

# Op zoek naar een nieuwe CDA-opstelling

Het CDA heeft eerder al gekozen voor maatschappelijke decentralisatie van delen van het onderwijsbeleid. Maar op inhoudelijke en praktische gronden verdient de territoriale decentralisatie van de huisvestingsvoorzieningen voor het primair en voortgezet onderwijs, en enige andere facetten van onderwijsbeleid, ook steun. Essentiële CDA-uitgangspunten zoals de zorgtaak van de overheid op het gebied van het onderwijs, de vrijheid van onderwijs, subsidiariteit, doelmatigheid in de overheidsuitgaven en bestuurlijke vernieuwing pleiten voor die territoriale decentralisatie.

Het onderwijsbeleid in ons land laat tot nog toe aan gemeentebesturen

weinig of geen eigen verantwoordelijkheden. Het CDA heeft deze situatie tot op heden altijd sterk verdedigd. Die opmerkelijke positie van het onderwijsbeleid binnen het christen-democratisch gedachtengoed is verklaarbaar vanuit de historie en is verbonden met een interpretatie van artikel 23 van de Grondwet. In de afgelopen tien jaar heeft het CDA enthousiast meegewerkt aan het vergroten van de beleidsinvloed en de eigen verantwoordelijkheid van de schoolbesturen. De maatschappelijke decentralisatie-beweging uit de jaren '80 werd door het CDA voluit ge-

steund. Waar het om terreinen van blijvende overheidscompetentie gaat, die

niet in aanmerking kunnen komen voor overdracht aan maatschappelijke partijen, heeft het CDA tot op heden geen enkele aan drang gevoeld om decentrale overheden een grotere invloed te geven: de rijksoverheid was, is en zou ook voor de toekomst de enige overheidslaag moeten zijn die de beleidsbeslissingen neemt.



*Drs. F.A.M. Kerckbaert*

De vraag is wel of hiermee een ook voor de komende perioden, houdbare basis aanwezig is, om het toekomstig onderwijsbeleid, voorzover het tot de competentie van de overheid blijft behoren, mede vorm te geven. Al ten tijde van het derde kabinet-Lubbers en vooral nu bij het kabinet-Kok komt de

behoefte aan een grotere gemeentelijke beleidsrol op het onderwijsterrein steeds sterker naar voren. Het CIDA zal op korte termijn een toekomstvaste oriëntatie moeten vinden op deze vraagstukken. In de afgelopen jaren is daar al een basis voor gelegd, al is de onderbouwing daarvan nog fragmentarisch en weinig overtuigend. Dit artikel wil aan de discussie daarover binnen het CIDA een bijdrage leveren.

## Ontwikkelingen in onderwijsbeleid

### *Effecten onderwijspacificatie*

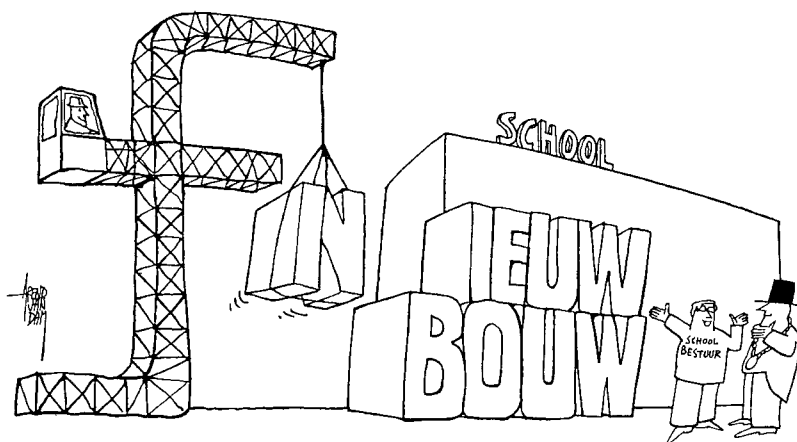
De bestuurlijke gevolgen van de schoolstrijd uit de vorige en de eerste jaren van deze eeuw en de onderwijspacificatie uit 1917 verklaren in essentie de bijzondere positie van het onderwijsbeleid in de CIDA-politiek. De toentertijd bereikte gelijkberechtiging van bijzondere en openbare scholen, leidde in de daaropvolgende jaren tot een steeds verdergaande beknotting van de eigen vrijheden van de schoolbesturen, zowel de bijzondere als de openbare, door toenemende wet- en regelgeving op landelijk niveau. In de zorg om openbaar en bijzonder onderwijs zo gelijk mogelijk te behandelen, werden vrijheden op schoolniveau beperkt en overheidstaken van gemeenten of provincies de facto 'genationaliseerd'.<sup>1</sup> De rijksoverheid werd met steeds meer bevoegdheden bekleed; landelijke wet- en regelgeving moest de politiek 'zwaar bevochten' gelijkheid als het ware tot op de millimeter nauwkeurig garanderen. Decentrale bevoegdheden bij de lagere overheden of flinke beleidsvrijheid bij schoolbesturen was daarvoor veel te riskant. De gemeentelijke overheidsrol werd dan ook vrijwel geheel teruggedrongen tot de positie van het bevoegd gezag van het open-

baar onderwijs en mechanische uitvoerder van enkele centrale overheidsregelingen. Een eigen regelgevende bevoegdheid van gemeenten in de richting van de bijzondere schoolbesturen werd wettelijk onmogelijk gemaakt. Als gemeenten op eigen kracht toch onderwijsbeleid gingen ontwikkelen en uitvoeren, zoals initiatieven op het terrein van het vakonderwijs en de onderwijsverzorging, volgde vrij snel daarna landelijke regelgeving, die dat nieuwe beleid weer op het nationale, 'gelijke' niveau tilde. De historische ontwikkeling van de schoolbegeleidingsactiviteiten is daarvan een typerend voorbeeld. Overig gemeentelijk beleid op onderwijsgebied is vrijwel altijd te beschouwen als pure, mechanische uitvoering van rijksbeleid; de gemeentelijke beleidsmarges zijn meestal nihil tot zeer beperkt.<sup>2</sup>

Het onderwijsveld zelf voegde zich opmerkelijk gemakkelijk in deze ontwikkeling. Gericht op beïnvloeding van het feitelijke beslissingscentrum organiseerde men zich op nationaal niveau: sterke koepelorganisaties van de bijzondere schoolbesturen, centrale vakorganisaties en landelijke ouderorganisaties zagen het licht. In een ware evenwichtskunst bereikte men steeds weer het enig mogelijke landelijke compromis over alle zaken die de school, het schoolbestuur, de leraar en de leerling regardeerden. Dit leidde bijna altijd tot extra en nog specifiekere rijksregelgeving.

### *De invloed van de "no-nonsense-periode" uit de jaren '80*

In de jaren '80 komen er grenzen aan de overheidsgroei: het besef breekt door dat nog meer landelijke, gedetailleerde wet- en regelgeving, nog meer rijks-overheid, de oplossing van een aantal



problemen niet meer dichterbij kan brengen. De budgettaire grenzen maken verdergaande regelgeving ook onhaalbaar. De praktijk laat immers zien dat centrale verfijningen bijna altijd duurder uitpakken. Minister Deetman herontdekte begin jaren '80 mede door deze financieel-economische omstandigheden, het belang van vergroting van de autonomie en eigen verantwoordelijkheid van het schoolbestuur. Minister Deetman maakte duidelijk dat voor sommige onderwijszaken op het niveau van de school de best mogelijke oplossing in een specifieke situatie gevonden kan worden. Die oplossing kan anders zijn dan in een naburige situatie. Dit heeft per definitie tot gevolg dat het beleid weer enige verschillen zal laten ontstaan tussen scholen. Het CDA juicht deze ontwikkeling toe. De maatschappelijke decentralisatie van delen van het onderwijsbeleid wordt in die jaren door het CDA zelfs met kracht bevorderd en ideologisch verdedigd. Het onderwijsveld, de koepelorganisaties voorop, reageren eerst nogal terughou-

dend op dat nieuwe perspectief. Men vreest dat de vertrouwde rijkswaarborgen voor de gelijkheid minder zeker zullen worden. Ook het rechtstreeks aanspreken van de rijksoverheid op toereikende financiering van deugdelijk onderwijs in alle aspecten van het onderwijsproces, wordt in hun ogen bemoeilijkt. Geleidelijk wordt op deze weg toch vooruitgang geboekt. Het Londo-systeem geeft iets meer afwegingsmogelijkheden voor materiële kosten op schoolniveau. Het formatiebudgetsysteem wordt voorbereid, waardoor scholen steeds meer vrijheid zullen gaan krijgen bij de besteding van personeelsbudgetten. De beginnende discussie over een *lump-sum*-perspectief voor scholen wordt vanuit het CDA volop ondersteund.

#### *De jaren '90: maatschappelijke en territoriale decentralisatie*

Het kabinet-Lubbers/Kok zet de ingeslagen weg van minister Deetman voort. Fysieke schaalvergroting voor scholen van voortgezet en primair on-

derwijs komt een forse stap verder. Het formatiebudgetsysteem wordt daadwerkelijk ingevoerd. Verplichte samenwerking tussen scholen voor primair en speciaal onderwijs wordt in gang gezet. *Lump-sum*-bekostiging voor primair (1998) en voortgezet onderwijs (1996) wordt definitief aangekondigd. Naast deze maatschappelijke decentralisatie onderzoekt dit kabinet tevens de mogelijkheden van territoriale decentralisatie van overheidsbevoegdheden naar gemeenten.

Deze ontwikkelingen brachten het kabinet er in 1992 toe om te gaan werken aan nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs. Naast de maatschappelijke decentralisatie -versterking van de autonomie van het schoolbestuur zou ook territoriale decentralisatie gestimuleerd moeten worden. Versterking van de rol van gemeenten op die terreinen die tot de overheidscompetentie moeten blijven behoren, kan leiden tot efficiëntere aanwending van overheidsmiddelen. Een sterkere beleidsmatige rol voor gemeenten zou dan wel repercussies moeten hebben voor hun rol als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs; wil de gemeente voor een ieder in onderwijsland als bewaker van het algemene belang gezien kunnen worden, dan zal een grotere afstand tussen de gemeente als overheid en het gemeentebestuur als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs mogelijk moeten worden. Zover is het in 1992 niet gekomen. Het kabinet zag alsnog af van het formuleren van een eigen standpunt en gaf de voorkeur aan een verkenning van de mogelijkheden van bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs in direct overleg met alle betrokkenen. Het zogenaamde "Schevenings Beraad" werd daartoe ingesteld. Op 6 juli 1993 kwamen gezamenlijke rich-

tinggevende uitspraken tot stand van de minister van Onderwijs en Wetenschappen en alle onderwijskoepelorganisaties, waarbij werd aangegeven tot welke bestuurlijke en inhoudelijke vernieuwingen men in hoofdlijnen zou willen komen. De territoriale decentralisatie van de onderwijshuisvesting bleef daarbij bewust buiten beschouwing, omdat de mogelijkheden daartoe al eerder uitvoerig verkend waren en het kabinet daarover al beleidslijnen had uitgezet. Het vergroten van de beleidsmogelijkheden voor gemeenten op het gebied van de onderwijsverzorging en het achterstandsbeleid werd wel door alle partijen onderschreven. De rechtsbescherming voor het bijzonder onderwijs kreeg extra aandacht.

Bij het aantreden van het kabinet-Kok werd de territoriale decentralisatie weer nadrukkelijk op de agenda geplaatst. De al voorbereide decentralisatie van de onderwijshuisvesting werd onderdeel van het regeerakkoord. De onderwijsverzorging, het achterstandsbeleid, het onderwijs in allochtone, levende talen en de arbeidsmarktgerichte leerweg in het beroepsonderwijs waren andere terreinen van overheidszorg waar een grotere beleidsrol voor gemeenten mogelijk werd geacht. Het mogelijk maken van een meer verzelfstandigde positie van het bestuur van het openbaar onderwijs ten opzichte van de gemeente als overheid werd in gang gezet. De samenwerkingsschool kwam in discussie. Het kabinet-Kok bracht in 1995 een notitie 'Lokaal Onderwijsbeleid' uit om al deze terreinen, waarbij gemeenten een zekere beleidsrol zouden moeten gaan vervullen, in onderling verband te presenteren.

Het CDA wordt hierdoor sneller dan voorzien, geconfronteerd met fundamentele vragen omtrent de interpreta-

tie-ruimte die artikel 23 van de Grondwet biedt, de politieke betekenis van deze voorstellen tot onderwijsvernieuwing en de effecten die dit kan hebben op de positie van het bijzonder en het openbaar onderwijs.

### CDA-opvattingen over decentralisatie

Door het vorige CDA-PvdA-kabinet werd besloten tot een omvangrijke decentralisatie-operatie van verschillende rijkstaken. Bestuurlijke overwegingen en financiële motieven lagen daaraan ten grondslag (de zogenaamde Tussenbalans-taakstellingen).

Taakvermindering bij de rijksoverheid door decentralisatie van rijkstaken waar dat mogelijk is, kon ook op grote parlementaire steun, onder andere van het CDA, rekenen.<sup>3</sup> Op voorstel van het toenmalige kabinet is bijvoorbeeld onderzocht of de taken van het rijk op het gebied van de huisvesting van het primair en voortgezet onderwijs onder een aantal voorwaarden overgedragen zouden kunnen worden aan de gemeenten.

Uit een oogpunt van bestuurlijke vernieuwing (bestuur dichterbij de burger) en *efficiency* (doelmatige inzet van overheidsmiddelen) werd nagegaan of de intensieve bemoeienissen vanuit Zoetermeer met elke gebouwelijke verandering in het primair en voortgezet onderwijs niet beter vanuit de betrokken gemeenten zou kunnen worden verricht, althans voor zover het om zaken gaat die tot de overheidscompetentie moeten blijven behoren. Mits met goede waarborgen voor een gelijkwaardige behandeling van huisvestingswensen van openbaar en bijzonder onderwijs, leek een ge-

meentelijke bevoegdheid op dit punt niet onlogisch. De CDA-Tweede Kamertractie heeft via een nota de maatschappelijke decentralisatie voorop gesteld, ook op het gebied van de onderwijshuisvesting.<sup>4</sup> De grenzen die het toenmalige regeerakkoord stelde<sup>5</sup>, waren daarbij direct aan de orde.

Het vigerende CDA verkiezingsprogramma 1994-1998 geeft nog steeds dezelfde richting aan, blijkens de volgende passage:

"Met het oog op maatschappelijke decentralisatie is bekostiging van het onderwijs via schoolbesturen en niet via de lagere overheid noodzakelijk. Dit geldt ook voor de gelden in het kader van het achterstandsbeleid en terzake van voorzieningen voor gebouwen (artikel IV.2.15)".

Ook in 'Nieuwe wegen, vaste waarden', het recente rapport van het Strategisch Beraad staat, zij het minder geprononceerd: "De bestedingsvrijheid van scholen inzake personele en materiële uitgaven, ook voor de gebouwen, moet worden vergroot (pag. 5)".

Deze afwijzing van enigerlei vorm van decentrale beslissingsbevoegdheid inzake terreinen van onderwijsbeleid stoelt nog steeds op de historische beleidslijnen en de daarmee verbonden interpretatie van artikel 23 van de grondwet. Het feit dat in de afgelopen 20 jaar wel enige overheidstaken tot op zekere hoogte aan de gemeentelijke overheidscompetentie zijn toevertrouwd (leerlingenvervoer, planning van voorzieningen uit de kaderwet Volwasseneneducatie, waaronder de basiseducatie, onderwijsverzorging, achterstandsbeleid), lijkt ook eerder een kwestie van "onoplettendheid" vanuit het CDA te zijn geweest, dan een weloverwogen beleidskeuze.

Opvallend is evenwel dat binnen het CDA sinds de jaren '80 vele vormen

---

De strikte centrale  
gelijkstelling vanuit  
het begin van deze  
eeuw is door het  
overheidsbeleid uit  
de jaren '80 de facto  
al verlaten.

---

van maatschappelijke decentralisatie werden gestimuleerd en volkomen in overeenstemming werden geacht met artikel 23 van de Grondwet. Het feit dat maatschappelijke decentralisatie per definitie leidt tot verschillen tussen de mogelijkheden en positie van scholen, stond daaraan kennelijk niet in de weg. Die verschillen zijn onvermijdelijk. Het ene schoolbestuur zal nu eenmaal anders omgaan met de verkregen vrijheden in materiële en personele kostenposten dan een ander. Degene die die vrijheid op de meest optimale wijze inzet zal of in het gebouw, en/of in de personele aandacht en/of in bijzondere activiteiten wat extra's kunnen doen ten opzichte van andere schoolbesturen. De omgeving van de school en de populatie op de school is eveneens verschillend en de toegenomen vrijheden van het schoolbestuur maken het mogelijk om daar relatief beter of slechter dan anderen mee om te gaan. Zo is de strikte centrale gelijkstelling vanuit het begin van deze eeuw al door het overheidsbeleid uit de jaren '80 *de facto* verlaten. Het argument dat artikel 23 van de Grondwet categorisch uitsluit dat de gemeentelijke overheid een beleidsrol kan spelen, omdat dat tot verschillen tussen scholen zou kunnen leiden, is daarom niet erg overtuigend meer.

De weerstand binnen het CDA om tot enige decentralisatie van overheidstaken op het gebied van onderwijs naar de gemeenten over te gaan, moet dan ook op andere argumenten gebaseerd zijn. Het meest voor de hand liggende argument lijkt te zijn de vrees dat gemeentebesturen ongerechtvaardigde verschillen zullen maken tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Kennelijk bestaat de verwachting dat gemeenteraden veel minder dan de rijksoverheid in staat zijn om

hun beleid te richten op een gelijkwaardige behandeling van bijzonder en openbaar onderwijs. Omdat de gemeente ook bevoegd gezag is van het openbaar onderwijs wordt er kennelijk min of meer vanuit gegaan dat men op lokaal niveau het openbaar onderwijs zal bevoordelen of het bijzonder onderwijs zal benadelen.

Hoe realistisch is deze vrees? Een verkenning van de decentralisatie van de onderwijshuisvesting naar gemeenten tracht antwoord te geven op deze vraag.

### Overwegingen bij een nieuwe CDA-opstelling

De historie leert dat er geen technisch-juridische belemmeringen zijn om een zekere mate van regelende beslissingsbevoegdheid op decentraal niveau neer te leggen. Het leerlingenvervoer en de leerplichtwet zijn voorbeelden van beleidsterreinen waar de gemeenten reeds langere tijd een zekere beleidsvrijheid bezitten.

In het "Schevenings Beraad" werd door alle onderwijspartners overeenstemming bereikt over een zekere gemeentelijke beleidsrol in het achterstandsbeleid en de onderwijsverzorging. Een wettelijke verankering op hoofdlijnen is daarbij uiteraard wel noodzakelijk, om de vrijheid van onderwijs, de bekostiging van rijkswege van het onderwijs, de deugdelijkheid van het onderwijs en de gelijkberechtiging van bijzonder en openbaar onderwijs te kunnen blijven garanderen. Een inhoudelijke verkenning en een toetsing aan de CDA-uitgangspunten zal de vraag moeten beantwoorden in hoeverre er voor enige regelende beslissingsbevoegdheid op gemeentelijk niveau op andere terreinen van overheidsbeleid ook politieke ruimte aanwezig is.

*Huisvesting onderwijs naar gemeenten*

Het wetsontwerp betreffende de decentralisatie van het huisvestingsbeleid voor het primair en voortgezet onderwijs van de rijksoverheid naar de gemeentelijke overheid, laat zien dat dit juridisch, financieel en technisch haalbaar is. Beslissingen over nieuwbouw, uitbreidingen en ingrijpend onderhoud kunnen, binnen landelijk vastgestelde kaders, aan de gemeentelijke overheid worden overgelaten. De financiële middelen die hiervoor bij het rijk aanwezig zijn, zullen dan in het Gemeentefonds gestort moeten worden. Door *efficiency*-verbetering zou het mogelijk moeten zijn een besparing oplopend tot 125 miljoen te realiseren op het totale budget van circa 1800 miljoen per jaar. In plaats van beslissingen uit 'Zoetermeer' of er wel of niet een lokaal bij kan, wordt die beslissing ter plekke genomen: het betrokken schoolbestuur en de gemeentelijke overheid zullen zelf meteen knopen kunnen doorhakken. Omdat daar de meest doelmatige oplossing beter zichtbaar is, kan ook de verwachte besparing mogelijk worden. Natuurlijk is een wettelijke verankering van een gelijke berechtiging van het openbaar en bijzonder onderwijs nodig. Ook een sluitende rechtsbescherming voor schoolbesturen die zich onrechtvaardig behandeld vinden, is geregeld. Inhoudelijk gezien past deze verandering goed in een ook door het CDA ondersteunde gewenste aanpassing van de organisatie van de rijksoverheid. Allereerst ontlast het de rijksoverheid van een omvangrijke, gedetailleerde uitvoeringstaak, die steeds minder past in het denken over taken en activiteiten op een modern kerndepartement. Daarnaast past deze taakoverdracht uitstekend in het decentralisatie-beleid. Gemeenten en provin-

cies zouden ook om bestuurlijke redenen een uitbreiding van hun takenpakket moeten kunnen realiseren, waarbij de inhoudelijke samenhang in taken en het subsidiariteitsbeginsel maatgevend moeten zijn. Tenslotte ondersteunt deze operatie ook het lokale overleg tussen het steeds zelfstandiger wordende schoolbestuur en de gemeentelijke overheid; men heeft ook hierdoor weer meer inhoudelijke zaken met elkaar in samenhang te bespreken. Het belang van goed overleg op lokaal niveau wordt hierdoor nog eens extra onderstreept.

*Inhoudelijke bezwaren tegen een gemeentelijke rol*

Zoekend naar de achtergronden van de opstelling van de CDA-Tweede Kamerfractie en van het vigerende verkiezingsprogramma van onze partij komen een aantal overwegingen naar voren. Het beletsel dat artikel 23 van de Grondwet zou kunnen betekenen, is hiervoor al procedureel en inhoudelijk afgewezen. Verschillen tussen gemeenten kunnen niet meer als het beslissende argument worden gezien.

*Liever de verantwoordelijkheid naar de scholen*

Vanuit de CDA-benadering ligt het voor de hand om na te gaan of overdracht van taken van de rijksoverheid betreffende de huisvestingsvoorzieningen direct naar de schoolbesturen niet een betere weg is. In het licht van het streven naar een kleinere overheid en vermaatschappelijking is deze stap voor de hand liggend. Allereerst moet dan de vraag beantwoord worden of deze overheidstaak er zich voor leent om volledig overgedragen te worden aan belanghebbende schoolbesturen. Thans beslist de rijksoverheid over huisves-

tingsvoorzieningen en draagt daar ook de financiële consequenties van. De overheid beziet, alvorens te beslissen, het geheel aan relevante huisvestingsvoorzieningen. Overdracht van deze verantwoordelijkheid aan bestaande schoolbesturen kan nooit volledig doorgevoerd worden. Behoud van onze vrijheid van onderwijs vraagt om blijvende ruimte voor het stichten van nieuwe scholen. Als het totale huisvestingsbudget overgebracht wordt naar de huidige schoolbesturen, wie zorgt dan voor bekostiging van een volstrekt nieuwe school of voor de oprichting van een school van een nieuwe denominatie? De zekerheid dat alle bestaande schoolbesturen in dat gebied dan weer 'eigen' huisvestingsmiddelen zullen vrijmaken om die nieuwe school te voorzien van de noodzakelijke financiën voor de huisvestingslasten is niet te verkrijgen. Bovendien is het toch de overheid die altijd zal moeten garanderen dat een dergelijk nieuw initiatief gefinancierd zal worden. Deze basistaak van de overheid leent zich eenvoudigweg niet om overgedragen te worden aan maatschappelijke partijen: dat zou mijns inziens nu juist wel in strijd komen met de opdracht van artikel 23 van de Grondwet! De overheid moet, naar onze CDA-beginselen, de vrijheid van onderwijs en de daaraan verbonden bekostiging ten allen tijde garanderen. Dit betekent dat in ieder geval een deel van het rijksbudget bij de overheid zal moeten blijven. De vraag is dan wel aan de orde of er vanuit de rijksoverheid wel voldoende redenen zijn om tot maatschappelijke

---

**Overdracht van de  
verantwoordelijkheid  
voor huisvestings-  
voorzieningen aan  
bestaande  
schoolbesturen  
komt in strijd met  
de opdracht van  
artikel 23.**

---

decentralisatie van een deel van het huisvestingsbudget over te gaan.

Bij overdracht van deze taken aan de schoolbesturen zullen toch meestal beperktere afwegingen worden gemaakt; niet de totaliteit maar de gebouwelijke situatie ressemblerend onder het eigen bestuur c.q. de eigen zuil zullen maatgevend zijn. Leegstandsbestrijding in het algemeen belang zal af en toe een lagere prioriteit krijgen.

Of een dergelijke operatie de toets van doelmatigheid bij de besteding van overheidsmiddelen kan doorstaan, laat staan dat dit dan budgettair iets zou kunnen opleveren is dus zeer twijfelachtig.

Tenslotte stelt zich een praktische vraag. In hoeverre zijn schoolbesturen qua schaalgrootte in staat om deze verantwoordelijkheid voor de huisvestingsvoorziening geheel

zelfstandig te dragen? Willen ze dat zelf wel en willen ze dat ook allemaal? Het lijkt duidelijk dat het voor schoolbesturen alleen interessant is als er ook veel gebeurt op huisvestingsgebied; als er veel te beslissen valt door de school en het bestuur. Pas bij een bestand van een behoorlijk aantal gebouwen zou het gebouwenbeheer, het verbouwen en de nieuwbouw van schoolvoorzieningen ook enige inhoud kunnen krijgen. Nu we in ons land in het primair en voortgezet onderwijs nog circa 4000 schoolbesturen hebben met 8.000 schoolgebouwen<sup>6</sup>, is het niet reëel te veronderstellen dat dat in korte tijd kan worden teruggebracht tot enige honderden grote besturen. Een dergelijke bestuurlijke opschaling zou overigens vanuit de CDA-visie van gespreide ver-



antwoordelijkheid en de gedachten uit de nota 'School aan de ouders' sterk moeten worden afgewezen. Deze professionalisering van de sector onderwijs in grootschalige bestuurlijke conglomeraten, zou het eilandkarakter van het primair en voortgezet onderwijs in onze samenleving vrijwel absoluut maken. Het Strategisch Beraad wijst ook niet voor niets op de grenzen die aan ongebreidelde schaalvergroting gesteld moeten worden.

Als mogelijkheid wordt ook wel geopperd om de feitelijke beleidsbeslissingen omtrent lokale huisvestingszaken te laten nemen door de landelijke bestuursorganisaties of professionele, grootschalige ondersteuningsinstellingen van de koepelorganisaties. In plaats van naar de gemeenten, zou dan de beleidsverantwoordelijkheid en de financiële verantwoordelijkheid bij de koepelorganisaties terecht komen. Deze mogelijkheid lost het fundamentele probleem van de blijvende overheidscompetentie voor het voorzien in adequate huisvesting niet op. Bovendien zal dan het individuele schoolbestuur nogal eens in conflict kunnen komen met de eigen koepelorganisatie, wat voor de eenheid binnen de eigen kring schadelijk kan zijn.

Het feit dat in het hoger onderwijs en sommige grootschalige vormen van beroeps- en volwassenenonderwijs wel overheveling van de verantwoordelijkheid voor de huisvesting naar de (samenwerkingsvormen van) schoolbesturen heeft plaatsgevonden, is te verklaren door de aard van de betreffende onderwijsvoorzieningen en de bestuurlijke schaal. Het primair en voortgezet onderwijs is funderend onderwijs, waarbij de leerplicht geldt. Dit funderend onderwijs is zodanig gebonden aan het directe woon- en leefmilieu

van de burgers en heeft zodanig intensieve relaties met de eigen omgeving dat de bestuurlijke schaal daardoor altijd van een andere orde zal moeten blijven dan bijvoorbeeld in het hoger onderwijs.

### *Ongelijke behandeling van bijzonder onderwijs*

De vrees voor een ongelijke behandeling van het bijzonder onderwijs ten opzichte van het openbaar onderwijs door de gemeentelijke overheid leidt binnen landelijke CDA-kringen ook tot weerstand om gemeenten bevoegdheden op onderwijsgebied te geven. De angst dat direct of indirect bijzondere scholen zullen worden benadeeld, speelt daarbij een hoofdrol.

Die vrees blijkt niet of nauwelijks te staven met feiten. Integendeel, steeds meer blijkt dat op plaatselijk niveau een goede verhouding tussen bijzonder schoolbestuur en gemeente eerder regel dan uitzondering is.

Bovendien is het nuttig te beseffen dat het CDA niet alleen op nationaal niveau actief is, maar ook op gemeentelijk niveau. In praktisch alle 625 gemeenten is het CDA in de gemeenteraad vertegenwoordigd. In de Colleges van B. en W. is het CDA relatief sterk vertegenwoordigd. De vrijheid van onderwijs, de gelijkberechtiging van bijzonder en openbaar onderwijs, is in gemeentekringen geen punt van politieke meningsverschillen. Er is geen gemeente meer te vinden, die goed en open overleg met het bijzonder onderwijs niet nastreeft, van welke politieke signatuur het College van B. en W. ook is. De nogal verkrampte angst binnen sommige kringen in het CDA dat gemeentebesturen het bijzonder onderwijs zouden willen benadelen, is eerder een overblijfsel uit de polarisatie-perio-

de in de jaren '70, dan een op feiten gestoelde constatering uit de jaren '90. Bovendien kan nog gewezen worden op de bestaande rechtsbescherming. Het rechtsbeschermingssysteem in ons land is ver ontwikkeld en biedt tegen onrechtvaardig overheidsgedrag een afdoende antwoord. Dat de rechterlijke macht in ons land inhoudelijk niet in staat zou zijn om het onderwijsveld in al zijn wettelijke nuances te doorgronden, is een onbewezen stelling.

### Conclusies

In het onderwijsveld zijn vele ontwikkelingen gaande. Maatschappelijke decentralisatie in het onderwijs wordt door het CDA, sinds de veranderingen die minister Deetman inzette, van harte ondersteund. Sterkere schoolbesturen die eigen afwegingen kunnen maken in financiële en personele zin is een wenkend perspectief. Het nog beter betrekken van de ouders en de omgeving bij de school completeert het optimale toekomstbeeld. Dit stelt overigens wel zijn grenzen aan de bestuurlijke schaalvergroting. Juist het CDA zal vanuit dat oogpunt moeten wijzen op het belang van een niet te ver doorschietend proces van bestuurlijke schaalvergroting in het onderwijs. De institutionele schaalvergroting binnen het basisonderwijs heeft met het zogenaamde 'Toerusting en Bereikbaarheidsproces' zijn grenzen voorlopig wel bereikt. Meer autonomie voor de schoolbesturen heeft ook weer feitelijke verschillen tussen scholen onderling mogelijk gemaakt. Alhoewel door maatschappelijke decentralisatie som-

mige (deel)taken naar de schoolbesturen zijn overgebracht, blijven er nog vele taken tot de competentie van de overheid behoren. Waar de weg van de maatschappelijke decentralisatie nog verder vervolgd zou kunnen worden, zal het CDA daarvoor, binnen randvoorwaarden, moeten blijven pleiten. Het is evenwel zonneklaar dat een aantal onderwijstaken niet voor maatschappelijke decentralisatie in aanmerking kunnen komen: zij blijven of op grond van artikel 23 van de Grondwet, of op grond van doelmatigheid van de inzet van overheidsmiddelen, of op grond van politieke afwegingen, tot de competentie van de overheid behoren. Bij dit type taken is voor sommige onderdelen decentralisatie naar de gemeentelijke overheid aan de orde, met name waar lokaal maatwerk goede diensten kan bewijzen en er sprake is van een duidelijke samenhang met andere gemeentelijke overheidstaken. Op grond van bestuurlijke, financiële en inhoudelijke rede-

---

**De vrees dat gemeenten het bijzonder en het openbaar onderwijs niet gelijk zullen behandelen blijkt niet of nauwelijks te staven met feiten. Integendeel.**

---

nen kunnen daar goede argumenten voor zijn, die het CDA objectief en op basis van argumenten zal moeten wegen. Daarbij is van essentieel belang te beseffen dat door de reeds gerealiseerde maatschappelijke decentralisatie de school zelf al een zekere beleidsvrijheid heeft verkregen, die tot onderlinge verschillen in positie en mogelijkheden van scholen heeft geleid. Een sterke school staat bewust in zijn omgeving en wil met de lokale partners problemen kunnen oplossen en verbeteringen kunnen bereiken. Immers sterkere schoolbesturen, die

meer eigen verantwoordelijkheden dragen en eigen keuzen moeten maken, zullen zich bewuster worden van hun specifieke positie.

Hoe ziet de nabije toekomst eruit, wat zijn de leerlingen-prognoses, welk beleid wordt er gevoerd op het terrein van de woningbouw, het welzijn, de achterstandsbestrijding, het minderhedenbeleid, de stads- en dorpsvernieuwing, de arbeidsmarkt? De gemeentelijke overheid is, door de toegelaten eigen verantwoordelijkheid van het schoolbestuur, in algemene zin ook belangrijker geworden voor de eigen positiebepaling van het schoolbestuur. De invloed die gemeentelijke beslissingen hebben op het functioneren van de school is daardoor ook meer zichtbaar geworden. Samenwerking tussen schoolbestuur en gemeente wordt des te noodzakelijker. Een meer zelfstandige school met toegelaten beleidsvrijheid zal ook behoefte hebben om vanuit de eigen specifieke positie met de overheid te overleggen. Die overheid zal dan ook die specifieke positie moeten herkennen en erkennen en zal daar passend op in moeten kunnen spelen. Juist bij de huisvestingsvoorzieningen van de school is overleg met de gemeentelijke overheid dan ook het meest passend. Vanuit een centraal overheidspunt in Zoetermeer is dat niet meer te doen. Op inhoudelijke en praktische gronden verdient de territoriale decentralisatie van de huisvestingsvoorzieningen voor het primair en voortgezet onderwijs, en enige andere facetten van onderwijsbeleid, dan ook steun. Essentiële CDA-uitgangspunten zoals de zorgtaak van de overheid op het gebied van het onderwijs, vrijheid van onderwijs, subsidiariteit, doelmatigheid in de overheidsuitgaven en be-

stuurlijke vernieuwing pleiten daarvoor.

*Dr. F.A.M. Kerckbaert is voorzitter van de CDA-Kamerkring Den Haag en directeur (o.a. van onderwijs) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.*

## Noten

- 1 Een voorbeeld hiervan is de *Lafje Onderwijswet* uit 1920 die in oorsprong een decentrale wet was met een redelijke beleidsruimte voor de gemeentelijke overheid. Wetswijzigingen en voortschrijdende jurisprudentie beperkten keer op keer die decentrale beleidsruimte.
- 2 De gemeentelijke planningsbevoegdheid in de *Kaderwet Volwasseneneducatie*, de gemeentelijke rol in het achterstandsbeleid, in het leerlingenvervoer en bij de *Leerplichtwet* zijn de belangrijkste uitzonderingen; daarbij is sprake van een bepaalde mate van gemeentelijke beleidsruimte.
- 3 Bij de parlementaire behandeling van de *Rijksbegroting 1993* ondersteunde de Tweede Kamer het decentralisatie-streven van het kabinet door het aannemen van een motie hieromtrent, ingediend door de fractievoorzitters Brinkman en Wöltgens.
- 4 Zie de nota van de CDA-Tweede Kamerfractie *Maatschappelijke decentralisatie in het basis- en voortgezet onderwijs*, januari 1992.
- 5 In het vorige regeerakkoord was opgenomen: "Ten aanzien van het bijzonder onderwijs worden, behoudens het reeds in de wetgeving bepaalde, aan lagere overheden geen beleidsbepalende, c.q. bestuurlijke bevoegdheden gegeven."
- 6 zie hiervoor het rapport van het Sociaal-Cultureel Planbureau *Processen van schaalvergroting in het onderwijs, een tussenstand*, Rijswijk, juli 1995; tabel 3.1 op pag. 33 en tabel 6.1 op pag. 77 en tabel 9.1 op pag. 112 en pag. 116.

In de volgende uitgave van *Christen Democratische Verkenningen* zal op dit artikel gereageerd worden door prof. mr. B.P. Vermeulen, hoogleraar onderwijsrecht aan de Katholieke Universiteiten te Nijmegen en Tilburg.