

Mr. drs. H.J.M. Hoefnagel

Ruimte voor kwaliteit



Het onderwijs moet zoveel ruimte krijgen als nodig is om als een goed rentmeester te kunnen functioneren. Dat is een stelling uit 'Ruimte voor kwaliteit', het onlangs verschenen rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Hoefnagel bespreekt het rapport en concludeert: De grootste uitdaging voor het rentmeesterschap zal zijn om de verkregen ruimte adequaat te vervullen. 'Ruimte voor kwaliteit' is uitgegeven bij Van Loghum Slaterus bv te Deventer en kost f 19,50.

Waarschijnlijk om ons nieuwe kabinet van een andere missie te voorzien, wederom ten behoeve van het magische jaar 2000, zijn we na 'Rijkdom van het onvoltooide' van de Commissie-Van Lieshout en na 'De bedrijvige School' van de ABOP in september 1989 geconfronteerd met een onderwijspolitiek beleidsdocument van een Commissie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA onder leiding van drs. A.M. Oostlander. Aan dit rapport – waarvan de omvang (170 pagina's) zijn rechtvaardiging vindt in de verwoording van een zeer rijk politiek gedachtengoed – is tweeënhalf jaar gewerkt. Het draagt als titel 'Ruimte voor kwaliteit'. In mijn bespreking waarbij ik een eerste commentaar geef omtrent enkele hoofdpunten, volg ik de indeling van het rapport.

Het rapport beoogt een advies te zijn

voor onderwijsbeleidsmakers, gaat uit van en partijpolitieke benadering en ziet vooral op de structuur van het onderwijs. Een aantal contemporaine, politieke en sociaal-economische problemen en onderwijskundige begrippen, zoals schaalvergroting, lump sum-financiering, deregulering, besturen op afstand, *management* en eindtermen wordt in relatie gebracht met kernbegrippen die in de confessionele onderwijspolitiek vaak een lange traditie hebben. Soms is er echter sprake van zeer eigentijdse interpretaties, waarin de geest van het residentiehuis van het CDA niet duidelijk herkenbaar is.

Vanuit het concept van de verantwoordelijke samenleving en veelal aan de hand van de confessionele kernbegrippen rentmeesterschap, gerechtigheid, solidariteit en gespreide verantwoordelijkheid onderzoekt de commissie het spanningsveld tussen schaalvergroting en steeds wisselende regelgeving enerzijds en zelfbeheer van de school als beloning voor bezuinigingen anderzijds. Vanuit het gevoelen dat de invloed van de staat op het onderwijs dankzij de constructieve onderwijspolitiek van de laatste decennia te groot is, wordt de bestuursproblematiek van de twee onderwijsstelsels – het openbaar en

Mr. drs. H.J.M. Hoefnagel (1940) is algemeen secretaris van de Onderwijsraad.
Dit artikel werd geschreven op persoonlijke titel.

het bijzonder onderwijs – centraal gesteld. Het doel is wegen te zoeken voor relatieve zelfstandigheid van scholen waarbij een evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen wordt gehandhaafd ondanks schaalvergroting en beperkte financiële middelen.

Een redelijk alternatief voor het distributieve en constructieve onderwijsbeleid wordt door de commissie geboden door het voorwaardenscheppend sturingsconcept waarbij de overheid gehouden is om bij haar beleidsvorming naast allerlei formele beginselen ook de fundamentele normen soevereiniteit, subsidiariteit, rechtsgeleerdheid en rechtszekerheid in acht te nemen. Het rapport pretendeert een structuurrapport te zijn waarin de verhouding tussen staat en onderwijsveld, een belangrijk thema vormt. Tevens wil het een samenhangende visie geven op de onderliggende waarden van het onderwijs, het inhoudelijke onderwijsbeleid.

Een christen-democratische visie

Na een analyse van de onderwijssector in hoofdstuk II komt de commissie in hoofdstuk III tot de conclusie dat de grondslag voor zowel het staatsoptreden als de staatsonthouding te vinden is in de publieke gerechtigheidsnorm, die als zodanig te herkennen is in artikel 23, eerste en tweede lid, van de Grondwet. De overheid moet ook de zelfstandigheid van het bijzonder onderwijs waarborgen (artikel 23, zesde en zevende lid). Zij beschermt de rechten van derden, zijnde de leerlingen, de vervolgopleidingen en de samenleving als geheel (artikel 23, vijfde en zesde lid). Het overheidsbeleid moet beantwoorden aan het soevereiniteitskarakter van het bijzonder onderwijs (artikel 23, vijfde en zesde lid).

Met het bovenstaande is een decentraal onderwijsbeleid in strijd. Deugdelijkheidsnormen hebben een nationaal karakter, decentralisatie hiervan kan tot rechtsongelijkheid in onderwijskansen leiden of tot spontane uniformiteit en heeft dan als zo-

danig geen meerwaarde maar leidt tot versnippering en kost extra geld.

Bestuur en beheer

Hoofdstuk IV handelt over het bestuur en het beheer van de openbare en de bijzondere onderwijsinstellingen, de privaatrechtelijke en de publiekrechtelijke organisatiestructuur, de interne democratisering en de betrokkenheid van de ouders, de leerlingen, de medewerkers en het betrokken beroepenveld hierbij. In navolging van Abraham Kuyper stelt het rapport dat het soevereiniteitsbeginsel de politiek bepaalt bij de principiële wenselijkheid om de sociale grondrechten te laten realiseren door private samenlevingsverbanden waarbij de overheid ondersteunend optreedt. 'Daardoor is het niet zozeer het aanbod van niet-statelijk onderwijs, dat rechtvaardiging behoeft, maar veel meer het overheidsonderwijs' (blz. 68).

In het algemeen ben ik het eens met de stelling dat sociale grondrechten bij voorkeur moeten worden gerealiseerd door private samenlevingsverbanden. Ook de ervaringen in de pedagogische provincie geven aan dat er grenzen zijn aan de 'maakbaarheid' van de samenleving en daarmee aan het sturend vermogen van de overheid. De terminale fase van de verzorgingsstaat – begin jaren tachtig voorname-lijk veroorzaakt door de onbetaalbaarheid ervan – schept meer ruimte voor het particuliere initiatief. Als de wetgever er naar streeft bij nieuwe wetgeving de verantwoordelijkheid minder bij de overheid en meer bij de betrokkenen in de samenleving te leggen – waarbij de overheid eerder optreedt als de conditionerende en de stimulerende instantie dan als de formeel en de feitelijk verantwoordelijke autoriteit – wordt een grotere harmonie gebracht in de taakstelling van en de verhouding tussen overheid en samenleving.

Openbaar en bijzonder onderwijs

Mij verder beperkend tot het onderwijs

constateer ik echter dat het onderwijs als een aspect van overheidszorg niet overwegend door de overheid wordt geïnitieerd en beheerd, maar dat de zorg voor het onderwijs als algemeen belang in overwegende mate reeds bij het particulier initiatief berust. Er zijn immers meer instellingen van bijzonder dan van openbaar onderwijs. De stelling van het rapport dat het overheidsonderwijs een rechtvaardiging behoeft, kan in overeenstemming zijn met de politiek-filosofische benadering die – evenals in het verleden Kuyper en Heemskerk – aan het bijzonder onderwijs een dominante positie toekent. Zij is echter niet te verenigen met artikel 23 van de Grondwet. Afgezien van de vraag of zo'n *statement* bijdraagt aan een pacificerende coëxistentie, acht ik de stelling dat bijzonder onderwijs regel is en openbaar onderwijs uitzondering en als zodanig een rechtvaardiging behoeft vanuit juridische optiek onjuist.

Artikel 23 van de Grondwet bevat naast een constitutionele waarborg voor de vrijheid van onderwijs een sociaal grondrechtelijke taak van de overheid zowel ten aanzien van het openbaar als ten aanzien van het bijzonder onderwijs. Deze beide onderwijsstelsels zijn het grondwettelijke antwoord op de pluriforme vraag van de ouders naar adequaat onderwijs voor hun kinderen. De pluriforme aanspraak van de burgers op onderwijs wordt in tegenstelling tot de andere sociale grondrechten in de Grondwet en de onderscheiden onderwijswetten vorm gegeven. Zoals ouders die kiezen voor openbaar onderwijs, in het kader van artikel 23, derde en vierde lid, in principe van de overheid kunnen vragen dat deze een openbare school initieert en beheert, zo kunnen confessionele of andere levensbeschouwelijke samenlevingsverbanden opteren voor bijzonder onderwijs beheerd door het particulier initiatief. Mijn conclusie is dan ook dat het bijzonder onderwijs noch het openbaar onderwijs een rechtvaardiging behoeft.

Openbaar onderwijs

Terwijl het rapport het tweesporige onderwijsbestel erkent, stelt het voor om de bestuursstructuur van een openbare school te wijzigen. Ofschoon een politieke partij zich mag – soms zelfs moet – uitspreken over alle problemen in de samenleving, zal het bij sommigen merkwaardig overkomen dat dezelfde die zeggen dat het openbaar onderwijs een rechtvaardiging behoeft, wijzigingsvoorstellen doen ten aanzien van de bestuursvorm van dit onderwijs. De commissie stelt namelijk voor de bestuursvorm van het openbaar onderwijs te regelen via de constructie van een privaatrechtelijke rechtspersoon zoals een stichting of een vereniging.

Alleen de overheid kan de neutrale aard van openbaar onderwijs garanderen.

Ik vind echter dat – zoals het bijzonder onderwijs door een privaatrechtelijk rechtspersoon wordt geregeld – het openbaar onderwijs door middel van een publiekrechtelijke rechtsvorm moet worden geregeld en wel om onderstaande redenen:

- Op grond van de wet is het openbaar onderwijs verplicht onderwijs te geven waarbij ieders godsdienst of levensovertuiging wordt geëerbiedigd. Alleen de overheid kan mijns inziens – gezien haar neutraliteitskarakter – de aard van het openbaar onderwijs garanderen. Er zijn volgens mij geen ontwikkelingen in

ons huidige staatsbestel die de neutraliteit van de staat in dezen twijfelachtig maken. Terecht stelt de commissie dan ook dat het de taak van de overheid is daarop strak toe te zien (blz. 157).

- De verhouding van de overheid ten aanzien van het openbaar onderwijs is een geheel andere dan die van de overheid tot het bijzonder onderwijs. Zo verplicht artikel 23, derde lid van de Grondwet tot een zodanige regeling van het openbaar onderwijs, dat het is onderworpen aan rechtstreeks werkende bestuurlijke invloed van de overheid, terwijl het bijzonder onderwijs conform artikel 23, vijfde en zevende lid wordt geregeld door het stellen van deugdelijkheidseisen respectievelijk bekostigingsvoorwaarden.
- De publiekrechtelijke bestuursvorm biedt de beste garantie voor het karakter van openbaar onderwijs namelijk algemene toelaatbaarheid en bovengenoemde neutraliteit. Bovendien zijn er ouders die kinderen naar het openbaar onderwijs sturen vanwege de publiekrechtelijke bestuursvorm.
- De publiekrechtelijke bestuursvorm hoeft geen sta-in-de-weg te zijn voor de realisering van de nieuwe bestuursfilosofie.
- Het bevoegd gezag is er primair om goed te besturen met het doel goed onderwijs tot stand te brengen. Hierbij wordt het verondersteld in het kader van de besluitvorming adequaat rekening te houden met de belangen van ouders c.q. leerlingen en medewerkers. Om vorm te geven aan de wens tot democratisering is daarom ook in 1982 de Wet medezeggenschap onderwijs (WMO) ingevoerd om zodoende naast medewerkers ook ouders inspraak te geven alsook om de besluitvormingsstructuur in het openbaar onderwijs te democratiseren.
- Het door de commissie genoemde argument betreffende de geringe invloed van de ouders wordt ook vaak zo erva-

ren door ouders die hun kinderen naar een bijzondere school sturen ondanks het feit dat daar sprake is van een privaatrechtelijke beheersvorm.

- Het dreigend gevaar van de Scylla (blz. 71, bureaucrativering van het bestuur) en de Charybdis (professionalisering van de directie) wordt mede veroorzaakt door de schaalvergroting en de invoering van een vierde niveau (platform van samenwerkende en overleggende regionale schoolbesturen) waarvoor de commissie een pleidooi houdt. Dit geldt overigens ook voor het bijzonder onderwijs.
- Waar er sprake is volgens de commissie van spanningen met de signatuur doen zich deze overigens ook voor – met name door de secularisering – in het bijzonder onderwijs.

In het rapport wordt een model gepresenteerd, waarbij de overheid de privaatrechtelijke rechtspersonen onderwijsrechtelijk met het oog op de democratisering bepaalde voorschriften geeft omtrent de bestuursstructuur. Dit acht ik niet alleen in strijd met de deregulering maar ook met de inrichtingsvrijheid van het bijzonder onderwijs. Terwijl er bij de WMO wel sprake is van een deugdelijkheids-eis – vormgeving van de democratisering in het kader van de besluitvorming – die een rechtvaardiging vormt voor een beperking van de inrichtingsvrijheid, is dit bij het bevoegd gezag niet het geval. Het bevoegd gezag heeft namelijk tot taak goed te besturen. Zoals de commissie in de relatie tussen overheid en instelling terecht zoekt naar meer ruimte voor kwaliteit door minder en andere regelgeving, ben ik van mening dat bij de vormgeving van de organisatie- en besluitvormingsstructuur van de onderwijsinstelling als pedagogisch en onderwijskundig instituut men niet de organisatiestructuur van de overheid als rechtsinstituut als voorbeeld moet stellen.

In dit hoofdstuk wordt waar het gaat over de positie van ouders en personeel de discussie overgedaan die eind jaren

zeventig heeft plaats gehad bij de invoering van de WMO. Nog steeds is er sprake van een gezamenlijk belang van ouders, leerlingen en medewerkers én van een verschillend belang. Naast een overleg van het bevoegd gezag met de ouders over zogenaamde 'consumentenaspecten', dient er volgens de commissie een overleg te komen met de medewerkers zoals bedoeld in de Wet op de ondernemingsraad. Daarnaast blijft er voor een aantal zaken het WMO-overleg.

Formeel geredeneerd is er wel wat te zeggen voor deze indeling gegeven de belangen en onderwerpen waarover het bevoegd gezag gehoord de verschillende communicatiekanalen zal moeten beslissen. Gezien de vele tijd die bovenstaand overleg echter vergt, ontstaat er het gevaar dat dit ten koste gaat van de tijd die de leiding en de medewerkers kunnen besteden aan het onderwijs zelf. Dit afwegende kom ik tot de conclusie dat de handhaving van de huidige praktijk van de WMO te prefereren is boven de door de commissie voorgestelde regeling.

De universiteit

Het pleidooi van de commissie om wijziging te brengen in de bestuurlijke organisatie van de universiteiten onderschrijf ik. Om vorm te geven aan de universiteit als doelorganisatie is het zeker in het kader van de nieuwe besturingsfilosofie gewenst om een duidelijk onderscheid te maken tussen de organisatiestructuur en de democratische dimensie van de besluitvormingsstructuur. Daar mijns inziens de CDA-visie meebrengt dat individuele verantwoordelijkheid te prefereren is boven collectieve verantwoordelijkheid, dient er een duidelijk onderscheid gemaakt te worden tussen de verantwoordelijkheid van het bestuur en de verantwoordelijkheid van de universiteitsraad. In zijn algemeenheid acht ik de organisatiestructuur zoals aangegeven in de Wet op het hoger beroepsonderwijs (WHBO) meer in overeenstemming met de geaardheid van

een instelling voor hoger onderwijs als doelorganisatie en de nieuwe besturingsfilosofie dan de organisatiestructuur zoals thans is voorgeschreven in de Wet op het wetenschappelijk onderwijs (WWO).

Verhouding bevoegd gezag en directie

Waar het de interne organisatie van de onderwijsinstellingen voor primair en secundair onderwijs betreft, acht ik de verhouding tussen de overheid en het bevoegd gezag van de instelling enerzijds en tussen het bevoegd gezag en de directie anderzijds formeel gezien duidelijk geregeld. In tegenstelling tot de commissie acht ik het niet irrealistisch dat het bevoegd gezag integraal verantwoordelijk is voor het gehele schoolbeleid. Het bestuur als orgaan van de rechtspersoon is – juridisch gezien – ten principale de eerst verantwoordelijke instantie.

Het pleidooi voor de noodzaak van een heldere taakverdeling tussen het bevoegd gezag en de schoolleiding dat de commissie houdt, moet zij volgens mij niet richten tot de wetgever, maar tot het bevoegd gezag. Waar er sprake is van een dilemma omtrent het wettelijk voorschrijven van instrumenten ter bevordering van regionale samenwerking en overleg tussen instellingen (blz. 87) acht ik deze instrumenten niet van een dusdanige urgentie dat zij als extra deugdelijkheidsreis een verdere inbreuk op de vrijheid van inrichting zouden rechtvaardigen. Voor zover een bevoegd gezag deze samenwerking zinvol acht, kan het zelf vormgeven aan dit instrument.

De structuur van het onderwijsveld

Hoofdstuk V gaat ervan uit dat de overheid de zorg heeft voor een samenhangend stelsel van onderwijsvoorzieningen. Hierbij komen aan de orde de doelstellingen van het primair, het secundair en het tertiair onderwijs, de aansluiting tussen deze onderwijssectoren, de aard en de omvang van de vakken op hoofdlijnen en

de spreiding van de onderwijsvoorzieningen. Het rapport beoordeelt de schooltypen aan de politieke beginselen van rentmeesterschap en solidariteit. Het gaat na of de voorwaarden waarbinnen de instellingen functioneren henzelf in staat stellen aan deze beginselen te voldoen (gespreide verantwoordelijkheid) en noemt de politieke maatregelen die nodig zijn om de scholen in de gelegenheid te stellen aan die beginselen te voldoen (publieke gerechtigheid). Tussen de Wet op het basisonderwijs en de onderwijspraktijk wordt een zekere discrepantie geconstateerd. In dit verband wordt ook de zorgwekkende spectaculaire groei van het speciaal onderwijs genoemd met name waar het de scholen voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden betreft. De nieuwe houding en aanpak van de leerkrachten, de hulp van de schoolbegeleidingsdiensten, de contacten met de scholen voor speciaal onderwijs zijn kennelijk geen adequaat antwoord op de noden van deze kinderen. In dit kader vraag ik mij dan ook af of, zoals het rapport stelt, rentmeesterschap en solidariteit nopen tot nog meer samenwerking. Het doen verdwijnen van de schotten tussen het regulier en speciaal onderwijs (blz. 96) suggereert dat de scholen voor regulier onderwijs thans niet verantwoordelijk zouden zijn voor de leerlingen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden. Dit lijkt mij niet juist.

In dit hoofdstuk en ook elders wordt veel aandacht besteed aan de vormgeving van de eerste fase van het voortgezet onderwijs waarover nu meer dan 15 jaar wordt gediscussieerd.

Voorstanders van handhaving van het categoriale systeem (zoals aangegeven in artikel 5 van de Wet op het voortgezet onderwijs, WVO) stellen dat een homogene groepsstructuur meer garanties biedt voor een optimale ontwikkeling van de leerlingen te meer omdat de leerkrachten tot nu toe niet in staat zijn gebleken om adequate pedagogisch-didactische en vaktechnische differentiaties in hun aanpak te realiseren.

De tegenstanders van het categoriale systeem zien meer in heterogene groepsvorming omdat ze een onderwijsinstelling niet zo zeer beschouwen als een instelling waar ieder kind conform zijn leermogelijkheden moet worden onderwezen, maar als een instelling ter bevordering van gelijke kansen en sociale integratie. Het wetsvoorstel betreffende de basisvorming moet leiden tot een verhoging van het peil van het jeugdonderwijs. Het bevat een minimpakket van veertien vakken voor alle leerlingen in de eerste drie jaren van het voortgezet onderwijs. Dit laatste impliceert dat de onderbouw en een deel van de bovenbouw van het lager beroepsonderwijs worden veralgemeend. Als gevolg van de invoering van de basisvorming worden mijns inziens het categoriale en het integrale model dichter bij elkaar gebracht.

Het voorstel daartoe laat ruimte voor de scholen om zowel het egalitaire als het zelfontplooiingsconcept te realiseren. Het rapport gaat er vanuit dat mensen naast overeenkomsten ook verschillen hebben qua leervermogen en interesses die in onderwijsinhoudelijk en onderwijsstructureel opzicht een vertaling behoeven. Volgens mij zal vanuit het christelijk geïnspireerde mensbeeld, dat het rentmeesterschap benadrukt, gekozen worden voor een school waar het zelfontplooiingsconcept in homogeen samengestelde groepen wordt gehanteerd. Terwijl bij het meer door solidariteit geïnspireerde christelijke mensbeeld de nadruk zal liggen op het egalitaire schooltype met heterogeen samengestelde groepen. Het lijkt me een eis van deugdelijkheid dat structuur en inhoud zo zijn dat ieder kind zijn leermogelijkheden zo goed mogelijk kan benutten. Als basisvorming zou leiden tot een verdere verhoging van het aantal *drop-outs* acht ik dit geen indicatie van deugdelijkheid.

De realiteitswaarde van het voorstel (blz. 100) om naast de 14 vakken ook nog beroepsoriënterende vakken in te voeren lijkt mij vanuit schoolorganisatorisch uit-

gangspunt gering. Bovendien vormen 14 vakken met daarnaast godsdienst of levensbeschouwelijk onderwijs een dusdanig breed onderwijsaanbod dat het al moeilijk genoeg is om daarin een zekere diepgang te bereiken. En een kwalitatieve verdieping is toch ook nodig om bijvoorbeeld de aansluiting tussen voortgezet onderwijs en hoger onderwijs te verbeteren. Een groter aantal leerwegen en diploma's bemoeilijkt niet alleen de schoolorganisatie, maar noodzaakt ook tot schaalvergroting wat het doceer- en studieklimaat niet altijd ten goede komt. Daarnaast neemt de druk om de instandhoudingsnormen te verhogen hier ook toe, hetgeen op den duur negatief kan uitwerken op bereikbaarheid en pluriformiteit van scholen.

Het is niet zeker of de kwaliteit toeneemt als de overheid geen bevoegdheidseisen meer stelt.

Bovendien leidt mijns inziens een toename van allerlei differentiaties en specialisaties niet tot een betere disciplinaire en methodische vorming wat toch essentieel is voor initieel onderwijs. De stelling dat restricties van onderwijsinhoudelijke en beheersmatige aard van overheidswege moeten worden verminderd als deze afbreuk doen aan de kwaliteit van het onderwijs, wint aan waarde wanneer zou blijken dat de instellingen door deze zaken niet wederom zelf te reguleren of door ze anders te regelen tot een betere kwaliteit van onderwijs komen. Zo moet bij voorbeeld nog blijken of de kwaliteit van het onder-

wijs toeneemt als de overheid geen bevoegdheidseisen meer stelt.

Planning en onderwijsvoorzieningen

Het planningsbeleid van de overheid (Hoofdstuk VI) moet uitgaan van een evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen waardoor ouders een school kunnen kiezen die zowel in levensbeschouwelijk als in geografisch opzicht overeenkomt met hun wensen. Dit uitgangspunt komt onder druk door de tendens tot schaalvergroting die wordt ingegeven door demografische en financiële factoren en door de wens om het onderwijsaanbod te verbreden. Op basis van het feit dat schaalvergroting door opheffing of fusies van scholen grote nadelen kan opleveren (bereikbaarheid, identiteit, onvoldoende betrokkenheid van de ouders) kiest het rapport niet voor opheffen van scholen en scholenfusie maar voor een fusie van de bevoegde gezagsorganen waarbij de uit deze fusie voortvloeiende nieuwe school of scholen moet(en) voldoen aan – fors te verhogen – stichtings- en opheffingsnormen ter wille van de existentie van de school. Het bevoegd gezag heeft de vrijheid om zogenaamde ondernormen te hanteren die betrekking hebben op vestigingen of lesplaatsen die de nieuwe rechtspersoon in stand wenst te houden (blz. 112). Deze ondernormen zouden het niveau van de huidige instandhoudingsnormen moeten krijgen. Wanneer de school onder de opheffingsnorm qua leerlingenaantal zakt, maar boven de ondernorm blijft, kan zij haar bestaan veilig stellen door een bestuurlijke fusie aan te gaan met een rechtspersoon met andere scholen. Het totaal aantal leerlingen moet uiteraard boven de opheffingsnorm blijven.

Als een schoolbestuur besluit een kleine school, die zakt onder de (onder)norm, uit ideële overwegingen in stand te houden, dan zal het bevoegd gezag de kosten die dat met zich brengt moeten vinden op de eigen begroting. Dit veronderstelt mijns inziens om over voldoende leerlingen en

middelen te beschikken niet alleen – zoals wordt gesuggereerd – een besturenfusie maar ook een scholenfusie. Hierdoor zal de versterking van de lokale democratie van de onderscheiden scholen – waarvoor de commissie een hevig pleidooi houdt – stevig onder druk komen te staan. Waar de opheffing van een openbare school in het geding is, brengt de garantiefunctie van het openbaar onderwijs met zich dat de lokale overheid hier een eigen positie inneemt (blz. 120).

Het pleidooi voor een forse verhoging van de stichtings- en opheffingsnormen leidt mijns inziens tot gedwongen fusies. In het advies van de commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten 'Verantwoordelijkheid voor onderwijs' zijnde een reactie op de nota van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen 'De school op weg naar 2000' wordt opgemerkt dat artikel 23 van de Grondwet zich er tegen verzet 'dat de overheid een bestuursvorm in grote organisatorische verbanden aan het bijzonder onderwijs oplegt of opdringt' (blz. 14).

Volgens de commissie zou bovengenoemd model een gedeeltelijke overdracht van de plannings- en situeringstaak van de overheid aan het bevoegde gezag mogelijk maken. Het is de vraag of deze mogelijkheid ook in realiteit is om te zetten. De commissie doet het voorstel een wet op de planning van onderwijsvoorzieningen in het leven te roepen die de rechtspersonen werkzaam in een bepaalde regio verplicht tot vrijblijvend overleg over hiaten in het regionale onderwijsaanbod. Onder andere vanwege het feit dat de betrokkenen spontaan tot eenzelfde resultaat kunnen komen, lijkt me het voorstel af te raden. Ook zonder deze wet zijn er binnen het reguliere planningsmechanisme namelijk regionale samenwerkingsverbanden mogelijk. Op basis van vrijwilligheid zijn er thans met name in het zuiden des lands grote schoolverenigingen voor basisonderwijs, voortgezet onderwijs en hoger onderwijs.

Waar de commissie stelt dat voor het openbaar en het bijzonder onderwijs dezelfde planningsnormen moeten gelden, gaat zij kennelijk van de veronderstelling uit dat de positie van het openbaar onderwijs in dezen van eenzelfde geaardheid is als die van het bijzonder onderwijs.

Blijkens artikel 23, vierde lid van de Grondwet – in elke gemeente wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal scholen – en de concretisering hiervan voor het basisonderwijs in artikel 54, derde lid, van de Wet op het basisonderwijs is dit echter niet het geval. Dit impliceert dat er zich omstandigheden kunnen voordoen op grond waarvan de lagere overheid een beslissing moet nemen die afwijkt van het principe dat het openbaar onderwijs naar dezelfde maatstaf moet worden beoordeeld als het bijzonder onderwijs. Afhankelijk van de concrete situatie ter plaatse, zal de laatste school in een dorp een openbare instelling zijn of niet. Ter voorkoming van de instelling van een derde Pacificatiecommissie stel ik de commissie dan ook voor er niet naar te streven bovengenoemde stelling in beleid om te zetten.

De bekostiging

In hoofdstuk VII worden de verschillende bekostigingsmethoden van het onderwijs getoetst aan de beginselen van rechtsgeelijkheid, rechtszekerheid, soevereiniteit en subsidiariteit. De bekostiging van zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs is een gevolg van de publieke verantwoordelijkheid om het bevoegd gezag, ingevolge de eigen verantwoordelijkheid, de gewenste activiteiten te laten verrichten. De commissie geeft de voorkeur aan budgetbekostiging boven het huidige declaratiestelsel. Gegeven de vele voorwaarden die bij een budgetbekostiging via de *lump sum* moeten worden gesteld, – ook de Commissie-Hirsch Ballin gaat hiervan uit – is het de vraag of dit systeem voor de onderwijsinstelling voldoende beleids-

ruimte biedt en leidt tot een doelmatiger besteding van middelen. Bovendien moet nog blijken of een eventueel grotere bandbreedte ook daadwerkelijk door de bevoegde gezagsorganen zal worden benut om tot een meer uniek en kwalitatief beter personeels- en materieel beleid te komen. Terecht wijst het rapport *outputfinanciering* af waar het kinderen in de leerplichtige leeftijd betreft. Voor zover *outputfinanciering* prestatieverhogend werkt voor docenten en leerlingen c.q. studenten in de hogere vormen van onderwijs is het positief te waarderen. Ten aanzien van de vraag of de overheid de ouders of studenten moet financieren via onderwijswaardebbonnen (*vouchers*) of de onderwijsinstelling rechtstreeks komt de commissie tot de conclusie dat de rechtspersoon moet worden gesubsidieerd.

Naast de door de commissie genoemde argumenten rechtvaardigt mijns inziens ook het karakter van de instelling als non-profitjijtelijke professionele organisatie een directe bekostiging. Het onderwijs is qua doelstelling niet te vergelijken met het bedrijfsleven waar het 'de klant is koning'-principe geldt. Het onderwijs heeft een eigen onderwijskundige, pedagogische en culturele doelstelling met eigen normen, waarden en kwaliteitseisen die niet altijd hoeven te stroken met de wensen van de leerling c.q. de student als klant.

Deugdelijkheidsbewaking

In hoofdstuk VIII stelt de commissie dat zowel de onderwijsinstelling als de overheid – op weliswaar verschillende gronden – verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs. De kwaliteitsbevorderende en deugdelijkheidsbewakende taak van de overheid wordt nader uitgewerkt. De kwaliteitsbevorderende maatregelen betreffen het faciliterend beleid van de overheid zoals bekostiging, stichtingsnormen en een adequate opleiding voor onderwijsgevend. Daar de kwaliteit van het onderwijs voornamelijk wordt bepaald

door de kwaliteit van de leraren, had ik verwacht dat een rapport met als titel 'Ruimte voor kwaliteit' zich in eerste instantie met de kwaliteit van de leraar zou bezig houden.

'Daarin en niet in specifieke voorschriften liggen de grootste waarborgen der deugdelijkheid, want met bekwame onderwijzers en een goed toezicht is het moeilijk om slecht onderwijs te geven, even moeilijk bijna om goed onderwijs te geven met slecht toezicht en slechte onderwijzers', zo sprak P. Cort van der Linden tijdens het parlementaire debat over onderwijspacificatie in 1916. Daar de deugdelijkheid van het primair en secundair onderwijs voornamelijk wordt bepaald door de kwaliteit van de docent, acht ik een meer dominant beleid door de overheid ten aanzien van lerarenopleiding en nascholing gewenst. De vrijheid van richting en inrichting van het bijzonder onderwijs en de eerbiediging van godsdienst en levensovertuiging bij het openbaar onderwijs beperken de wetgever in zijn vrijheid deugdelijkheidseisen te stellen. Erkende deugdelijkheidseisen zijn voorschriften omtrent vakken, examen-eisen en bevoegdheidseisen van docenten.

De commissie wijst het voorschrijven van eindtermen door de wetgever voor het basisonderwijs af, daarentegen is zij bereid abstract geformuleerde inhoudelijke eindtermen voor enkele vakken in de eerste fase van het voortgezet onderwijs te gedogen. Terwijl er een redelijke consensus is over het feit dat het voorschrijven van gedetailleerde eindtermen niet juist is, zijn de meningen over de geloofwaardigheid van abstracte eindtermen verdeeld. De Commissie-Hirsch Ballin wijst – mijns inziens terecht – het centraal voorschrijven van eindtermen af. Daar abstracte eindtermen beperkt van diepgang, reikwijdte en sturend vermogen moeten zijn, omdat zij op alle scholen behoren te worden aangeboden, hebben zij mijns inziens geen meerwaarde voor de

kwaliteit van het onderwijs. Er is diensten-gevolge – mede in het kader van doeltreffendheid en proportionaliteit – geen rechtvaardigingsgrond voor de overheid om inhoudelijke eindtermen voor te schrijven. Daar de overheid voorschriften kan geven voor eindtermen in het kader van de lerarenopleiding, voor de vakken en de eindexamens, is er mijns inziens een voldoende gemeenschappelijke canon van kennis waar het de basisvorming betreft aanwezig, te meer als hierbij de professionaliteit en de door de docent te hanteren leer methode betrokken worden.

Zo gewenst zou de wetgever de bijzondere scholen kunnen voorschrijven dat zij zelf gemaakte eindtermen in het leerplan opnemen. Het pleidooi van de commissie voor een vrije ruimte van 50% lijkt mij te vergaand. Als de overheid de eindtermen niet voorschrijft heeft de school namelijk al een grote beleidsvrijheid. Als in het kader van de basisvorming de invoering van 14 vakken voor een aantal LBO-achtige leerlingen te veel wordt geacht in verband met hun leervermogens, lijkt het me verder juist dat het bevoegd gezag ter voorkoming van *drop-out* de mogelijkheid krijgt om enkele vakken van het basisvormingspakket in de loop van de periode van de basisvorming te vervangen door meer op het beroepgerichte vakken. Daar de gepretendeerde kwaliteitsverhoging niet alleen ontstaat door een verbreding van het leerstofaanbod maar ook door een verdieping ervan, acht ik een verbreding zoals de commissie voorstelt ongewenst.

Slot

In de inleiding stelt de commissie zich terecht de vraag of afstandelijke besturing – een begrip dat verandering wil brengen in het verkeer tussen de overheid en de onderwijsinstelling – per definitie leidt tot autonomievergroting en wat nog belangrijker is tot verhoging van de kwaliteit van het onderwijs. Het betoog van de commissie om zoveel ruimte te krijgen als

nodig is om als goed rentmeester te kunnen functioneren naar de leerlingen, verdient mijns inziens ondersteuning. Omdat de ontplooiing van de talenten van de leerlingen primair wordt bepaald door de competentie van de docenten, de schoolorganisatorische en pedagogisch-onderwijskundige kwaliteiten van de schoolleiding en het ideaalbeeld van de school, ligt de primaire ruimte voor deugdelijk onderwijs immers bij de school zelf. De grootste uitdaging voor het rentmeesterschap zal zijn om de verkregen ruimte adequaat te benutten. Het is een moedige onderneming om de kernbegrippen van de zelfverantwoordelijke samenleving (rentmeesterschap, gerechtigheid, solidariteit en gespreide verantwoordelijkheid) samen met de publieke gerechtigheidsbeginselen (rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, soevereiniteit en subsidiariteit) te relateren aan ons onderwijssysteem met zijn twee substelsels. Het rapport geeft een goed beeld van de achtergronden van het CDA-denken en sluit goed aan bij de vragen van het beleid. Dat het door de commissie ontworpen stelsel een logisch gevolg is van de toepassing van bovengenoemde begrippen en uitgangspunten, heb ik bij lezing van het rapport niet altijd duidelijk kunnen constateren.

Daar ik mij bij de beschrijving van de inhoud en mijn commentaar in hoofdzaak heb beperkt tot datgene waarvan ik vind dat het beter is dat het op deze wijze niet in beleid wordt omgezet, kan de rijkdom van het boek in mijn korte bespreking onvoldoende tot zijn recht komen. Om die rijkdom te ervaren ware het aan te bevelen het boek te lezen en wat nog belangrijker is: de beleidsmakers dienen de bedoelde ruimte voor onderwijskwaliteit ook daadwerkelijk te realiseren. De studie bevat een interessante en substantiële bijdrage aan de onderwijspolitieke discussie.

