (LGF). Website van de REC in West Brabant: <http://www.recwestbrabant.nl/frontpage/indicatiestelling.htm>
- **Pagina 77:** 'Interieur van de Openbare School voor Buitengewoon Lager Onderwijs, vermoedelijk, Kruisdwarsstraat 6 te Utrecht: schoolklas met kinderen.' Datering 01/01/1910-31/12/1925. Vervaardiger: E.A. Blitz en Zn. Website: Het Utrechts Archief. Zie voor verantwoording:
http://www.hetutrechtsarchief.nl/collectie/beeldmateriaal/fotografische_documenten/1910-1920/121114
- **Pagina 79:** 'Jan Klootsema. Auteur van de studie *Misdeelde Kinderen*.' Fotocollectie Elsevier. Fotograaf: N.V. Vereenigde Fotobureaux. Zie voor verantwoording:
<http://www.gahetna.nl/collectie/afbeeldingen/fotocollectie/zoeken/weergave/detail/q/id/add5ff92-d0b4-102d-bcf8-003048976d84>
- **Pagina 88:** 'Interieur van de Openbare School voor Buitengewoon Lager Onderwijs Kruisdwarsstraat 6 te Utrecht: handvaardigheidsklas met kinderen.' Datering: 01/01/1910-31/12/1925. Website: Het Utrechts Archief. Zie voor verantwoording:
http://www.hetutrechtsarchief.nl/collectie/beeldmateriaal/fotografische_documenten/1910-1920/121118

9. Bijlagen

9.1 Lijst van gebruikte afkortingen

- ADHD Attention Deficit Hyperactivity Disorder
- ARBO Adviesraad voor het basisonderwijs, het speciaal onderwijs, de opleidingen.
- blo buitengewoon lager onderwijs
- buo buitengewoon onderwijs
- CBS Centraal Bureau voor de Statistiek
- glo gewoon lager onderwijs
- iobk in hun ontwikkeling bedreigde kleuters
- IQ intelligentiequotiënt
- ISOVSO Interimwet op het Speciaal Onderwijs en het Voortgezet Speciaal Onderwijs
- KB Koninklijk Besluit
- LGF Leerlinggebonden financiering (het 'Rugzakje')
- lo lager onderwijs
- lom leer- en opvoedingsmoeilijkheden
- MBD Minimal Brain Damage
- mlk moeilijk lerend kind
- mok moeilijk opvoedbaar kind
- PGB Persoonsgebonden Budget
- REC Regionaal Expertisecentrum
- REC-so de Regionale Expertisecentra in het speciaal onderwijs
- reg. ond. regulier onderwijs
- SBO speciaal basisonderwijs
- so speciaal onderwijs
- VOA Vereniging van Onderwijzers en Artsen
- WBO Wet op het Basisonderwijs
- WEC Wet op de Expertisecentra
- WPO Wet op het Primair Onderwijs
- WSNS Weer Samen Naar School
- WVO Wet op het Voortgezet Onderwijs
- zmlk zeer moeilijk lerend kind
- zmok zeer moeilijk opvoedbaar kind

9.2 Typen speciaal onderwijs per schooljaar

In deze bijlage staan de typen speciaal onderwijs per schooljaar. Per schooljaar wordt zo duidelijk welke kinderen als hulpbehoevend werden beschouwd.

1900-1920

In deze periode bestond geen aparte wetgeving voor onderwijs aan hulpbehoevende kinderen, men sprak onder andere over 'scholen voor achterlijken' en 'scholen voor zwakzinnigen'.

1921-1922

Onderwijs aan zwakzinnigen werd als eerste erkend als buitengewoon lager onderwijs type.

1923-1929

- Scholen voor zwakzinnigen onderverdeeld in:
 - Scholen voor zwakzinnigen,
 - Scholen voor imbecielen en
 - Scholen voor imbecielen en idioten verbonden aan gestichten;
- Scholen voor blinden;
- Scholen voor doofstommen;
- Scholen voor slechthorenden.

1930-1948

In 'Mededeeling 100. Een wegwijzer door de onderwijsstatistieken' (CBS, 1938: 19) staan de statistieken voor het buitengewoon lager onderwijs van 1929-1937. De schooltype zijn voor:

- Scholen voor zwakzinnigen;
- Scholen voor blinden;
- Scholen voor doofstommen;
- Scholen voor slechthorenden;
- Scholen voor psychopaten;
- Scholen voor lichamelijk gebrekkigen.

1949-1966

In het Onderwijsverslag van 1949 (p. 182-183) worden nieuwe schooltypen geïntroduceerd. Het aantal schooltype nam toe van zes⁵³ naar veertien. 'Nieuw opgenomen zijn:

⁵³ Over het aantal schooltype in de periode voor 1949 is enige verwarring, de ene auteur telt zeven soorten en de ander zes. Ik heb mij gehouden aan het Onderwijsverslag van 1947 (p. 540) hier wordt gesproken over zes typen buitengewoon lager onderwijs (zie 1930-1948).

- de scholen verbonden aan sanatoria voor kinderen, lijdende aan tuberculose;
- de scholen voor ziekelijke kinderen (zgn. buiten- en openluchtscholen);
- de scholen voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden;
- de scholen voor regerings- en voogdij pupillen;
- de scholen voor schipperskinderen.⁵⁴

De andere acht schooltypen waren:

- de scholen voor doofstomme kinderen;
- de scholen voor slechthorende kinderen;
- de scholen voor blinde en slechtziende kinderen;
- de scholen voor lichamelijk gebrekkige kinderen;
- de scholen voor kinderen lijdende aan toevallen (viel voorheen onder het zwakzinnigenonderwijs);
- de scholen voor zwakzinnige kinderen;
- de scholen voor zwakzinnige kinderen verbonden aan gestichten;
- de scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen (voorheen psychopaten);
- scholen verbonden aan pedologische instituten (viel voorheen onder het zwakzinnigenonderwijs).

1967-1977

In het Onderwijsverslag over het jaar 1967 werden de schooltypen genoemd die golden na de aankondiging van het Koninklijk Besluit 1967, de regeling omvat het gehele buitengewoon onderwijs (Onderwijsverslag, 1967: 57):

- scholen voor dove kinderen;
- scholen voor slechthorende kinderen;
- scholen voor lichamelijk gebrekkige kinderen;
- scholen voor kinderen, die zijn opgenomen in herstellingsoorden voor langdurig zieken (voorheen scholen voor kinderen, lijdende aan tuberculose);
- scholen voor ziekelijke kinderen;
- scholen voor kinderen, die aan toevallen lijden;
- scholen voor zwakzinnige kinderen, opgenomen in gestichten;

⁵⁴ 'De geestelijke gesteldheid van deze kinderen is normaal; de omstandigheden waaronder zij hun schoolopleiding moeten ontvangen, wijken echter van de normale af. Zij zijn dus uit maatschappelijke oorzaak niet in staat om geregeld en met vrucht het gewone onderwijs te volgen' (Onderwijsverslag, 1949: 184).

- scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen;
- scholen voor kinderen, opgenomen in inrichtingen als bedoeld in artikel 5 van de Beginselenwet voor de kinderbescherming (voorheen scholen voor regerings- en voogdijpupillen);
- scholen voor kinderen, opgenomen in pedologische instituten;
- scholen voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden, zijn uitgebreid met:
- afzonderlijke scholen voor blinde kinderen en voor slechtziende kinderen (het besluit van 1949 kende slechts scholen voor blinde en slechtziende kinderen);
- afzonderlijke scholen voor debiele en voor imbeciele kinderen (het besluit van 1949 sprak alleen over scholen voor zwakzinnige kinderen);
- scholen voor ernstig spraakgebrekkige kinderen die niet doof noch slechthorend zijn.

1978-1981

Uit: Statistiek van het gewoon lager onderwijs en het buitengewoon onderwijs, CBS ,1978: 4.

‘Het buitengewoon onderwijs wordt in deze publikatie onderscheiden naar schooltypen, die genoemd zijn in het ‘Besluit buitengewoon onderwijs 1967’, opgenomen in Staatsblad 58 van 14 februari 1967. Genoemd Besluit is in gewijzigde vorm opgenomen in Staatsblad 582 van 6 november 1978. De uit deze wijziging voortvloeiende redactionele bijstellingen zijn in deze publikatie doorgevoerd. Het buo is in de tabellen onderscheiden in 4 hoofdgroepen:

- a. onderwijs aan (zeer) moeilijk lerende kinderen (voorheen genaamd: zwakzinnigen).
Dit onderwijs wordt onderverdeeld in onderwijs aan moeilijk lerende kinderen (voorheen: debielen) en onderwijs aan zeer moeilijk lerende kinderen (voorheen: imbecillen);
- b. onderwijs aan kinderen van de bevolking zonder vaste woonplaats (schippers- en woonwagenkinderen);
- c. onderwijs aan kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden;
- d. onderwijs aan kinderen op scholen voor overig buo, te weten scholen voor (verbonden aan):
 1. doven
 2. slechthorenden
 3. slechthorenden met afdeling voor ernstig spraakgebrekkigen
 4. ernstig spraakgebrekkigen
 5. blinden
 6. slechtzienden
 7. lichamelijk gebrekkigen
 8. kinderen die zijn opgenomen in herstellingsoorden
 9. ziekelijke kinderen

10. kinderen die aan toevallen lijden
11. zeer moeilijk opvoedbare kinderen
12. inrichtingen voor kinderbescherming
13. pedologische instituten'.

1982

Uit: Statistiek van het buitengewoon onderwijs, CBS, 1982: 7.

'Tot de scholen voor buitengewoon onderwijs worden in deze statistiek gerekend:

- a. scholen voor moeilijk en zeer moeilijk lerende kinderen (inclusief scholen verbonden aan gestichten en aangewezen inrichtingen);
- b. scholen voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden;
- c. scholen voor kinderen van kermisexploitanten, schippers- en woonwagenkinderen;
- d. scholen voor overig buitengewoon onderwijs, te weten scholen voor (verbonden aan):
 1. doven
 2. slechthorenden
 3. ernstig spraakgebrekkigen (niet tevens behorend bij 1 of 2)
 4. blinden
 5. slechtzienden
 6. lichamelijk gebrekkigen
 7. kinderen in herstellingsoorden
 8. ziekelijke kinderen
 9. zeer moeilijk opvoedbare kinderen
 10. pedologische instituten
 11. meervoudig gebrekkigen
 12. combinaties van de onder a t/m d genoemde vormen van buitengewoon onderwijs;
- e. ziekenhuisscholen

Ziekenhuisscholen zijn in deze publikatie gerangschikt bij het overig buo onder schooltype: kinderen die zijn opgenomen in herstellingsoorden.'

1983

Uit: Statistiek van het buitengewoon onderwijs, CBS, 1983: 12.

'Tot de scholen voor buitengewoon onderwijs worden in deze statistiek gerekend:

- a. scholen voor moeilijk en zeer moeilijk lerende kinderen (inclusief scholen verbonden aan gestichten en aangewezen inrichtingen);
- b. scholen voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden;
- c. scholen voor kinderen van kermisexploitanten, schippers- en woonwagenkinderen;

- d. scholen voor overig buitengewoon onderwijs, te weten scholen voor (verbonden aan):
1. doven
 2. slechthorenden
 3. ernstig spraakgebrekkigen (niet tevens behorend bij 1 of 2)
 4. blinden
 5. slechtzienden
 6. lichamelijk gebrekkigen
 7. kinderen in ziekenhuizen [men spreekt niet meer over 'herstellingsoorden']
 8. langdurig zieke kinderen [men spreekt niet meer over 'ziekelijk']
 9. zeer moeilijk opvoedbare kinderen
 10. pedologische instituten
 11. meervoudig gebrekkigen
 12. combinaties van de onder a t/m d genoemde vormen van buitengewoon onderwijs;
- e. ziekenhuisscholen
- Ziekenhuisscholen zijn in deze publikatie gerangschikt bij het overig buo onder schooltype: kinderen die zijn opgenomen in herstellingsoorden.'

1984

Uit: Statistiek van het buitengewoon onderwijs, CBS, 1984: 8.

'Tot de scholen voor buitengewoon onderwijs worden in deze statistiek gerekend:

- a. scholen voor moeilijk en zeer moeilijk lerende kinderen (inclusief scholen verbonden aan gestichten en aangewezen inrichtingen);
- b. scholen voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (inclusief 'experimenten');
- c. scholen voor kinderen van kermisexploitanten, schippers- en woonwagenkinderen;
- d. scholen voor overig buitengewoon onderwijs, te weten scholen voor (verbonden aan):
 1. doven
 2. slechthorenden
 3. ernstig spraakgebrekkigen (niet tevens behorend bij 1 of 2)
 4. blinden
 5. slechtzienden
 6. lichamelijk gebrekkigen
 7. kinderen in ziekenhuizen
 8. langdurig zieke kinderen
 9. zeer moeilijk opvoedbare kinderen
 10. pedologische instituten

11. meervoudig gebrekkigen

e. ziekenhuisscholen

Ziekenhuisscholen zijn in deze publikatie gerangschikt bij het overig buo onder type: kinderen die zijn opgenomen in ziekenhuizen.'

1985-1997

Uit: Statistiek van het basisonderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, CBS, 1985: 5.

'In de Wet op het Basisonderwijs (WBO) wordt het basisonderwijs omschreven als het onderwijs bestemd voor kinderen vanaf 4 jaar. Het basisonderwijs omvat naast de basisscholen tevens:

- a. Rijdende scholen voor kinderen van kermisexploitanten of van circusmedewerkers.
- b. Ligplaatsscholen voor varende kinderen.
- c. Scholen voor kinderen van woonwagenbewoners.
- d. Afdelingen voor zeer jeugdige kinderen van woonwagenbewoners.
- e. Scholen voor kinderen van schippers, van kermisexploitanten en van circusmedewerkers.'

'In de Interimwet op het Speciaal Onderwijs en het Voortgezet Speciaal Onderwijs (ISOVSO) wordt het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs omschreven als onderwijs bestemd voor kinderen voor wie vaststaat dat overwegend een orthopedagogische en orthodidactische benadering aangewezen is. Het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs wordt verdeeld in onderwijs aan:

- a. zeer moeilijk lerende kinderen;
- b. moeilijk lerende kinderen;
- c. kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden;
- d. dove kinderen;
- e. slechthorende kinderen;
- f. kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden (niet behorend tot d of e);
- g. blinde kinderen;
- h. slechtzinnende kinderen;
- i. lichamelijk gehandicapte kinderen;
- j. kinderen die zijn opgenomen in ziekenhuizen;
- k. langdurig zieke kinderen;
- l. zeer moeilijk opvoedbare kinderen;
- m. kinderen op scholen verbonden aan pedologische instituten;
- n. meervoudig gehandicapte kinderen;
- o. in hun ontwikkeling bedreigde kleuters.'

1998-2000

De door de ARBO gemaakte driedeling van het speciaal onderwijs in 1985 werd deels overgenomen door de overheid. De ARBO sprak over de zogenaamde groep-één-, groep-twee, en groep-drie-scholen (De Groot en Van Rijswijk, 1999: 22):

Groep 1:

- moeilijk lerende kinderen;
- kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden;
- in hun ontwikkeling bedreigde kleuters.

Groep 2:

- dove en slechthorende kinderen;
- kinderen met spraak-/taalproblemen;
- blinde en slechtziende kinderen;
- lichamelijk gehandicapte kinderen;
- kinderen opgenomen in ziekenhuizen;
- langdurig zieke kinderen;
- kinderen in scholen verbonden aan pedologische instituten;
- meervoudige gehandicapate kinderen.

Groep 3

- zeer moeilijk lerende kinderen;
- zeer moeilijk opvoedbare kinderen.

In augustus 1998 werd de ISOVSO uit 1985 opgesplitst in drie wetten (De Groot en Van Rijswijk, 1999: 23-24):

- a. *Wet op het Primair Onderwijs (WPO)*. Vanuit de ISOVSO gaan de voorzieningen voor moeilijk lerende kinderen (mlk) tot twaalf à dertien jaar, voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom) tot twaalf à dertien jaar en voor in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (iobk) van vier tot zes à zeven jaar naar het WPO en vallen onder de naam *speciaal basisonderwijs (SBO)*. Het regulier basisonderwijs valt ook onder deze wet;
- b. ISOVSO wordt *Wet op de Expertisecentra (WEC)*. Hier vallen de groep twee-drie-scholen onder;
- c. Vanuit het ISOVSO vallen de voorzieningen voor moeilijk lerende kinderen en voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden vanaf twaalf à dertien jaar onder de *Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO)*.

Voor de leerlingen uit de groep twee-drie-scholen gold sinds augustus 1998 de *Wet op de Expertisecentra* (WEC). De volgende scholen vielen onder deze wet (De Groot en Van Rijswijk, 1999: 80):

- scholen voor dove en slechthorende kinderen
- scholen voor blinde en slechziende kinderen
- scholen voor kinderen met spraak-/taalproblemen
- scholen voor lichamelijk gehandicapte kinderen
- scholen voor langdurig zieke kinderen
- scholen voor zeer moeilijk lerende kinderen
- scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen
- scholen voor meervoudig gehandicapte kinderen en
- scholen verbonden aan pedologische instituten.

9.3 Voorbeeld vragenlijst

Bron: Onderwijsverslag, 1908-1909: 159-160

BILLAGI I.

Buitengewone openbare school voor lager onderwijs te Utrecht.

N^o. _____

Onderzoek betreffende _____

geboren den _____ te _____

Woonplaats _____

1. Vader: Naam. Datum van geboorte. Plaats van geboorte.	
2. Moeder: Naam. Datum van geboorte. Plaats van geboorte.	
3. Ouders: Is omtrent hen iets bekend van: a. dronkenschap. b. krankzinnigheid. c. zelfmoord. d. misdrijven. e. zenuwziekten. f. tuberculose. g. of anderszins?	
4. Opstijgende lijnen: Is daar iets bekend van dronkenschap, krankzinnigheid of anderszins?	
5. Zijlijnen: Is daar iets bekend van dronkenschap, krankzinnigheid of anderszins?	
6. Uit hoeveel broers en zusters bestaat het gezin?	
7. Hoeveel kinderen zijn er overleden en waaraan?	
8. Het hoeveelste kind is dit?	
9. Was de moeder tijdens de zwangerschap gezond?	
10. Had de geboorte een normaal verloop?	
11. Heeft het scholen bezocht en welke?	
12. Is er een voogd?	
13. Naam en woonplaats van den voogd.	
14. Eerste levensjaren: a. leed het aan stuipten? b. hoe oud kreeg het tanden? c. hoe oud leerde het loopen? d. hoe oud leerde het spreken?	

e. doorstond het:
mazelen,
roodvonk,
diphtheritis,
hersenziekten,
of andere ziekten?

f. hoe oud was het zindelijk?

15. Tegenwoordige toestand.

a. algemeene indruk:
Fysische toestand:
Lengte.
Gewicht.
Beenderen.
Sferen.
Psychische toestand:
Jekt het kind?
Vagabondeert het?
Steelt het?
Is het plaagzuchtig?
Is het ongehoorzaam?
Is het stil of beweeglijk?
Heeft het slechte gewoonten?
Zoo ja, welke?
(nagelbijten bijv.)
Is het suggestibel?

b. Vorm van het hoofd:
Omvang.
Lengte.
Breedte.

c. Kleur der haren:

d. Oogen:
Kleur.
Oogspleet.
Oogbewegingen.
Pupillen.

e. Ooren:
Vorm.
Gelijk- of ongelijkmatige inplanting.

f. Aangezicht:
Neus.
Mond.
Lippen.
Tanden.
Verhemelte.

g. Kan het rechtuit gestoken handen stil houden?

h. Kan het met aaneengesloten voeten stilstaan?
Ook bij gesloten oogen?

i. Kan het voor- en achteruitloopen?
Ook bij gesloten oogen?

k. Bestaan er ruggegraatsverkrummingen?

l. Bestaan er spraakstoornissen?

m. Kan het zien?

n. Kan het hooren?

o. Bezit het eenvoudige tijdsbegrippen? Onderscheidt het gisteren en morgen?
Kent het de lengte van eene maand en van eene week?

p. Bezit het eenvoudige ruimtebegrippen? Onderscheidt het links en rechts, voor en achter, boven en onder? Weet het den weg naar huis?

g. Kan het eene eenvoudige figuur nateekenen?

r. Onderscheidt het de kleuren?

s. Kan het de hoofdwerkingen uitvoeren in de getallenrij:

tot 10
" 20
" 100
boven 100?

t. Leest het uit:

Spreken en lezen I?
" " " II?
" " " III?
" " " IV?
In woord en beeld I?

u. Schrijft het?

a. naar voorbeeld?

b. naar dicté?

16. Bijzondere opmerkingen.

Geheugen:

Eéns voorzeggen:

3—5—8

2—6—4—7

1—5—8—3—6

4—2—3—7—6—0

Daar loopt een groote hond.

De kip pikt de korrels op, die ik uitstrooide.

De man komt thuis, hij eet zijn middagmaal en gaat weer aan zijn werk.

Platen zien:

I. Overzicht van het geheel.

II. Er wordt aangewezen: _____, _____, _____

't Kind noemt: _____, _____, _____

III. Er wordt genoemd: _____, _____, _____

't Kind wijst aan: _____, _____, _____

Godsdienstige gezindte.

Advies tot: