

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA



Ruimte voor kwaliteit

Van Loghum Slaterus

Ruimte voor kwaliteit

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

Publikatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

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

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Dr. Kuiperstraat 5, 2514 BA Den Haag

Tel. 070-924021

Ruimte voor kwaliteit

Rapport van een Commissie van het
Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

drs A M. Oostlander (voorzitter)
drs J C van Bruggen
mr. M. Frederix
drs G A. J Janssen
drs K. de Jong Ozn.
mw C. W M Jongma-Roelants
ir W C. M van Lieshout
prof mr A. Postma
ir. P van Rijn
mw. Y Schram
G. Verheij
drs A Klink (secretaris/rapporteur)
mw M de Boer (co-rapporteur)

Van Loghum Slaterus
september 1989

Foto omslag Marcel Minnée

CIP-gegevens Koninklijke Bibliotheek, Den Haag

Ruimte

Ruimte voor kwaliteit/rapport van een commissie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, A M Oostlander (voorz) [et al] – Deventer Van Loghum Slaterus – (Publicatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA)

ISBN 90-368-0179-6

SISO 451 2 UDC [37 014 [329 3 26]](492) NUGI 654

Trefw onderwijspolitiek, Nederland, CDA visie

© 1989 Van Loghum Slaterus

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Inhoud

Woord vooraf	9
I Inleidend hoofdstuk en probleemstellingen	
1 Situatieschets en inleiding	11
2 Hoofdpijnen van het christen-democratisch denken over onderwijs	15
2.1 Naar een voorwaardenscheppend en ondersteunend onderwijsbeleid	15
2.2 Christen-democratische uitgangspunten	16
3 Maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context van het onderwijs	18
3.1 Sociaal-culturele ontwikkelingen	18
3.2 Onderwijskundige ontwikkelingen	20
3.3 Economisch-technologische ontwikkelingen	22
3.4 Kabinetsbeleid	23
4 Probleemstellingen	25
5 Opzet en kern van het rapport en leidraad bij het lezen van de opeenvolgende hoofdstukken	26
II Een analyse van de onderwijssector	
1 Inleiding	31
2 Mensbeeld en onderwijsbeleid	31
3 De structurele kenmerken van ons onderwijs	35
3.1 Het onderwijs in historisch perspectief	36
3.1.1 De verbrokkelde en gedecentraliseerde staatshegemonie	37
3.1.2 Het autocratisch bewind	39
3.1.3 Naar een rechtsstatelijk onderwijsbeleid	40
4 Recentere ontwikkelingen	43
4.1 De Ineenschakelingscommissie	44
4.2 De Mammoetwet	45
4.3 De middenschool	46
4.4 Van elementair onderwijs naar basisvorming	47
5 Cultuur en structuur van het onderwijs	48
III Een christen-democratische visie op onderwijspolitiek	
1 Situatieschets	51
2 Grondslag, taken en doelstellingen van het politieke onderwijsbeleid	52
2.1 Het waarborgkarakter van de publieke gerechtigheidsnorm	53
2.2 Het aanspraakskarakter van de publieke gerechtigheidsnorm	53
2.3 De afweging van gerechtvaardigde belangen	54
3 De criteria waaraan het overheidsbeleid moet voldoen	55
3.1 Het soevereiniteits- of noodzakelijkheidsbeginsel	56
3.2 Het subsidiariteitsbeginsel	56
3.3 Het rechtsgelijkheidsbeginsel	56

3 4	Het rechtszekerheidsbeginsel	56
4	Onderwijsbeleid en decentralisatie	57
5	Instrumenten voor overheidsbeleid	59
5 1	Marktcoördinatie	60
5 2	Schooldemocratie	61
5 3	De overlegdemocratie	61
6	De relatief autonome school	62
7	Het CDA en artikel 23 van de Grondwet	63
8	Conclusie	64

IV Bestuur en beheer

1	Inleiding	66
2	Een tweesporig onderwijsbestel	67
2.1	De ratio van het openbaar onderwijs	67
2 2	De identiteit of richting van de openbare school	69
2 3	De bestuursvorm van de openbare school	70
3	Bestuurlijke organisatie van het onderwijs, democratisering en medezeggenschap	72
3 1	De interne organisatie van het schoolbestuur	73
3 2	De positie van ouders, personeel en vrijwilligers	76
3 3	De bestuursstructuur van de universiteiten	78
4	De interne organisatie van onderwijsinstellingen	80
4 1	Bestuursopvattingen	80
5	Lokale en regionale afstemming	83
5 1	De regionaliseringsgedachte	84
5 1.1	De motieven voor een regionalisering	84
5 1 2	Initiatieven	85
5 1 3	Fricties en dilemma's	86
5 2	De overheid en de onderwijsregio's	87
6	Conclusies	89

V De structuur van het onderwijsveld

1	Inleiding	90
2	Onderwijsarchitectonische uitgangspunten	91
2 1	Rentmeesterschap	91
2 2	Solidariteit	92
2.3	Gespreide verantwoordelijkheid	92
2 4	Publieke gerechtigheid	93
3	De huidige onderwijsstructuur	93
3 1	Het basisonderwijs	93
3 1.1	Rentmeesterschap en solidariteit	94
3 1 2	Gespreide verantwoordelijkheid	95
3 1 3	Publieke gerechtigheid	95
3 2	Het voortgezet onderwijs	97
3 2 1	Rentmeesterschap en solidariteit	97
3.2.2	Gespreide verantwoordelijkheid	101
3 2 3	Publieke gerechtigheid	102
3 3	Het hoger onderwijs	104
3 3 1	Rentmeesterschap en solidariteit	104
3 3 2	Gespreide verantwoordelijkheid	105
3 3 3	Publieke gerechtigheid	105
4	Conclusies	106

VI Planning van onderwijsvoorzieningen

1	Inleiding	108
2	Het vraagstuk van de schaalvergroting en de motieven die daarbij een rol spelen	109
3	De registratie van het verlangd onderwijs	115
4	De verhouding tussen openbaar en bijzonder onderwijs	118
5	De verhouding tussen de verschillende overheden	120
6	Een schoolsoort-specifieke benadering	121
6 1	Basisonderwijs	121
6 2	Voortgezet onderwijs	123
6 3	Het hoger onderwijs	126
7	Conclusies	127

VII De bekostiging van het onderwijs

1	Inleiding	129
2	Publieke gerechtigheidsbeginselen en bekostigingsmethoden	130
2 1	Het rechtsgelijkheidsbeginsel	130
2 2	Het rechtszekerheidsbeginsel	131
2 3	Het soevereiniteitsbeginsel	131
2 4	De subsidiariteitsidee	132
3	Bekostigingsmethodieken een beschrijving en evaluatie	132
3.1	Het declaratiestelsel	132
3 2	De budgetbekostiging	133
3 3	Formatiebudgetteringssysteem	135
3 4	Contractfinanciering	136
3 5	Outputfinanciering	136
3 6	Afrondende evaluatie	137
4	De subsidiestromen	137
5	Openbaar en bijzonder onderwijs	140
6	Bekostiging van onderwijssoorten	141
6 1	Basisonderwijs	141
6 2	Het voortgezet onderwijs	142
6.3	Het hoger onderwijs	144
7	Conclusies	149

VIII Kwaliteitsbevordering en deugdelijkheidsbewaking

1	Inleiding	150
2	Kwaliteit en deugdelijkheid	151
3	Kwaliteitsbevordering en deugdelijkheidsbewaking	153
3 1	Het faciliterend overheidsbeleid	153
3 2	De procedurele regelgeving	154
3 3	Formeel-inhoudelijke regelgeving	154
3.4	(Materieel-)inhoudelijke regelgeving	155
4	Voorschriften voor tijdsbesteding	156
5	Openbaar en bijzonder onderwijs	156
6	Deugdelijkheids- en kwaliteitsbeleid per schoolsoort	157
6.1	Het basisonderwijs	158
6 1 1	Algemene doelstelling	158
6 1 2	Kwaliteits- en deugdelijkheidsbevordering	158
6.1.3	Procedurele regelgeving	158
6 1 4	Formeel-inhoudelijk regelgeving	159

6.1 5	Inhoudelijke regelgeving	159
6 2	De eerste fase van het voortgezet onderwijs	160
6.2 1	Algemene doelstelling	160
6.2 2	Kwaliteits- en deugdelijkheidsbevordering	160
6.2 3	Procedurele regelgeving	160
6.2 4	Formeel-inhoudelijke regelgeving	161
6.2 5	Inhoudelijke regelgeving	162
6 3	De bovenbouw van het voortgezet onderwijs	162
6.3 1	Algemene doelstelling	162
6.3 2	Kwaliteits- en deugdelijkheidsbevordering	163
6.3 3	Procedurele regelgeving	163
6.3 4	Formeel-inhoudelijke regelgeving	163
6.3 5	Inhoudelijke regelgeving	163
6 4	Het hoger onderwijs	163
6.4 1	Algemene doelstelling	163
6.4 2	Kwaliteits- en deugdelijkheidsbevordering	164
6.4 3	Procedurele regelgeving	164
6.4 4	Formeel-inhoudelijke regelgeving	164
7	Conclusies	165
IX	Samenvatting	166
	Literatuur	171
	Lijst van afkortingen	173

Woord vooraf

Relatieve autonomie van scholen krijgt veel aandacht in beleidsdocumenten van de overheid. Tegelijk zucht het onderwijsveld onder steeds wisselende regelgeving. Voornamelijk kostenoverwegingen lijken voorts te nopen tot schaalvergroting, die ten koste gaat van de identiteit van scholen. Hoe zit het nu met de mogelijkheden tot zelfbeheer van scholen? Is dit meer dan een verguldsel om de bezuinigingspil? Dat zijn de vragen die worden gesteld in discussies over het onderwijsbeleid. Tegelijk mag van de christen-democratie worden verwacht dat zij ook op dit gebied ernst maakt met de verantwoordelijke samenleving

Om een gedegen antwoord op die vragen te geven stelde het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA een studiec commissie in, die bestaat uit drs A M Oostlander (voorzitter), drs J C van Bruggen, mr M Frederix, drs G A J Janssen, drs K de Jong Ozn., mevr C W M Jongma-Roelants, ir W C M. van Lieshout, prof mr. A. Postma, ir P van Rijn, mevr Y Schram, G Verheij, drs A. Klink (secretaris/rapporteur), mevr M de Boer (co-rapporteur).

Het bestuur is van oordeel dat de commissie een rapport heeft geschreven waarin de christen-democratische kernbegrippen consequent zijn uitgewerkt in de verschillende hoofdstukken. Het rapport is goed onderbouwd en concreet in zijn beleidsaanbevelingen. Een vernieuwende lijn is de keuze die het rapport maakt voor bestuurlijke schaalvergroting in plaats van schaalvergroting op schoolniveau. Was het rapport tien jaar eerder verschenen en zouden de beleidsaanbevelingen zijn overgenomen, dan zouden er ongetwijfeld minder nadelige gevolgen zijn ontstaan dan thans door de lopende schaalvergrotingsoperaties het geval is. Belangrijk is dat het hier een structuurrapport betreft en niet een rapport dat belangen probeert te behartigen. De consequente toepassing van de christen-democratische politieke overtuiging kan leiden tot voorstellen die op het eerste gezicht niet dezelfde zijn als welke uit de sector zelf voortkomen. Een politieke partij draagt immers een eigen verantwoordelijkheid. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de opvattingen betreffende het bestuur over de openbare school.

Het rapport is een advies aan het CDA en aan christen-democraten die politieke verantwoordelijkheid dragen. Het bestuur is ervan overtuigd dat het rapport hen een ruggesteun biedt bij de moeilijke beslissingen die zij in de dagelijkse bestuurspraktijk moeten nemen. Met name betreft het hier analyses en aanbevelingen voor provincie- en gemeentebestuurders. Moge de resultaten van deze studie ertoe leiden dat wegen worden ingeslagen om

de relatieve zelfstandigheid van scholen te vergroten op zodanige wijze, dat schaalvergroting en beperkte financiële middelen niet leiden tot koude sanning, maar tot een evenwicht tussen de financiële, geografische en de levensbeschouwelijke toegankelijkheid van het onderwijsbestel

prof.dr H Franken
voorzitter

drs. C J. Klop
waarnemend directeur

I. Inleidend hoofdstuk en probleemstelling

1. Situatieschets en inleiding

Het onderwijs is sterk in beweging. Dat kan ook bijna niet anders. Ook de samenleving waarin scholen hun activiteiten ontplooiën is in beweging. Cultuurpatronen verschuiven, normatieve opvattingen en houdingen van leerlingen en ouders wijzigen zich, de sociaal-economische context kent een grote dynamiek, politiek-bestuurlijke inzichten evolueren. De creativiteit en veerkracht in het onderwijsveld is groot. Talloze mensen spannen zich dagelijks in om het onderwijs verantwoord, bijdetijds en met een eigen profiel aan te bieden. Besturen, docenten en onderwijskundigen gaan de uitdagingen van onze moderne samenleving niet uit de weg. Toch klinkt met de regelmaat van de klok de verzuchting uit het veld. We wensen rust aan het onderwijsfront. Een tegenspraak? Een uiting van vastgeroest immobilisme en conservatisme? Toch niet. De roep om rust moet veeleer verstaan worden als een pleidooi voor duidelijkheid, voor een eenduidig, herkenbaar toekomstperspectief. Duidelijkheid vooral in de aard van de verantwoordelijkheden van onderwijsveld en overheid, zodat schoolbesturen, directies en leerkrachten zelf creatief en naar eigen inzicht kunnen werken aan het onderwijs. De onderwijspolitiek en -structuur zal daar op toegesneden moeten zijn.

De afgelopen jaren zijn scholen geconfronteerd met uiteenlopende en elkaar snel opvolgende overheidsmaatregelen. We doen daaruit een greep. Stichtings- en instandhoudingsnormen van scholen wijzigden zich bijvoorbeeld in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs. Schaalvergrotingsprocessen vonden plaats of staan nog in de steigers (sectorvorming en vernieuwing in het middelbaar beroepsonderwijs, taakverdeling en concentratie in het hoger beroepsonderwijs, selectieve krimp en groei in het wetenschappelijk circuit, formatiekortingen in het basisonderwijs). Scholen ervaren dagelijks de druk van demografische ontwikkelingen.

Nieuwe vakken werden geïntroduceerd (de Wet op het basisonderwijs, de uitbreiding van het verplichte vakkenpakket in het voortgezet onderwijs). De totstandkoming van een Hoger beroepsonderwijsstatuut was nog maar nauwelijks aangekondigd of de overheid wenst blijkens het ontwerp van Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) deze niet door te voeren. Het Academisch statuut zou moeten verdwijnen. Een nieuwe toedelingssystematiek van sectoren is voorzien met het ontwerp van Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. De introductie van eindtermen hangt het basisonderwijs en de eerste fase voortgezet onderwijs boven het hoofd.

De interne organisatiestructuur is onder hoogspanning komen te staan. Formatiekortingen, vervangingsregelingen, garantiebepalingen, werkge-

legenheidsimpulsen (WIO), de invoering van deeltijdarbeid, de gedetailleerde arbeidsvoorwaardenbepalingen (het akkoord over de herziening onderwijssalarissen) en dergelijke hebben tot een enorme versnippering bij de inzet van leerkrachten en docenten en een "ijzeren regime" van voorschriften in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden geleid.

Herstructureringsoperaties lieten het onderwijs niet onberoerd. Kleuter- en lager onderwijs integreerden in het basisonderwijs. De vernieuwing van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) komt van de grond. Het 'plannings- en bekostigingsregime' voor het hoger onderwijs wijzigde zich. De discussie over de structuur en inhoud van het voortgezet onderwijs duurt voort. Beleidsvoorstellen en nota's volgden elkaar snel op. De gedachte van het voortgezet basisonderwijs verdrong de middenschool-idee. De voorstellen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over de basisvorming werden door het tweede kabinet-Lubbers omarmd, maar de discussie over een eventuele invoering en uiteindelijke invulling gaat door. Scholen verkeren langdurig in de onzekerheid of zij actief op beleidsvoornemens moeten anticiperen of juist de volgende wijzigingsvoorstellen moeten afwachten. De herstructureringsvoornemens lopen bovendien niet parallel. De Sectorvorming en vernieuwing in het middelbaar beroepsonderwijs (SVM) is niet of nauwelijks afgestemd op de plannen voor de eerste fase van het voortgezet onderwijs (vo). De gevolgen van ontwikkelingen in de sfeer van de volwasseneneducatie voor het regulier onderwijs zijn evenmin afdoende in kaart gebracht.

Onduidelijkheid ten slotte bestaat er over de betekenis van de nieuwe besturingsfilosofie, onder meer ontleend aan de Nota Hoger onderwijs autonomie en kwaliteit (HOAK-nota), voor de verschillende onderwijssoorten. Deregulering en globalisering van beleid, maar op welke onderdelen? Betekent een afstandelijker sturing per definitie autonomievergroting? Wordt de afhankelijkheid van de overheid niet ingeruild voor de hegemonie van marktpartijen, of samenwerkingsverbanden van scholen? Is het middel niet erger dan de kwaal? Komt de autonomievergroting niet uit de koker van een verkapte bezuinigingsideologie? Wat zijn hiervan de gevolgen voor de verhouding tussen openbaar en bijzonder onderwijs of voor de eisen van deugdelijkheid?

Het zijn deze kwesties, deze onzekerheden over de toekomstperspectieven van leerkrachten, van leerlingen en van scholen, die de pleidooien voor rust aan het onderwijsfront telkens van nieuw bloed voorzien. De onduidelijkheid, die de opeenvolgende beleidsvoorstellen genereren, is groot. De onzekerheid is een eigen leven gaan leiden en heeft geleid tot een afwachtende houding in de scholen. Labiele condities creëren geen vruchtbare bodem voor initiatief, voor het uitzetten van duidelijke schooldoelinden en voor een innovatief schoolbeleid. Bovendien ontbreekt daarvoor feitelijk de ruimte. 'Uitgedaagd tot creativiteit, maar op vele punten feitelijk ingesnoerd door regelgeving.' Zo kan men de situatie omschrijven.

De christen-democratie heeft met haar concept van de verantwoordelijke samenleving de intentie het zelfregulerend vermogen, het maatschappelijk



*Van grootvaders tijd naar de kleinkinderen
Houdingen en opvattingen veranderen*

initiatief en de creativiteit van het georganiseerde sociale bestaan, nieuw leven in te blazen. Het heeft vertrouwen in die creativiteit en in het probleemoplossend en innoverend vermogen van samenlevingsverbanden, en stelt zich kritisch op tegenover een overheid, die de pretentie heeft het allemaal beter te weten dan de direct betrokkenen. De partij-politieke lijn, zoals die is neergelegd in rapporten als Van verzor-

gingsstaat naar verzorgingsmaatschappij en de Nota over de verantwoordelijke samenleving getuigt daarvan. Zij biedt een brede overkoepelende visie op de rol van de overheid in de moderne en complexe samenleving. Per beleidsveld moet deze visie uiteraard handen en voeten krijgen. Ook voor het onderwijs is een kwalitatieve verbetering van de relatie tussen overheid en scholen en een herverkaveling van taken nodig. Een heldere visie op de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de overheid, het motief, de grondslag en reikwijdte van haar taken is daarvoor een absolute voorwaarde. Dit rapport tracht daarin te voorzien.

Centraal staat de spreiding of verdeling van de verantwoordelijkheden en taken over overheid en het onderwijsveld. Deze studie beoogt een structuurrapport te zijn, waarin de bestuursproblematiek in de onderwijsstelsels die wij in ons land kennen (namelijk bijzonder en openbaar onderwijs), centraal staat. Het wil een samenhangende visie geven op de onderliggende waarden van het onderwijs, de gewenste structuur van het veld (algemene vorming, beroepsonderwijs), de relaties met de overige maatschappelijke sectoren, het inhoudelijke onderwijsbeleid (de leerplanontwikkeling, kwaliteitsbevordering, deugdelijkheidsbewaking en de vrije ruimte) en spitst zich toe op problemen die verband houden met planning van scholen, de bekostiging, de functies van ouders, besturen en personeel, de plaats van het openbaar onderwijs en het democratisch karakter van het bijzonder onderwijs. Langs de lijnen van planning, kwaliteit, bekostiging en structurering van het onderwijs zal de christen-democratische visie worden uiteengezet.

De wil, om tot een herijking van de verantwoordelijkheden in het onderwijs te komen, is natuurlijk niet in een vacuum ontstaan. De christen-democratie wil met de verantwoordelijke samenleving (waar nodig) een goed alternatief bieden voor de gegroeide (beleids)praktijk (in de relatie onderwijs-overheid). In dit inleidende hoofdstuk zullen de contouren, waarbinnen de voorgestane christen-democratische onderwijspolitiek staat, worden geschetst. Eerst zal de politiek-bestuurlijke context van de onderwijspolitiek voor het voetlicht worden gehaald. Daarna volgt een uiteenzetting van de beginselen en kernbegrippen van het CDA en de onderwijs specifieke passages uit het Program van Uitgangspunten, waaruit zal blijken dat het concept van de verantwoordelijke samenleving niet zomaar een sturingsfilosofie is. De autonomievergroting van maatschappelijke verbanden wijst naar de vergroting van de zelfstandige beleidsruimte van instellingen en degradeert hen niet tot poppen-aan-de-touwtjes in een marionettentheater, met de overheid als centrale regisseur.

Tenslotte zal de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context van het onderwijs nader worden geanalyseerd, waarna de richtinggevende problemenstellingen de revue zullen passeren.

2. Hoofdpijnen van het christen-democratische denken over onderwijs

2.1 Naar een voorwaardenscheppend en ondersteunend overheidsbeleid

Bij een gangbare historische indeling van het overheidsoptreden, in de onderhavige sector, dient het begrippenpaar distributief en constructief onderwijsbeleid als kapstok. Op basis van artikel 23 van de Grondwet richtte de overheid haar beleid aanvankelijk vooral op de evenwichtige spreiding van de onderwijsvoorzieningen en de rechtvaardige verdeling van financiële middelen. De financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs was daarbij richtsnoer. De jaren vijftig gaven een beleidskentering te zien: de omslag van de distributieve naar de zogenaamde constructieve onderwijspolitiek. Vaak wordt de Nota Leidraad voor een geleidelijke reorganisatie van ons onderwijsbestel (1951) van minister Rutten als omslagdocument aangemerkt.¹ Het waarborgkarakter van de overheidsinterventies (zorg voor de bestaansvoorwaarden, de spreiding van de onderwijsvoorzieningen en het toezicht op de deugdelijkheid) raakte ten onrechte min of meer op de achtergrond. Het instrumentele, beleidsmatige karakter van het recht, de regelgeving, planning en financiering kwam in de schijnwerpers te staan. Het onderwijsbeleid ging zijn doelstellingen ontlenen aan een veelheid van maatschappelijke wenselijkheden.² In de jaren zeventig leek deze beleidsoptie hecht verankerd in de samenleving. De eerste Contourennota van de sociaal-democratische minister Van Kemenade was er de uitdrukking van.

Strekking van deze nota was, dat het onderwijs een bijdrage zou leveren aan de (politiek) beoogde maatschappelijke veranderingen. De nota zag het als één van de belangrijkste hefbomen voor een samenleving waarin kennis, macht en rijkdom eenvormig zijn verdeeld. Het onderwijsbeleid was daarbij functie van een facetbeleid, gericht op het maatschappelijk en cultureel welzijn, de emancipatie en vooral de slechting van de sociale ongelijkheid. Centrale doelstelling was de onderlinge afstemming van de overheidsactiviteiten op de terreinen van onderwijs, volksgezondheid, welzijn en volkshuisvesting, vanuit één gezichtspunt. Deze bleek nauw verbonden met de verzorgingsstaat. Vanuit publieke doelstellingen, die privé-belangen zouden overstijgen, diende de nodige coördinatie in het maatschappelijk krachtenveld vorm te krijgen. De overheid als publiek sturingsorgaan bij uitstek zou zorg dragen voor een zogenaamd integraal beleid.

Vanaf het midden van de jaren zeventig is van christen-democratische zijde kritiek geuit op deze politieke visie. Het is niet zonder reden, dat de gezamenlijke wetenschappelijke instituten van respectievelijk de KVP, CHU en ARP in 1978 een rapport publiceerden met de veelzeggende titel *Gespreide verantwoordelijkheid*. Kritiek levert het rapport op een beleid dat maatschappelijke verbanden en instellingen (zoals bedrijven, vakbonden en scholen) volstrekt ondergeschikt maakt aan de politiek. 'De vooronderstel-

1 H. Drop, *Algemene inleiding onderwijsrecht*, W. E. J. Tjeenk Willink (Zwolle 1988) 25.

2 Ph. J. Idenburg, *Theorie van het onderwijsbeleid*, hoofdstuk 10 en 14, 1971. Vergelijk ook de publikatie *Hoeksteen of Sluippost* van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Den Haag 1988.

ling in zo'n benadering is dat de overheid het recht toekomt de (..) doeleinden van de samenleving vast te stellen en vervolgens die samenleving (..) naar haar opvattingen te richten.³ In dit beleid spelen de maatschappelijke 'tegenvoeters' veelal nog wel een rol. Overleg en inspraakmogelijkheden zijn vaak in procedures en regels vastgelegd (vormen van communicatieve planning). Uit *efficiency*-oogpunt is dat uiterst verstandig, maar dat neemt niet weg 'dat in deze maatschappijvisie de overheid domineert als dé koersbepaler in onze samenleving'.⁴ De voorgestane sturing vanuit één centraal gezichtspunt tast het beginsel van de gespreide verantwoordelijkheid aan. Vanuit haar politiek-staatkundige visie beklemtoont de christen-democratie de kwalitatieve verscheidenheid van samenlevingskringen. Een verscheidenheid, waaraan de verschillende maatschappelijke sectoren hun autonomie of soevereiniteit uiteindelijk ontleen. Het constructieve onderwijsbeleid bedreigt in potentie deze verscheidenheid. Behalve principiële bezwaren zijn er ook praktische bezwaren tegen een te sterke accentuering van de overheidsrol. (Beide hangen overigens ten nauwste met elkaar samen.) Zo heeft Kreukels erop gewezen dat een evenwichtige overheidsplanning (en dat geldt voor het gehele overheidsbeleid) slechts vorm en inhoud krijgt op het kruispunt van vele betrekkelijk autonome ontwikkelingen in de samenleving. Verschillende samenlevingskringen handelen namelijk conform een eigen mandaat, dat telkens een eigen dynamiek kent. Een ver doorgevoerd (zogenaamd) integraal beleid snoert de samenleving in en legt het een strak stramien op, dat vervolgens stroef mee-evolueert met ontwikkelingen in de samenleving.⁵

De uitdaging, waar de politiek momenteel voor staat, is inhoud te geven aan een beleid, dat bij alle gerechtvaardigde politieke doelstellingen, fundamenteel rekening houdt met de relatieve autonomie van de maatschappelijke verbanden. Daartoe dient de overheid een adequaat beleidsinstrumentarium te ontwikkelen. Met een variant op het rapport *Gespreide verantwoordelijkheid* luidt de essentiële vraag: wie moet, op welke manier bepaalde verantwoordelijkheden ter hand nemen? Reden genoeg om het basisdocument van de christen-democratie, het *Program van Uitgangspunten*, te raadplegen.

2.2 *Christen-democratische uitgangspunten*

In 1980 verscheen het *Program van Uitgangspunten* van het CDA, dat een weergave is van de hoofdlijnen van christen-democratisch denken in termen van vier kernbegrippen: gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, rentmeesterschap en solidariteit.

Gerechtigheid wordt als hoofdmotief van overheidshandelen aangemerkt. Globaal komt het beginsel erop neer, dat de overheid de publieke voorwaarden voor een verantwoordelijke samenleving garandeert en perso-

3 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Gespreide Verantwoordelijkheid* (Den Haag 1978) 17-18.

4 *Ibidem*.

5 A. M. J. Kreukels, *Planning en planningsproces* (Den Haag 1980) 134.

nen, zowel als maatschappelijke verbanden in staat stelt hun verantwoordelijkheden, solidariteit en rentmeesterschap te praktizeren. Het gaat daarbij om de (juridische, planmatige en financiële) condities waaronder zij hun roeping waar kunnen maken. Anderzijds verplicht het de overheid bescherming te geven aan de zwakken, en er zorg voor te dragen dat burgers en hun organisaties ook zelf in hun gedrag rekening houden met de rechten van anderen. De structuur van het onderwijs zal dan ook in beginsel alle leerlingen de mogelijkheid moeten bieden een ononderbroken leerweg af te leggen, afgestemd op de capaciteiten en talenten van de afzonderlijke onderwijsgenieters. Het onderwijs zal moeten toerusten tot vakbekwaamheid en het dragen van verantwoordelijkheden ten behoeve van de dienst aan medemens en samenleving. Het overheidsbeleid richt zich op het realiseren van gelijke kansen op een bij ieder passende opleiding (artikel 32 Program van Uitgangspunten).

Gespreide verantwoordelijkheid wijst als ordeningsbeginsel van de samenleving heen naar de norm van verscheidenheid, de veelkleurigheid van maatschappelijke activiteiten, die alle een eigen karakter hebben. Sectoren van de samenleving, waaronder het onderwijs, moeten naar hun eigen aard kunnen functioneren, vrij van overheersing door de staat (althans voor wat betreft het bijzonder onderwijs), de commercie, of technocratisch-professioneel imperialisme. Besturen, onderwijsontvangers, betrokken ouders, andere sympathisanten en het personeel van scholen dienen (mede)verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor de ontwikkelingen op het gebied van onderwijs. De overheid moet de grondwettelijke vrijheid van onderwijs waarborgen (artikel 34 Program van Uitgangspunten) en zorgen voor afdoende vormen van medezeggenschap. Onderwijsrechtspersonen zullen daar zelf vorm aan kunnen geven.

Het *rentmeesterschap* inspireert tot een zorgvuldige omgang met de schepping waarvan de mens deel uitmaakt. Vooral op het terrein van de opvoeding, de vorming en socialisatie van jongeren geldt het bijbelse woord dat de schepping ons als rentmeesters in beheer is gegeven. Ook de rechten van kinderen en jongeren zijn daarmee gemeoid. Reden voor de overheid om erop toe te zien, dat het onderwijs aan deugdelijkheidseisen voldoet, uiteraard met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van scholen. Deugdelijk onderwijs is zonder deze vrijheid zelfs niet mogelijk. Pluriformiteit is voorwaarde voor kwaliteit. De kernbegrippen van het CDA grijpen dan ook in elkaar. Het Program van Uitgangspunten wijst op de vormende taak van het onderwijs en de betekenis van historische en ethische vraagstukken voor de onderwijsinhoud. Scholen zijn namelijk geen koude kennisfabrieken.

Solidariteit verwijst naar een zorg van sterkeren voor zwakkeren. Het onderwijsbestel en zijn structuur moeten daarop toegesneden zijn. Garanties voor gelijke ontplooiingskansen en voor opleidingen, die aansluiten bij de capaciteiten, belangstelling en vaardigheden van leerlingen zijn volgens het Program van Uitgangspunten van groot belang. Hetzelfde program wijst erop dat de inrichting van het overheidsbeleid de solidariteitsbeleving in de samenleving (tussen personen en privaatrechtelijke rechtspersonen) in de weg kan staan. Opdracht aan het adres van de overheid is zulk een

beleid te voeren, dat scholen bij hun activiteiten de gerechtvaardigde belangen van derden laten meewegen

In Verantwoord voortbouwen, het verkiezingsprogramma van het CDA voor de periode 1989-1993, wordt een aantal beleidsvoorstellen gedaan, om de functie van het onderwijs beter tot haar recht te laten komen. De gedetailleerde regelgeving heeft geleid tot een bureaucratisering van het beleid. Die moet worden teruggedrongen, zodat de idealen die een school zich stelt, in haar beleid tot uitdrukking kan komen. Management en inhoud van het onderwijs hangen ten nauwste samen, zo zegt het partijstuk. De ruimte voor leerplan, lessentabel, onderwijsorganisatie en nascholingsactiviteiten wil het program vergroten. De mogelijkheden voor een zelfstandig bestuur en beheer door private onderwijsinstellingen zullen beter benut moeten worden, aldus Verantwoord voortbouwen. Het program roept op tot een herijking van de onderwijspolitiek, vooral ook vanwege de snelle veranderingen waar scholen mee te maken krijgen. Op deze onderwijsomgeving en de ontwikkelingen en uitdagingen die zich daar voordoen, zullen wij hieronder ingaan.

3. Maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context van het onderwijs

3.1 Sociaal-culturele ontwikkelingen

In de meeste toekomstscenario's, die op dit moment de ronde doen (Toffler, Naisbitt, WRR, Sociaal Cultureel Planbureau en andere), wordt sterk de nadruk gelegd op de toenemende behoefte tot persoonlijke profilering⁶. Dat hoeft niet hetzelfde te zijn als een neiging tot individualisme. De profilering uit zich in woonstijlen, kleding, verschillende vormen van vrije tijdsbesteding, verschillen in seksueel gedrag, verschillen in gods-dienst, verschillen in keuzen ten aanzien van gewenst inkomen en de verhouding daarvan met vrije tijd. Een illustratie levert een verslag van een conferentie uit eind 1987. Daar werd onder andere gezegd. 'Marketing, doelgroepenbeleid () wordt onmogelijk want de mens van het komend decennium is veel te individualistisch om in kaart te brengen, de markt wordt chaotisch. Er is geen zinvol onderscheid meer te maken tussen yuppies, dinkies, foodies, muppies, suppies, rappies, sloompies, kakkers, discoos, doorzonbewoners. alles ligt op één hoop de big's *basic income groups*'. We zien dat ook in ons land er lijkt steeds minder gemeenschappelijkheid in de cultuur te zijn, ten aanzien van allerlei opvattingen over – willekeurig opgesomd – de beleving van seksualiteit voor het huwelijk, samenlevingsverbanden, kleding, vrede en veiligheid en ook de opvoeding van kinderen, de onderwijs-pedagogische doelstellingen. Anderzijds is de diversiteit in veel opzichten slechts schijnbaar. Tolerantie, of zelfs ook permissiviteit kan een dekmantel zijn voor angst tot profilering en het consequent leven vanuit een overtuiging,

6 De navolgende passages zijn goeddeels ontleend aan 'Toenemende autonomie van de school: een noodzakelijk probleem', niet-gepubliceerde inleiding van drs. J.C. van Bruggen, 1988.

van conformisme derhalve. Het uitdragen van een visie heeft altijd iets appellerends waarvoor men verantwoording moet afleggen. Het lokt kritiek uit en die wordt geschuwd. Het beeld is niet eenduidig. De strakke sociale controle, die de zuilensamenleving kenmerkte, is doorbroken. Ruimte voor verscheidenheid en zelfs buitenissigheid ontstond, maar ging niet altijd gepaard met een groeiend zelfbewustzijn en een heldere visie op de ethiek en de zinvraag. Of het moest zijn dat het collectief onderschreven vraagteken op deze fronten tot ethiek is verheven, en als dekmantel voor vrijblijvendheid is gaan fungeren.

Toch is de diversiteit een feit. Tussen Staphorst en Amsterdam gaapt een gigantische kloof. Onze samenleving is multicultureel geworden. Religieuze opvattingen lopen uiteen (alhoewel in organisatorisch opzicht minder pregnant dan in het verleden).

Eén van de gebieden waarop men zich met name profileert is de opvoeding van kinderen. Sociologisch is dat ook te verklaren: daar zijn immers veel openingen voor profilering, de marges die binnen de samenleving als geheel worden aanvaard, zijn breed en er zijn ruime normen. Ook internationaal ziet men in toenemende mate deze trend, bijvoorbeeld in het steeds breder wordende palet van bijzondere scholen in de Verenigde Staten, in de discussies aldaar over leerboeken, in verkiezingen voor schoolbesturen en in de bemoeienis van ouders met de identiteit van de school. De stichting van scholen door islamitische en hindoestaanse groeperingen is daarvan in Europa een uiting. Ook deze groeperingen brengen de behoefte aan profilering ten aanzien van levensbeschouwelijke, sociale en culturele vormgeving van onderwijs steeds sterker naar voren.

De emancipatie en de wens zelf verantwoordelijkheden ter hand te nemen, lijkt brede lagen van de bevolking te gaan kenmerken. De hogere scholingsgraad van de bevolking is daar uiteraard debet aan. Trefwoorden zijn pluri-formiteit, emancipatie en 'eigenmeesterschap'. Binnen dit klimaat is de externe druk op de overheid om zich te verantwoorden voor haar regelstellend, normerend en voorwaardenscheppend gedrag groot. Men laat zich het kaas niet van de boterham eten. Van de overheid verwacht men een faciliterend (ondersteunend) beleid, gericht op het realiseren van de voorwaarden om zelf verantwoordelijkheden te dragen, keuzen te doen en op een geeigend niveau beleid te voeren.

Ook scholen moeten functioneren in het geschetste klimaat. De betrokkenheid van ouders en sympathisanten, leerlingen en studenten bij het onderwijs lijkt de laatste decennia geïntensiveerd. Scholen kunnen al minder vrijblijvend keuzen doen en besturen worden nu en dan ter verantwoording geroepen tijdens ledenvergaderingen, of via de medezeggenschapsraad. Betrokkenen wensen telkens meer mee te spreken over de vormgeving van het schoolbeleid. Aan de afnamekant van het onderwijs heeft één en ander ook zijn gevolgen. Jongeren wensen eigen onderwijskeuzen te maken en willen hun eigen opleidingen samenstellen. Dat legt dan ook een zekere druk op de huidige onderwijsstructuur met zijn soms starre verhoudingen. De opkomst van functionele commissies krachtens artikel 61 van de Gemeentewet, die een restrictief aantal bevoegdheden krijgen toegekend bij het beheer en bestuur van de openbare school, is daarvan een uiting.

Relatie met het onderwijsbeleid

Voor de politiek-bestuurlijke benadering van het onderwijs is deze tendens van emancipatie en pluriformiteit van groot belang op bijna alle fronten van het beleid. Het ideaal van de gespreide verantwoordelijkheid vindt, in het onderwijs, sociologisch gezien een vruchtbare bodem in het huidige sociaal-culturele klimaat. Dat stelt eisen aan het onderwijsbeleid. Vraag is op welke manier de overheid het eigen initiatief van burgers zoveel mogelijk kan honoreren, zowel in haar voorwaardenscheppend als regelstellend beleid. De relatie tussen schoolbesturen enerzijds en medezeggenschapsraden, ouders, sympathisanten, onderwijsontvangers en -afnemers anderzijds, verdient daarbij alle aandacht. Maar ook de onderwijs-politieke, planmatige en financiële voorwaarden, waarbinnen scholen functioneren, zijn van wezenlijk belang. Een kenmerkend schoolbeleid, een zelfstandige inrichting van het onderwijsproces, een relatief autonome invulling van het personeelbeheersbeleid, dat alles vereist een zekere omvang van scholen, die op dit moment de schaal van instellingen nogal eens te boven gaat. Een dilemma doet zich hier voor. Hoe kan het onderwijs geografisch toegankelijk en evenwichtig naar richting gespreid blijven, waar de druk tot schaalvergroting toeneemt? Betrekkelijk kleine scholen zijn nauwelijks in staat zelfstandig een breed onderwijsaanbod aan te bieden en zich op onderwijsinhoudelijk front te profileren, de relaties met collega-scholen en andere maatschappelijke verbanden te onderhouden (collega-scholen, voor- en vervolgopleidingen, arbeidsbureaus, scholen voor speciaal onderwijs). Centrale vraag is, hoe de waarden van bereikbaarheid en evenwichtige spreiding naar richting te combineren zijn met de relatief autonome school. Toegespitst op de onderwijsstructuur doet zich in het kader van de sociaal-culturele ontwikkelingen de vraag voor, hoe burgers, in de gedaante van onderwijsgenieters en via onderwijsrechtspersonen, zelf kunnen bijdragen aan een adequate, moderne architectuur en opbouw van het onderwijs met zijn verschillende leerroutes en -trajecten.

3.2 Onderwijskundige ontwikkelingen

Het is uit het oogpunt van rentmeesterschap een slechte zaak, dat lang niet alle jongeren, die met een opleiding beginnen, deze ook voltooien. Vaak beschrijft men deze problematiek in termen van rendementsverlies: een ondoelmatige besteding van publieke middelen is ermee gemoeid. Menselijke talenten gaan verloren. Uit arbeidsmarktperspectief levert één en ander het gevaar op dat men het maatschappelijk gewenste aantal (semi) hoger opgeleiden niet haalt. Reden waarom de rendementsverhoging in het onderwijs momenteel sterk de aandacht trekt. Dat is terecht. De problemen zijn groot. Voor de christen-democratie telt echter vooral ook de weerslag die het falen in het onderwijs heeft op de afzonderlijke leerling, die zich, met meer of minder inzet, heeft gewijd aan de afronding van de opleiding.⁷ Talenten gaan verloren of krijgen te weinig kans zich volledig te ontwikkelen. De uitval in de huidige situatie is onverantwoord hoog. Niet minder dan één

7 Zie voor een christen-democratische benadering de publikatie *Samen Verder* van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA uit 1983.

op de drie leerlingen haakt voortijds af Voortijdige schoolverlating vindt op alle onderwijsniveaus plaats, zoals de onderstaande cijfers illustreren (Daarbij valt aan te tekenen, dat degenen die uitstromen zonder diploma niet altijd ongediplomeerd het dagonderwijs verlaten Vaak sluiten leerlingen opleidingen op een lager niveau af, dan aanvankelijk beoogd was.)

Tabel 1 *Uitstroom van leerlingen c q studenten uit het volledig dagonderwijs naar vooropleiding, 1987-1992*

	1987	1992
basisonderwijs	13 600	14 500
lbo	52 400	35 400
waarvan zonder diploma (z d)	30%	34%
mavo/havo/vwo	41 800	35 800
waarvan z d	50%	53%
kmbo	15 100	16 100
mbo	83 400	73 200
waarvan z d	42%	39%
hbo	43 100	43 000
waarvan z d	38%	37%
wo	36 000	34 300
waarvan z d	35%	34%
totaal	285 400	252 400
waarvan zonder diploma	43%	44%

Bron *Centraal Planbureau 1986, Schoolverlatersbrief 1987 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*

Vooraf op het niveau van het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) en middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (mavo) is de problematiek urgent, omdat daar de risico's van (langdurige) werkloosheid, die vaak op de uitval volgt, extra groot zijn Maar ook voor de leerlingen of studenten uit de overige onderwijssoorten, die de eindstreep niet halen, zijn de arbeidsmarktperspectieven somber Voor de hand liggende reactie op de somber stemmende overzichten is de aanscherping van prestatie-eisen en selectie-instrumenten.

Daarmee is slechts in beperkte mate iets gewonnen. Zo is het zonneklaar, dat juist ook vanwege de toegenomen prestatiedruk, de selectie en verwijzing van jongeren naar het (voortgezet) speciaal onderwijs spectaculair is toegenomen. In de jaren zeventig en tachtig is er sprake geweest van een versnelling van de groei, bij een afnemend kinderaantal. Dit geldt vooral de in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (iobk) en het voortgezet speciaal onderwijs (vso). Van 1970 tot 1986 groeide bijvoorbeeld het (voortgezet speciaal) onderwijs voor moeilijk lerende kinderen met 500% naar 12.966 leerlingen. Ook de andere vormen van (voortgezet) speciaal onderwijs groeiden fors. Het (voortgezet) speciaal onderwijs telt nu meer dan 100.000 leerlingen, verdeeld over zestien verschillende schooltypen. De achtergronden zijn overigens complex Meer specialistische mogelijkheden trekken bijvoorbeeld meer leerlingen aan. Vraag is echter of het altijd terecht is, dat er over de hele linie gescheiden circuits van speciaal en regulier onderwijs bestaan.

Onderwijsstructureel doet zich het probleem gevoelen van de vrij starre structurering van de leerwegen over een algemeen voortgezet onderwijs (avo) en een beroepsgeoriënteerd spoor. De huidige onderwijsstructuur gaat er min of meer expliciet vanuit, dat beroepsvoorbereidende opleidingen later in de levensfase worden gevolgd, naarmate intelligentie en vaardigheden van leerlingen op een hoger niveau liggen. Dat heeft geleid tot een oneigenlijke scheiding van leerwegen, een gebrekkige afstemming van de onderwijsroutes op de capaciteiten, aspiraties en belangstelling van leerlingen en een van binnenuit selecterend onderwijsbestel.

Onderwijsinhoudelijke spanningsvelden zijn er ook. Van diverse kanten klinkt de wens tot verbreding van de algemene vorming in verband met de gewenste culturele en maatschappelijke voorbereiding. Gegeven de beperkte schooltijd en leerplicht roept dat allerlei spanningen op, bijvoorbeeld bij het afbakenen van kernleerplannen.

Relatie met het onderwijsbeleid

Bij de uitval spelen de motivatie van leerlingen en studenten en hun animo verder te studeren (en daarmee de aantrekkingskracht van een betaalde baan te weerstaan) een grote rol. De kwaliteit van het onderwijs (schoolmanagement, zorgverbreding), de aansluiting tussen onderwijssoorten en de structurering van het onderwijsaanbod zijn van grote betekenis. Vraag is hoe de overheid die voorwaarden kan scheppen, die scholen in staat stellen zelf een adequaat en actief en eveneens zichtbaar beleid te voeren. Ook haar deugdelijkheidsbewakende en onderwijsarchitectonische taken zijn daarbij van belang (moeten er eindtermen komen, welke niveau-eisen moeten gelden, welke bekostigingssystematiek sluit het best aan bij een op rendement gericht onderwijs, hoe werkt één en ander door naar de verschillende schoolsoorten?)

3.3 Economisch-technologische ontwikkelingen

Vanuit het oogpunt van de bestrijding van de werkloosheid en de bevordering van de economische groei, is het onderwijs de laatste jaren vooral voorwerp van aandacht geweest. Dat heeft onder meer geleid tot een grotere druk op het onderwijs om doelmatig met de middelen, de lestijd en nieuwe technieken om te gaan (informatietechnologie, groepsgrootte, nieuwe media, onderwijsresearchgebruik, modulair opgezet onderwijs, afstands-onderwijs). Ook de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt staat in de schijnwerpers. Tal van principieel-politieke vraagstukken zijn daarmee gemoed. Zo lijkt de sterk gekritiseerde, vergaande verzelfstandiging van het onderwijs, waarvan met name in de jaren zeventig sprake was, momenteel soms te zijn ingeruild voor een wat naïeve visie op de relatie onderwijs-productiehuishouding. Menigeen ziet het onderwijs louter als leverancier van arbeidskrachten. Scholen dienen zich als het ware mechanisch af te stemmen op arbeidsmarktontwikkelingen. Naïef, omdat de eigen aard van het onderwijs daarmee wordt miskend. Naïef ook, omdat deze visie de mogelijkheden onderschat van bedrijven om zelf met de inrichting van hun or-

ganisaties, met de keuzen voor technologieën en de mate van interne scholing, rekening te houden met onderwijskundige ontwikkelingen. Toch is ook hier sprake van een reeel probleem. Als het onderwijs is aan te merken als brug naar de samenleving van de (nabije) toekomst, zal het zich in geen geval in een geïsoleerde positie mogen manoeuvreren. Het onderwijs kan het niet stellen zonder een intensieve wisselwerking met de maatschappij. Ook arbeidsmarktontwikkelingen raken het onderwijs. De vraag naar kwaliteiten van schoolverlaters kent uiteraard meerdere dimensies. In de eerste plaats zijn er de vereiste praktische kennisaspecten en vaardigheden. Deze veranderen in onze kennisintensieve samenleving echter zeer snel. Daarom leggen veel ondernemingen in hun personeelsbeleid telkens meer nadruk op de houdingen (attitudes) van sollicitanten en hun vermogen tot verder leren. De capaciteit tot en de animo voor her- en bijscholing is van doorslaggevend belang aan het worden. Eén en ander veronderstelt meer en meer een brede maatschappelijke vorming, die dienst doet als groeikern voor latere ontwikkeling in studie en beroep. De druk tot verlenging van het algemeen vormend en funderend onderwijs is om die reden vrij groot.

Relatie met het onderwijsbeleid

In reactie op deze tendensen wint de gedachte veld, dat het onderwijs in aanvang breed, algemeen vormend en gematigd beroepsvoorbereidend van karakter moet zijn, waarna in latere fasen een afstemming op de arbeidsmarkt kan plaatsvinden via een flexibel, door afzonderlijke leereenheden (modulair) opgebouwd onderwijsaanbod. De introductie van de driejarige, brede basisvorming, na de basisschool, is onder meer vrucht van deze gedachte.

Het ei van Columbus is daarmee echter niet gevonden. Problemen blijven zich voordoen. Kijken we ten eerste naar de structuur van het onderwijsstelsel, dan blijkt dat bovengenoemde beleidskeuze:

- ook voor 'meer praktisch' ingestelden een verlenging van het algemeen vormend onderwijs betekent, met alle gevolgen van dien voor hun motivatie, betrokkenheid en studievoortgang (*drop-out*-problematiek),
 - qua tijdsbeslag niet in de periode van de (partiele) leerplicht valt te realiseren, hetgeen ertoe leidt dat velen het onderwijs hooguit verlaten met een afgeronde algemeen vormende opleiding. De arbeidsmarktperspectieven zijn dan betrekkelijk slecht,
 - tot een verdringing van voor de arbeidsmarkt kwalificerend onderwijs leidt, omdat meer waarde wordt gehecht aan doorstroomkwalificaties.
- Vraag is dus hoe recht gedaan kan worden aan de verschillende bekwaamheden, interesses en vaardigheden van leerlingen, terwijl toch het vooruitzicht op een gewenste positie op de arbeidsmarkt blijft gewaarborgd.

3.4. Kabinetsbeleid

In de tweede paragraaf van dit hoofdstuk is al het één en ander gezegd over het beleid, zoals dat de afgelopen decennia is gevoerd en de uitdagingen die er momenteel liggen. Het constructieve onderwijsbeleid hield niet op na

presentatie van de Contourennota van minister Van Kemenade. Het tempo van de wetgevende arbeid is nadien niet verminderd, terwijl ook de intensiteit van de overheidsinterventies in het onderwijs niet is afgenomen. In sommige opzichten lijkt het constructieve karakter van het beleid eerder te zijn toegenomen. Met de Wet op het basisonderwijs (WBO, ingevoerd in 1985) werden kleuter- en lager onderwijs, met een verwijzing naar het ideaal van een ononderbroken leerweg, geïntegreerd. Een ingrijpende herstructurering staat het voortgezet onderwijs te wachten met de conceptwet op de basisvorming die begin 1987 de Kamer bereikte en vanaf 1990 zou moeten worden ingevoerd. Het concept baseert zich op het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Basisvorming in het onderwijs van januari 1986. Een verlenging van de basisvorming wordt voorzien tot een periode van drie jaar. In de tweede fase van het voortgezet onderwijs zal de nodige (beroepsvoorbereidende) differentiatie mogelijk zijn. In 1986 trad de Wet op het hoger beroepsonderwijs (WHBO) in werking. Daarmee werd deze schoolsoort uit het wettelijk regime van het voortgezet onderwijs gelicht en meer in overeenstemming gebracht met de regelgeving voor het wetenschappelijk onderwijs (alhoewel er bijvoorbeeld qua bestuursstructuur belangrijke verschillen blijven). Ook voor het wetenschappelijk onderwijs kwam in 1985 een nieuwe wet tot stand. Correcties werden aangebracht op de Wet universitaire bestuurshervormingen (WUB) en de Wet twee-fasenstructuur wetenschappelijk onderwijs. Een nieuw voorstel van Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek heeft de strekking de afzonderlijke wetten te harmoniseren. De Wet op de open universiteit (1984) regelt het functioneren van deze instelling voor 'hoger onderwijs op afstand'.

In 1987 zag een (herzien) ontwerp Invoeringskaderwet volwasseneneducatie (IKVE) het licht, die een planprocedure behelst voor het plaatselijk vormings- en ontwikkelingswerk voor volwassenen, de basiseducatie en het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs. De ontwerp-Wet cursorisch beroepsonderwijs (WCBO, 1988) biedt voor het hele terrein van het door de overheid bekostigde of gesubsidieerde deeltijd-beroepsonderwijs één wettelijk kader voor deugdelijkheidsbepaling en -bewaking, planning en financiering.

Daarnaast zijn verscheidene ingrijpende maatregelen genomen op het gebied van de spreiding van de onderwijsvoorzieningen. Gewezen is al op de integratie van het kleuter- en lager onderwijs. Te denken valt tevens aan de zogenaamde Nota over de Herstructurering en fusie in het voortgezet onderwijs (HEFVO-nota). Door de opheffingsnormen te verhogen wilde de overheid tot een herschikking van het scholenbestand komen. Ongeleide kaalslag, vanwege de voorziene daling van het aantal leerlingen, wilde zij voorkomen. De operatie werd uiteindelijk afgeblazen. De Sectorvorming en vernieuwing in het middelbaar beroepsonderwijs (de SVM-operatie) gaat leiden tot schaalvergrotingsprocessen en de vorming van brede (multi-) sectorale beroepsopleidingen. De Wet op het hoger beroepsonderwijs zorgde eveneens voor omvangrijke scholen, terwijl de Taakverdeling en concentratie (TVC) en Selectieve krimp en groei operatie (SKG, respectieve-

lijk 1982 en 1986) een herschikking van de taken in de wetenschappelijke sfeer beoogden

Aan wet- en regelgevende arbeid dus geen gebrek. Wel was er in zekere zin sprake van een kentering in het beleid. Niet dat de intensiteit van alle onderwijspolitieke maatregelen afnam. Wel veranderde de sturingsfilosofie van waaruit het beleid is gevoerd. Een koerswending vond namelijk plaats met de Nota Minder regels, meer ruimte en de Nota Hoger onderwijs autonomie en kwaliteit (HOAK, 1985) die van de kant van het departement is geëxpliciteerd in de Nota De school op weg naar 2000, een besturingsfilosofie voor de jaren negentig. Centraal staat 'een andere besturingswijze van het onderwijs'. De HOAK-nota legde daarvoor de basis. Haar uitstraling – ook naar de overige onderwijssoorten – was groot. Daarom een enkel woord over haar inhoud. De nota concentreert zich op de navolgende beleidsaspecten en doelstellingen

- een meer afstandelijke besturing door de overheid en een grotere autonomie voor de instellingen;
- een adequaat systeem van kwaliteitsbewaking,
- een grotere omgevingsgerichtheid van onderwijsinstellingen,
- vergroting van de aanboddiversiteit in het hoger onderwijs

Uitwerking van deze doelstellingen mondt uit in de volgende voorstellen:

- het opzetten van een systeem van zelfregulering bij de kwaliteitsbewaking en de introductie van een budgetfinancieringsbeleid,
- versterking van de consumentensoevereiniteit (keuzemogelijkheden voor onderwijsgenieters worden uitgebreid),
- uitbreiding en intensivering van netwerken tussen de instellingen voor hoger onderwijs en organisaties uit de andersgeaarde samenlevings-sfeeren,
- introductie van een communicatief systeem van planning.

Expliciet nog is de besturingsfilosofie neergelegd in de Nota De school op weg naar 2000, een besturingsfilosofie voor de jaren negentig (de Nota 2000). Deze publiceerde de bewindsman van Onderwijs en Wetenschappen in mei 1988.

4. Probleemstellingen

Op basis van de bovenstaande uitgangspunten, omgevingsanalyses van het onderwijs en politiek-bestuurlijke trends zijn de volgende probleemstellingen richtinggevend voor dit rapport

1. Welke visie heeft de christen-democratie op onderwijs als zodanig? Welk mensbeeld is daarmee gemoeid? Wat zijn de specifieke bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de overheid in het onderwijsveld, gegeven onder meer de civiele effecten van onderwijs?

2. Welke besturingsfilosofie huldigt de christen-democratie en welke con-

sequenties heeft dat sturingsconcept voor de manier waarop de overheid haar beleid inricht voor het openbaar en bijzonder onderwijs? Welke christen-democratische criteria en ijkpunten zijn daarbij maatgevend, gegeven de specifieke culturele en normatieve kenmerken van de onderhavige beleidssector? Welke bestuursinstrumenten passen bij deze visie op de samenleving?

3 Op welke manier kan in het beleid recht gedaan worden aan de verantwoordelijkheid van bevolkingsgroepen in het onderwijsaanbod en de pluri-formiteit van de samenleving? Welke eisen stelt de versterking van het particulier initiatief aan het bestuur en beheer van openbare en bijzondere scholen, de medezeggenschapsstructuur en de planning van onderwijsinstellingen?

4. Welke structurering van het onderwijs past bij de politieke uitgangspunten van het CDA. Welke onderwijsstructurele criteria zijn van de uitgangspunten af te leiden en hoe kristalliseren zij zich uit in de verschillende onderwijssoorten?

5 Hoe kan de bureaucratisering en regelverdichting rondom de taken van de overheid op de fronten van deugdelijkheidsbewaking, kwaliteitsbevordering, planning en bekostiging van de onderwijs-infrastructuur worden teruggedrongen, ten gunste van de eigen verantwoordelijkheid van onderwijsrechtspersonen en andere organen? Welke plannings- en bekostigingsmethode past bij de gewenste onderwijsstructuur? Op welke manier moet de overheid de kwaliteit bevorderen en de deugdelijkheid bewaken? Het één en ander onderscheidenlijk voor openbaar en bijzonder onderwijs

6. Hoe werken de overheidstaken door naar de verschillende onderwijssoorten?

5. Opzet en kern van het rapport en leidraad bij het lezen van de opeenvolgende hoofdstukken

Het geven van onderwijs is geen neutrale, waarde vrije aangelegenheid. Hoe wij over onderwijs en het politieke onderwijsbeleid denken, heeft te maken met wat wij van de mens verwachten en hoe wij tegen zijn of haar bestemming in het leven aankijken. Deze mensbeelden spelen in de actuele discussie een rol. De samenhang tussen mensbeeld en (politiek) onderwijsbeleid zal in hoofdstuk II van dit rapport voor het voetlicht worden gehaald. De cultuur van het onderwijs staat dan centraal. De structuur van het onderwijsbestel is nauw met het eigene van onderwijs en vorming verweven. Ook die samenhang zal in hoofdstuk II worden geschetst via een exposé over de historische achtergronden van ons huidige onderwijsbestel.

In hoofdstuk III passeert de besturingsfilosofie van de christen-democratie de revue. Richtinggevend daarbij is de vraag op welke gronden, op basis van welk motief, ter bescherming van welke belangen en op welke manier

de overheid moet handelen. Met de behandeling van deze thematiek legt dit hoofdstuk de basis voor de volgende onderdelen van het rapport

Hoofdstuk IV spitst zich toe op probleemstelling 3. Het zwaartepunt van dit onderdeel van het rapport ligt bij de vragen rondom het bestuur en beheer van scholen, de privaatrechtelijke en publiekrechtelijke invulling daarvan, de interne democratisering, de verhouding tussen bevoegde gezagen en schoolleiding, de medezeggenschap van ouders, personeel, leerlingen of studenten, de verantwoording van scholen naar de direct betrokkenen

De criteria voor het beleid, die in het tweede en derde hoofdstuk zijn opgediept gaan hun rol spelen bij respectievelijk de uiteenzetting over de onderwijsstructurele (hoofdstuk V), planmatige (hoofdstuk VI) en financiële (hoofdstuk VII) voorwaarden die bevoegde gezagen nodig hebben om zelfstandig inhoud te geven aan hun taak, om op een verantwoorde manier passend onderwijs – afgestemd op de talenten en capaciteiten van leerlingen – aan te bieden. Onderwijs, dat voortvloeit uit de eigen doelstellingen van de onderwijsrechtspersoon. Hoofdstuk VIII zal verder op de kwaliteitsaspecten van het onderwijs ingaan. Essentiele zaken daarbij zijn de bereikbaarheid en financiële toegankelijkheid van het onderwijs en dus de evenwichtige spreiding naar richting

Planmatig betekent één en ander dat de rechtspersoon, waar scholen van uitgaan, een zodanige omvang moet hebben, dat hij aan deugdelijkheidseisen kan voldoen en hij – in open communicatie met andere betekenisvolle maatschappelijke verbanden en collega-scholen – een slagvaardig schoolbeleid kan voeren. Bevoegde gezagen moeten een breed en herkenbaar geprofileerd onderwijsaanbod kunnen samenstellen, onderwijsinhoudelijke en pedagogisch-didactische keuzen kunnen doen, intern leerlingen naar niveau en eventueel naar opleiding kunnen groeperen (zodat leerlingen die uiteenlopende talenten hebben tot hun recht komen), het onderwijsproces zelfstandig organisatorisch kunnen vormgeven, een eigen personeelbeheersbeleid kunnen voeren, de kwaliteit van het onderwijs kunnen evalueren en dergelijke

De commissie is van mening, dat die eis tot een pleidooi voor gereguleerde schaalvergroting moet voeren. Gereguleerd, vanwege onder meer de genoemde essentiële onderwijswaarden (ideele en dus ook geografische toegankelijkheid). Daarom gaat de werkgroep uit van een aantal niveaus binnen het onderwijsveld, te weten een eerste niveau dat dienst doet als 'werkplaats' van docenten en scholieren of studenten en een tweede en derde niveau waar het accent ligt op de organisatie en coördinatie van het onderwijs, afgestemd op het profiel en de doelstellingen van de rechtspersoon waar het onderwijs van uitgaat. Op dit tweede en derde niveau (respectievelijk het domein van schoolleiding en bevoegd gezag) krijgen de strategische beslissingen hun beslag, wordt het schoolbeleid uitgestippeld en worden de lijnen van het schoolproces uitgezet

Zoals gezegd, zal het onderwijs, dat van een rechtspersoon uitgaat, van een zekere schaal of omvang moeten zijn, wil hij zijn verantwoordelijkheden waar kunnen maken. Gegeven de voorwaarden van een evenwichtige spreiding naar richting en de bereikbaarheid van onderwijs, pleit de commissie dan ook voor een vorm van contingentering of samengaan van scholen, zodanig dat relatief kleine scholen kunnen blijven voortbestaan of opgericht kunnen worden, op voorwaarde dat zij zich bestuurlijk en organisatorisch aansluiten bij andere (geestverwante) scholen. Concreet zullen er twee soorten normen gaan functioneren, te weten stichtings- annex opheffingsnormen en ondernormen. Het eerste cluster omvangsnormen geeft – indien scholen deze bereiken – onder meer recht op bekostiging uit de publieke kas. Dat geldt niet voor de lagere ondernorm.⁸ Extra bekostigingsvoorwaarde is daar, dat instellingen bestuurlijk en organisatorisch aanhaken bij (geestverwante) partners (op afstand) (hoofdstuk VI)

Daarmee zijn dan waarborgen gecreeerd voor een adequaat schoolbeleid van relatief autonome scholen. De bekostigingssystematiek (hoofdstuk VII) en de publieke deugdelijkheidsbewaking (hoofdstuk VIII) zullen scholen zoveel mogelijk ruimte moeten laten om zelfstandig inhoud te geven aan het onderwijs ter realisering van de doelstellingen, die de rechtspersoon zich stelt. Die speelruimte zal voor bijzondere scholen een ander karakter hebben dan voor openbare scholen. Als het rapport pleit voor een (bestuurlijke) verzelfstandiging van het openbaar onderwijs, betekent dat niet, dat de overheid niet meer hoeft toe te zien op het openbaar karakter van dit onderwijs.

Randvoorwaarde bij de autonomievergroting van scholen is, dat de overheid deze voldoende mogelijk maakt. Het bekostigingssysteem moet schakelen met hetgeen beoogd wordt. De overheid moet de verantwoordelijke samenleving mogelijk maken. De bekostigingssystematiek, die het beste past bij de zelfstandigheid van onderwijsrechtspersonen, mag stellig niet gaan fungeren als deur voor een budgettair afwentelingsproces van de zijde van de overheid. Dat gevaar is namelijk reeel. In het toekomstige beleid zullen dergelijke eventuele negatieve implicaties, verbonden met nieuwe bekostigingsmethodieken, alle aandacht moeten krijgen. Het ideaal van de verantwoordelijke samenleving mag niet verbasterd worden ten bate van een bezuinigingsbeleid. De wijziging van bekostigingsmethoden moet uitdrukkelijk ten goede komen aan het onderwijs. Eventuele 'meerkosten' zijn dan ook acceptabel, gezien de kwaliteitsverhoging die met alle wijzigingsvoorstellen van dit rapport beoogd zijn.

De voorgestelde planningstechniek zorgt ervoor, dat er per onderwijsrichting regionale verbanden van samenwerkende scholen kunnen ontstaan, die onder de verantwoordelijkheid van één centraal bestuur vallen. De re-

⁸ Ondernormen zijn getalsmatige criteria, die verwijzen naar het minimum aantal leerlingen dat een aparte onderwijsinstelling of afdeling, uitgaand van een omvangrijker schoolbestuur, moet bevolken, wil de onderwijsrechtspersoon voor bekostiging uit de publieke kas van het daar gegeven onderwijs in aanmerking komen.

gio-indeling zal uiteraard, per erkende richting, variëren. De spreiding van de bevolking over ons land is, gemeten naar richting, uiteraard niet gelijkmatig. Het centrale schoolmanagement (bestuur en schoolleiding) zal naar de opvatting van de commissie veel verantwoordelijkheden moeten krijgen bij het vaststellen van het onderwijsaanbod, de afstemming van leerinhouden van de verschillende scholen die onder één bestuur vallen, het personeelbeheersbeleid, de situering en planning van nevenvestigingen of afdelingen, de bekostiging daarvan, de ontwikkeling van eindtermen, het onderhouden van relaties met voor- en vervolgopleidingen en andere maatschappelijke verbanden. Reden waarom in dit model niet meer de school, maar de rechtspersoon bekostigingseenheid zal zijn. Uiteraard hóeft een afzonderlijke onderwijsrechtspersoon, die op zichzelf boven de opheffingsnormen functioneert, geen nevenvestigingen te hebben, om aanspraak te kunnen maken op bekostiging. Financieel moet het evenwel niet onaantrekkelijk worden gemaakt een nevenvestigingenbeleid te voeren. Voor de extra kosten, die gepaard gaan met het in stand houden van een betrekkelijk kleine school of afdeling, dienen zij dan ook uit de publieke kas een dekkende vergoeding te krijgen (voorzover zij tenminste boven de nader vast te stellen ondernorm blijven).⁹

Van de genoemde voorstellen gaat een impuls uit tot de vorming van brede schoolfamilies. Dat vereenvoudigt de horizontale doorstroming van leerlingen en de afstemming van leerwegen. Besturen zullen via hun scholen meerdere opleidingen kunnen gaan aanbieden. De overheid definieert daartoe globaal een scala van opleidingen, die rechtspersonen kunnen gaan verzorgen. Zij garandeert daarbij, dat in de onderbouw van het voortgezet onderwijs een begrensd gemeenschappelijk kernleerplan wordt aangeboden, zodat een vroegtijdige, betrekkelijk definitieve, spreiding van leerlingen over opleidingen niet mogelijk is. Onderwijsrechtspersonen moeten een optimale vrije ruimte hebben om zich overeenkomstig hun oogmerken te kunnen profileren. De ontwikkeling van eindtermen dan wel examens in en voor eigen kring maakt de overheid mogelijk. Voor het openbaar onderwijs ziet zij erop toe dat eindtermen, die daar gelden, voldoen aan de maatstaf van open toegankelijkheid.

Hierboven werden drie niveaus onderscheiden, te weten die van respectievelijk de 'werkplaats' (uitvoering), het beheer en het bestuur. Elke onderwijsrechtspersoon heeft deze niveaus in huis, hetzij op één plaats geconcentreerd, hetzij verspreid over vestigingen. Daarnaast is er nog een vierde niveau te onderscheiden. Wij doelen daarbij op allerlei platforms van onderling samenwerkende en overleggende zelfstandige schoolbesturen. Op dit niveau kunnen de instellingen schoolbestuursoverschrijdende zaken ter hand nemen, zonder dat besloten hoeft te worden tot behartiging van de taken door de overheid.

Vanwege de ongelijksoortigheid van dergelijke activiteiten, zal de samenstelling van samenwerkende onderwijsrechtspersonen wisselend zijn. Het

9 Dit rapport werkt de normen zelf niet verder uit, maar geeft slechts nastrevenswaardige tendensen en oplossingsrichtingen weer.

onderwijsvoorrangsbeleid en de ontwikkeling van eindtermen in eigen kring, vragen elk om andere overlegfora dan bijvoorbeeld de representatie in de richting van de overheid, het aansluitingsoverleg tussen schoolsoorten (vergelijk basisonderwijs-voortgezet onderwijs (bovo)-projecten) of het gezamenlijk beheer van fondsen ter dekking van risico's van bijvoorbeeld ziekte en vervanging. Of overheidsbemoeienis bij deze zaken nodig is en hoe zij die – indien noodzakelijk – inkleedt, vraagt per activiteit om een aparte afweging

Ten slotte nog een woord over de reikwijdte van dit rapport. Uit praktisch oogpunt heeft de commissie ervoor gekozen zichzelf restricties op te leggen en de uitwerking van het christen-democratisch gedachtengoed te beperken tot het basisonderwijs, de eerste en tweede fase van het voortgezet onderwijs, en het hoger onderwijs. De volwasseneneducatie, het cursorisch beroepsonderwijs, de tweede fase in het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek blijven buiten beschouwing. Daaruit mag niet geconcludeerd worden, dat de christen-democratische beginselen hun uitwerking en vertaling in dit onderwijs- en scholingstraject ontberen. De problemen en vraagstukken, die hier liggen, zijn echter zo specifiek dat zij om een aparte vervolgstudie vragen.

II. Een analyse van de onderwijssector

1. Inleiding

De overheid kan natuurlijk geen onderwijsbeleid voeren zonder een visie op het principieel eigene van het onderwijs. Als zij een leerplicht van kracht laat zijn, deugdelijkheidseisen stelt, de vrijheid van richting en inrichting waarborgt, het onderwijs bekostigt en zorg draagt voor steunfuncties, dan gebeurt dat niet ongericht. Meer of minder omschreven en bewust houdt zij er dan een filosofie over opvoeding, educatie en onderwijs op na. Dat is uiteraard geen waarde vrije en politiek onomstreden aangelegenheid. Vooral ook verschillen in mensbeelden spelen in de actuele discussie over het onderwijsbeleid een rol. Mensbeeld, 'cultuur en structuur' van het onderwijs zijn zeer nauw verweven.

In dit hoofdstuk zal een aantal visies op de mens en de daarbij passende onderwijsfilosofie aan de orde worden gesteld. Vervolgens zal aan de hand van een historisch exposé de structuur van het onderwijs worden verkend. Het geheel mondt uit in een aantal aangescherpte probleemstellingen.

2. Mensbeeld en onderwijsbeleid

Het is een vrijwel onomstreden uitgangspunt van beleid, dat het onderwijs drie centrale functies vervult. Het moet bijdragen aan de cultuuroverdracht, de individuele ontplooiing van de mens, voorbereiden op deelname aan het maatschappelijk leven en de wereld van het beroep. Zo staat het in toelichtingen op begrotingen van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en onderwijswetten. De luwte rondom dit uitgangspunt is slechts schijn. Met de discussies over het verplichte leerplan, de verhouding tussen algemeen vormend en beroepsvoorbereidend of -kwalificerend onderwijs en de reikwijdte van de vrijheid van onderwijs zijn verschillen in mensvisie gemoeid. In deze discussie over onderwijs roeren zich verschillende stromingen, zoals:

- de *utilitaristisch-liberale* stroming, loot aan de stam van het zeventiende-eeuwse rationalisme, ziet de mens als een wezen, dat streeft naar nutsmaximalisatie¹ en daarmee tegelijk en per definitie het (economisch) belang van de samenleving bevordert.² De neiging dit eigenbelang toe te spitsen op economische grootheden is zeer groot en heeft tot gevolg, dat – zeker vanaf een bepaalde leeftijd van leerlingen – men de vormingselementen van het onderwijs als onnodige ballast ziet. Slogans als *back to the basics* en *no nonsens onderwijs* zijn de produkten van deze visie. Onderwijs de-

1 Prof mr B M Teldersstichting, drs A A M Kinneking, *Liberalisme* (Den Haag 1988) 18

2 *Ibidem*, 12

gradeert men tot een functie van de produktiehuishouding. De over te dragen kennis is uitdrukking van bestaande maatschappelijke verhoudingen. Structuur en inhoud passen zich aan de arbeidsmarktbehoefte aan

– de *naturalistische* stroming (die eveneens een liberale variant kent, in het gewaad van een ontplooiingsperspectief).³ Groei en ontwikkeling van de mens en zijn persoonlijkheid voltrekken zich als het ware organisch. De mens is als een boom of plant, die groeit volgens innerlijke wetten en disposities. Dit perspectief werd in het verleden onder meer verwoord door J.S. Mill en werd – in een modern tenue gestoken – vooral in de jaren zeventig populair (de humanistische psychologie). Het accent ligt op zelfverwerkelijking en zelfontplooiing. De afzonderlijke mens, met zijn specifieke temperament en aanleg, is normatief voor de te hanteren pedagogische methoden en onderwijsinhouden en zelfs voor de architectuur van de samenleving. Zo moet bijvoorbeeld het leerproces afgestemd zijn op de persoonlijkheid van het kind. Het onderwijs en het pedagogisch handelen worden genormeerd aan de hand van ideeën over het vermeende verloop van de persoonsontwikkeling.

– een *maatschappij-kritische*, op historisch-materialistische leest geschoei-de stroming, waarin een zwaar accent ligt op het sociale wezen van de mens. De persoon is volgens deze stroming slechts vanuit zijn maatschappelijke context, zijn intermenselijke relaties te duiden. Hij is geen geïsoleerd wezen, met eigenschappen waar consequent maatstaven aan te ontleen zijn voor de opvoeding, het onderwijs en de samenleving. Veel talenten en vaardigheden blijken daarom uiteindelijk niet erfelijk, maar sociaal verankerd te zijn. Milieu-specifieke zaken, omgevingsfactoren, zoals opleidingsniveau van de ouders en hun positie op de economische ladder, worden door de maatschappij-kritische theoretici verantwoordelijk gesteld voor schoolprestaties. De sociale ongelijkheid weerspiegelt zich in de schoolresultaten en vindt er tegelijkertijd haar bestendiging in. De rechtvaardige egalitaire samenleving ondervindt tegenwerking van een onderwijssysteem, dat naar zijn opbouw (bijvoorbeeld categoriaal), leerplan (de huidige maatschappij dient als referentiekader) en selectiemethoden (prestatie-ideologie) economische machtsverhoudingen weerspiegelt.

Via een onderwijspolitiek gericht op groepsonderwijs, een breed emancipatorisch leerplan, via creatief leren en uitgestelde selectie pogen aanhangers van deze stroming de vermeende structuurbevestigende rol van het onderwijs te doorbreken.

In zekere zin grijpen de naturalistische en de maatschappij-kritische visie in elkaar. Waar de milieu-specifieke determinanten van de schoolresultaten zijn geneutraliseerd, resteren immers slechts de – wèl positief beoordeelde – natuurlijke verschillen. Reden waarom in de jaren zeventig de horizontalisering van het onderwijssysteem werd bepleit. Het zogenaamd klassegebonden categoriale systeem moest worden opgeheven.

3 *Ibidem*, 17

De norm van persoonlijke ontplooiing werd zwaar aangezet. Men nam als het ware een voorschot op de egalitaire samenleving waarin de vervreemding, opgeroepen door de structurele maatschappelijke heerschappijvormen, is geslecht.

Uit sociaal-democratische hoek komt de laatste tijd veel kritiek op deze 'heilloze coalitie' van de maatschappij-kritische en naturalistische stroming. Vanwege de nadruk die uiteindelijk gelegd werd op de persoonlijke ontplooiing, zou de sociale ongelijkheid juist ongemoeid gelaten zijn. De differentiatie van het onderwijs naar belangstelling en persoonlijke voorkeur van de leerling is de sirenenzang voor de sociaal-democratie uit de jaren zeventig geweest. Geboeid en met overgave heeft men voor een uiteindelijk liberale optie gekozen, zo luidt de analyse.⁴ Het net wordt nu aan de andere kant van het vissersschuitje uitgeworpen. *Promotion de tous* heet nu het ideaal. Zo lang mogelijk moeten aan leerlingen gezamenlijk dezelfde onderwijsinhouden overgedragen worden, om daarmee de gewraakte sociale ongelijkheid een halt toe te roepen.

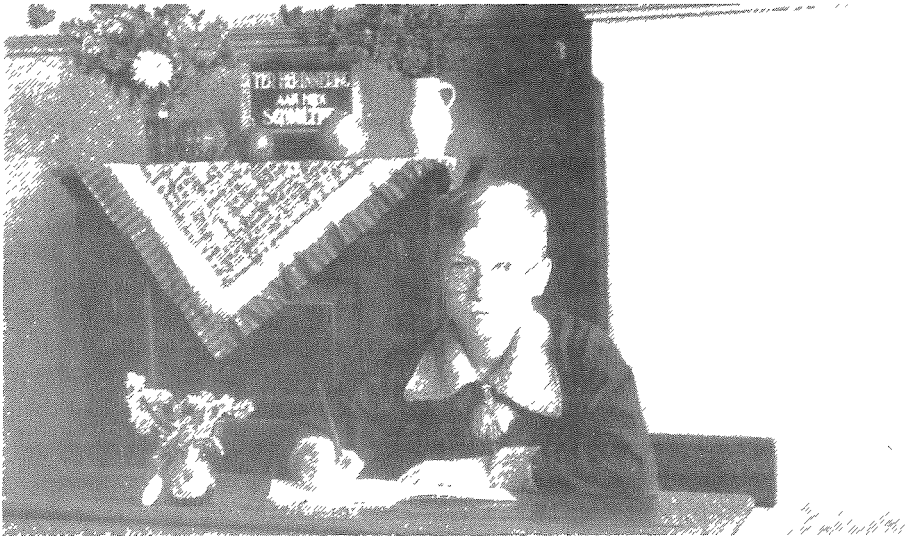
- de *christelijk geïnspireerde* stroming, die raakvlakken vertoont met bovenstaande visies. Evenals de naturalistische stroming gaat de christelijk gefundeerde mensvisie er vanuit, dat de mens niet eenvormig is geschapen. De bijbel spreekt over het werken met de talenten die personen ontvangen hebben, over rentmeesterschap. Mensen verschillen in aanleg, capaciteiten, belangstellingssferen, intelligentie en vaardigheden. De opdracht, de talenten ten goede aan te wenden, geldt echter voor allen in dezelfde mate. Alle mensen hebben deze opdracht gemeenschappelijk. In dit perspectief ligt het eigene van de mens in de zogenaamd ethisch gefundeerde relationaliteit. De mens is een sociaal en geestelijk wezen. Als persoon is de mens bestemd om te worden wat hij behoort te zijn. Naar een woord van Jacques Maritain vindt het bestaan zijn voltooiing in de liefde en het geloof. Zelfverwerkelijking in deze zin van het woord is een opdracht, die slechts gerealiseerd kan worden in wisselwerking met de omgeving, via relaties met de medemens, de schepping en God. De kwaliteit van deze relaties is mede afhankelijk van menselijke vormgeving. Beslissend nu is dat de kwaliteit van de relaties die mensen onderling onderhouden, dus de mate waarin het intermenselijk verkeer verantwoord en rechtvaardig is, terugwerkt op de betrokkenen. In die zin heeft de mens zichzelf tot opdracht. De betrekkingen tussen mensen vragen dus om een verantwoorde vormgeving, ter wille van (onder meer) de persoonsontwikkeling zelf. Waar nu opvoeding en onderwijs tekort schieten in het wekken van een moreel leven, wordt niet echt opgevoed. Kinderen worden dan wel verzorgd, tot het volgen van regels aangezet, maar niet gevormd.⁵ Vorming en engagement zijn uit christelijk oogpunt wezenlijk voor het onderwijs. De opvoeding tot zedelijkheid en tot lid van de gemeenschap zijn daarom keerzijden van eenzelfde medaille.

4 H. Leune, Tegenspraak binnen het sociaal-democratisch denken over onderwijsbeleid, *Comenius*, 3 (1983) 547-572, 548. Eenzelfde soort analyse treffen we aan in de WRR-studie over de basisvorming.

5 J. D. Imelman, *Filosofie van opvoeding en onderwijs*, Wolters Noordhoff, 2e druk (1983) 665.

Knoopt het onderwijs niet aan bij de maatschappelijke werkelijkheid, bij het voorhanden zijnde, dan mist het elke concreetheid. De jonge mens staat dan in de wereld zonder orientatie, misschien overladen met (abstracte) beginselen en waarden. Met deze waarden kan hij echter niet overweg, omdat zij niet zijn ingebed in de werkelijkheid. Voor de opvoeding tot verantwoordelijkheid is het derhalve nodig, dat het kind ingevoerd wordt in de feitelijke maatschappelijke situatie, het zich deze eigen maakt, om uiteindelijk zelf keuzen te kunnen maken. Onderwijs en vorming veronderstellen daarom kennisoverdracht, de ontwikkeling van inzicht in de samenleving en bewustwording van de eigen verantwoordelijkheid. De feitelijke cultuur en de huidige samenleving dienen bij de kennisoverdracht als referentiepunt te fungeren.

Daarmee is op voorhand geen keuze gedaan voor conformisme, conservatisme of vernieuwingsdrang. Naar christen-democratisch inzicht past het de overheid namelijk niet daar keuzen in te doen, althans voorzover we spreken over de opvoeding van en het onderwijs aan kinderen. Ook al spreekt de christen-democratie dus haar verwantschap uit met het geschetste mensbeeld, dan doet zij daarmee (bewust en principieel) geen eenduidige theologische keuze. Dat de christen-democratie de verantwoordelijkheid als een beslissende categorie van het bestaan erkent, impliceert met andere woorden niet dat zij zich uitspreekt over bijvoorbeeld de grondslag van de ethiek (eschatologisch, messiaans, de scheppingsorde) of de verhouding tussen ethiek en geloof (vergelijk de verschillen tussen de protestantse en rooms-katholieke visie en de controverses, die ook binnen deze stromingen soms voorkomen). Het gaat christen-democraten in hun hoedanigheid als politici om de politieke implicaties van de geschetste mensvisie, niet om de theologische of onderwijsinhoudelijke. Wel is het een taak van de overheid erop toe te zien dat de verschillende vormingsaspecten in het onderwijs evenwichtig aan bod komen.



Het onderwijs verandert. Elk stadium uit de geschiedenis van onze samenleving stelde zijn eigen eisen aan het onderwijs.

Resumerend kunnen we stellen dat mensen van elkaar verschillen naar aanleg, talenten, interesses, intelligentiepeil enzovoort (Verschillen die uiteraard niet strikt biologisch verankerd zijn, sociale achtergronden spelen hun rol) In onderwijsinhoudelijk en -structureel opzicht zal daar rekening mee gehouden moeten worden Er dient ruimte voor variëteit, specialisatie, differentiatie en dergelijke te zijn Mensen zijn geen replica's van elkaar Gemeenschappelijk is echter wel de opdracht om met de verworven kennis en vaardigheden verantwoord om te gaan Persoonlijke vorming zal daarom een integraal onderdeel van het onderwijs uit (moeten) maken Dat vooronderstelt kennis van zaken, de mogelijkheid om op eigen benen te staan. Reden waarom de onderwijsinhouden in zekere zin de feitelijke omstandigheden en het vigerende kennispeil moeten weer spiegelen. De ruimte voor scholen om deze zelfstandig te waarderen, moet gegarandeerd zijn

3. De structurele kenmerken van ons onderwijs

Het Nederlandse onderwijsstelsel kenmerkt zich door een enorme diversiteit De vrijheid van onderwijs staat borg voor pluralisme, ideeë en pedagogisch-didactische verscheidenheid, voor een meer of minder geprofileerd scholenbestand, en voor de mogelijkheid voor onderwijsgenieters en andere betrokkenen zich tot aanbieders te organiseren, een rechtspersoon in het leven te roepen, – binnen marges – kennis over te dragen en zich vormingsdoelen te stellen

De vrijheid van onderwijs is anderzijds geen vrijbrief voor leerkrachten, schoolleiders en bevoegde gezagen om willekeurig met hun taken om te springen De vorming moet aan bepaalde eisen voldoen, wil zij verantwoord zijn Aan de geschetste christelijk-geïnspireerde mensvisie vallen direct al zekere wezenlijke criteria en maatstaven te ontleenen Het onderwijs beantwoordt niet aan zijn doel, als het zich op een geïsoleerd eiland waant en niet voorbereidt op deelname van de leerling aan het toekomstige maatschappelijk en beroepsleven Elk van de overige samenlevingsverbanden stelt eisen aan het onderwijsproces sociaal-economisch is het zaak dat een leerling op termijn een beroep leert, de politieke sfeer verlangt dat jeugdigen later als staatsburgers goed uit de voeten kunnen En ook het gezins- en familieleven en de wereld van wetenschap en onderzoek vergen het een en ander van het onderwijs Toch is de verhouding tussen onderwijs en het samenstel van overige levensverbanden geen eenzijdige aangelegenheid Het onderwijs absorbeert naar zijn aard niet slechts als een willoze spons de aanspraken, die zij uit de samenleving krijgt aangereikt Het filtert deze als het ware Het zorgt ervoor dat de overdracht van kennis en vaardigheden op een pedagogisch verantwoorde manier gebeurt, het kiest positie, legt zèlf accenten en het selecteert eigen vormingsdoelen Reden waarom wij spreken van de relatief zelfstandige school ⁶ Die betrekkelijke autonomie ont-

⁶ De term is ontleend aan het nog steeds zeer lezenswaardige rapport *De relatief autonome school* van de Stuurgroep Schoolbegeleiding Voortgezet Onderwijs van de NKS, red W G van Velzen

leent de onderwijsinstelling aan het eigene van haar activiteiten. Dat wil niet zeggen, dat de creatieve, eigenstandige positie van de school nooit een bedreigde zaak is. Het eigen karakter van het onderwijs biedt op zich niet de garantie, dat de voorwaarden voor het uitoefenen van de eigen verantwoordelijkheid zijn gegarandeerd. Het onderwijs heeft zijn zelfstandigheid – in de reformatorische wijsbegeerte spreekt men van soevereiniteit – in de loop van de geschiedenis dan ook moeten bevechten. En nog steeds dreigt zij bij tijd en wijle in de tang te worden genomen door bijvoorbeeld staatspedagogische of economische tendensen. De vrijheid van onderwijs staat in het teken van een emancipatie van het schoolwezen ten opzichte van de staat, de kerken, het bedrijfsleven en dergelijke. De christelijk gefundeerde wijsbegeerte duidt deze ontwikkeling als een normatief ontsluitingsproces, waarvan het christen-democratisch structuurbeginsel van de gespreide verantwoordelijkheid de neerslag is.

Naast deze ontsluiting van kwalitatief onderscheiden samenlevingsverbanden – de gespreide verantwoordelijkheid – is er in onze maatschappij een sterke differentiatie te onderkennen binnen de sector van het onderwijs. Een arbeidsverdeling voltrekt zich, mede onder druk van de toenemende complexiteit en kennisintensiteit van onze samenleving. De structuur van ons huidige bestel kan dan ook slechts begrepen worden tegen de achtergrond van de sociale geschiedenis van ons land. Distantie en betrokkenheid bij de maatschappelijke context kenmerkt immers het onderwijs. Met de beide processen – de emancipatie van het onderwijs als zelfstandige sector van de samenleving en de specialisatie die daarbinnen plaatsvindt – hangen tal van onderwijspolitieke vragen samen. In het eerste probleemstellende hoofdstuk zijn de belangrijkste voor dit rapport genoemd: het betreft vragen naar de reikwijdte van de overheidstaken, uitgesplitst naar verschillende onderwijssoorten, naar de afstemming van de verschillende typen onderwijs, het evenwicht tussen algemeen vormend en beroepsvoorbereidend onderwijs, de architectuur van het onderwijsstelsel en de structurering van het onderwijsaanbod.

Een historisch exposé over de structurele ontwikkeling van het onderwijs volgt hieronder om meer greep te krijgen op de context van de aangegeven probleemstellingen. Stilgestaan zal worden bij de volgende fasen in de onderwijsgeschiedenis:

- a de periode van gedecentraliseerde staatshegemonie;
- b het tijdperk van een gecentraliseerde staatshegemonie (het autocratisch bewind),
- c de overgang naar de rechtsorde van de constitutionele staat.

Met een schets van de huidige opbouw van het onderwijsstelsel en een aanscherping van de probleemstellingen eindigt dit hoofdstuk. Invalshoek zal telkens zijn de emancipatie van het onderwijs, als relatief zelfstandige sector van de samenleving en de institutionele differentiatie en specialisatie, die zich intern voltrokken heeft.

3.1 Het onderwijs in historisch perspectief

De krachtigste impulsen voor het ontstaan van het schoolwezen in Europa

waren van kerkelijke origine. Het priesterschap vereiste een basiskennis op grond waarvan liturgische teksten gelezen en uitgedragen konden worden in de eredienst. De clerus en de bisschoppen troffen voorzieningen voor het opleiden van jonge geestelijken vanuit de centra van de kerk: de kathedraalen. Met dit beroepsgerichte onderwijs werd kennis van het Latijn, de getijden en het psalter overgedragen. Daarnaast werd er onderwezen in de theologie, de gewijde geschriften, het canonieke recht, de klassieke talen, de grammatica en retorica.

In vooraanstaande kathedraalscholen van bijvoorbeeld Chartres en Parijs vond al snel een arbeidsdeling en specialisatie plaats. (Deze uitsplitsing van taken leidde al spoedig tot het ontstaan van universiteiten en faculteiten.) In de loop van de twaalfde eeuw had zich een heel netwerk van scholen gevormd. Een netwerk dat tegen het einde van de Middeleeuwen toegankelijk werd voor bredere groepen uit de samenleving. Vanaf die tijd genoten niet alleen geestelijken en kloosterlingen onderwijs. De Reformatie versterkte dit. Allerwegen riepen haar voormannen en nazaten de overheden op scholen te stichten. Een breed netwerk van onderwijsvoorzieningen kreeg gestalte.

3.1.1 De verbrokkelde en gedecentraliseerde staatshegemonie

Vele kerkelijke scholen werden in de vijftiende en zestiende eeuw aan het stadsbestuur overgedragen. Deze steden verwierven in deze tijd, zeker in onze Lage Landen, waar nauwelijks een feodale traditie bestond, veel macht.

De Republiek der Verenigde Nederlanden kende als het ware drie gezagslagen, te weten de Staten-Generaal, de Staten der Gewesten, en de stedelijke overheden. Feitelijk waren de steden goeddeels autonoom. De Staten-Generaal bleek buiten de zogenaamde Generaliteitslanden (staats-Brabant, -Limburg en -Vlaanderen) niet toegerust, om zich vergaand met het onderwijswezen te bemoeien. Schoolreglementen stelden zij slechts voor de genoemde landen vast.

Ondanks de vaak enorme (geografische) verscheidenheid in lokale bepalingen, was er wel lijn in de onderwijsstructuur te onderkennen. De lokale overheden droegen overwegend de zorg voor de zogenaamde 'laege school', waar men in de regel leerde lezen, schrijven, (soms rekenen) en godsdienstonderwijs ontving. (Naast de gewone openbare lagere school kwamen tevens kerkelijke armen- of diaconie-scholen voor.) Soms bezochten de kinderen daaraan voorafgaand – particuliere – bewaarscholen (3-6 jaar).

De lagere school gold als 'eindonderwijs'. De Latijnse school deed dienst als voorbereidend onderwijsinstituut. Leerlingen ontvingen er een klassieke, op hoger onderwijs voorbereidende, opleiding. Het waren particuliere scholen, bestemd voor de elite. Klassieke talen (vooral Latijn) en later ook natuurwetenschappelijke en mathematische vakken maakten deel uit van het onderwijsaanbod.

Tegen het einde van de vijftiende eeuw kwam de Franse school van de grond, als opleidingsinstituut voor de handel. Een eeuw later had de school het karakter van een algemeen vormende instelling gekregen (Frans, Duits, rekenen, geschiedenis, wis- en natuurkunde). Kinderen uit de gegoede

stand bevolkten deze – eveneens particuliere – scholen Voorts waren er nog instellingen, die als bijscholen dienst deden private ondernemingen als middel voor broodwinning

Gewestelijke besturen namen het hoger onderwijs voor hun rekening (Leiden, Franeker, Utrecht, Harderwijk) Sommige steden bezaten athenea (de zogenaamde Illustere scholen). brugopleidingen tussen de Latijnse en hoge school (onder andere in Amsterdam, Dordrecht, Deventer, Nijmegen)

De onderwijsinhoudelijke bemoeienis van de lokale overheden was erg groot Zij stelden zelfstandig reglementen en schoolverordeningen op (die geografisch gezien sterk uiteenliepen) De bepalingen raakten uiteenlopende zaken als de schooltijden, vrije dagen, de bevoegdheidseisen voor onderwijsgesaven, het godsdienstonderwijs en de bezoldiging van leerkrachten. Officieel bezat de kerk de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de geestelijke inhoud van het onderwijs Schoolreglementen bepaalden dat kinderen in de christelijk-gereformeerde religie zouden worden opgevoed (rooms-katholieke scholen waren naar de letter verboden, maar werden feitelijk wel getolereerd).

Financieel ondersteunden de overheden slechts de openbare – niet-particuliere – school, hetgeen hen er niet van weerhield met name in planmatig opzicht een vinger aan de pols te houden Voor het oprichten van bijzondere scholen was een vergunning nodig een voortdurende bron van spanningen.

Concluderend kunnen wij stellen dat in deze fase van de geschiedenis van ons schoolwezen, de verscheidenheid langs geografische en standsgrenzen liep De differentiatie deed zich enerzijds in regionaal en stedelijk opzicht voor, vanwege de enorme verscheidenheid van inrichtingsbepalingen tussen de lokale overheden. Een tweede belangrijke markering betrof het verschil tussen particulier gefinancierde (vrije) scholen en de door de lokale overheid bekostigde instellingen De (vaak intensieve) greep van deze overheden op de tweede categorie scholen contrasteert scherp met de vrijheid van de particuliere instellingen Tenslotte was er sprake van een nog weinig gestroomlijnde functionele verscheidenheid De overgrote meerderheid van de bevolking genoot hooguit slechts lager onderwijs Het voortgezet onderwijs (Franse en Latijnse scholen) bereidde voor op het onderwijs aan de hoge scholen, waar men beroepsonderwijs genoot (theologie, rechten, geneeskunde)

Nu en dan trachtten de gewesten de verbrokkeling tegen te gaan, getuige bijvoorbeeld de schoolorde over de Latijnse scholen van de Staten van Holland en West-Friesland uit 1625 Maar 'Het totaalbeeld is dat van een grote verbrokkeling, aansluitend bij de lokale gebruiken en situaties, maar georiënteerd op een bovenstedelijk idee de opvoeding van het kind tot eer van God'⁷

Van een integraal recht op vrijheid van onderwijs was geen sprake De Staten-Generaal, gewesten en met name de stedelijke overheden drukten – veelal in coalitie met de officiële staatskerk – hun stempel op het onderwijs Slechts de welgestelden bezaten, vanwege hun financiële armslag de nodi-

ge ruimte om bijzondere scholen of particuliere instituten op te richten, uiteraard voor zover daartoe vergunningen werden afgegeven.

3.1.2 *Het autocratisch bewind*

De vestiging van de Bataafse Republiek betekende in velerlei opzicht een breuk met het verleden. In 1798, toen de eerste staatsregeling voor het onderwijs tot stand kwam, werd een begin gemaakt met het voeren van een nationaal onderwijsbeleid. Een agent van Nationale Opvoeding, belast met de zorg voor het onderwijs, werd aangesteld. Hij assisteerde de directeuren van het Uitvoerend Bewind, gekozen door het zogenaamde Vertegenwoordigend Lichaam (via getrapte verkiezingen gekozen door de rijke bovenlaag van de bevolking). Een centralistisch beleid kwam van de grond, dat een uniformering van het onderwijs beoogde. Een periode van nationale wetgeving brak aan. De decentrale verbrokkeling en de lokale autonomie werden daarmee in beginsel doorbroken. Zo kwam er in 1806 een min of meer definitieve wet op het lager onderwijswezen tot stand. Onderwijsinhoudelijk, financieel en ook wel planmatig deed zich een centralisatie van het beleid voor.

Een gedetailleerde inhoudelijke bemoeienis ging met de centralisatie gepaard. Er kwamen bijvoorbeeld uitputtende lijsten van voorgeschreven leer- en leesboekjes (geldend voor openbare en particuliere onderwijsinstellingen), vakvoorschriften, bepalingen over de schooltijden, de omvang van klassen, de bekwaamheid en zedelijkheid van onderwijsgeevenden, de benoeming van docenten en de (algemeen christelijke) signatuur van scholen.

Voor een onderwijssysteem, dat over de hele linie bekostigd werd door de overheid, was geen plaats. Van der Palm, één van de eerste agenten van Nationale Opvoeding, vond dat ouders in eerste instantie zelf verantwoordelijk waren voor de financiering van scholen. De overheid had slechts een aanvullende taak: alleen onvermogens mochten rekenen op financiële bijstand,⁸ via bekostiging van algemene openbare lagere scholen (dorpscholen, tussenscholen, stadsscholen). Wel bepaalde artikel 12 van de Wet op het lager onderwijs (1806), dat zonder vergunning van het gewestelijk-, landschaps- of gemeentebestuur geen school opgericht kon worden (planning).

Onderwijsstructureel traden vooralsnog weinig wijzigingen op. De Grondwetten van 1814 en 1815 merkten op dat het lager, middelbaar en hoger onderwijs tot de zorg van de nationale overheid gerekend kon worden. De Latijnse school kreeg in 1836 een zogenaamd tweede afdeling, die onderwijs verzorgde in moderne vreemde talen, natuur-wetenschappelijke en mathematische vakken.

De (nationale) staatshegemonie botste in de loop van de negentiende eeuw op de (levensbeschouwelijke) pluriformiteit van het volk en de emancipatie van sommige bevolkingscategorieën. De schoolstrijd, uitgevochten op het onderwijsinhoudelijke, financiële en planmatige onderwijsfront, diende zich aan.

8 N. L. Dodde, *Het Nederlands onderwijs verandert*, Couthinho (Muidenberg 1983) 22

Aangrijpingspunt van de onderwijspolitieke kritiek was vooral de signatuur van de openbare school. Deze droeg een algemeen christelijk karakter. In het toenmalige culturele klimaat doortrok de geest van de Verlichting, met haar op de rede gebaseerd zedelijkheidsideaal, de christelijke grondslag van de school.

Hevig verzet kwam van aanhangers en sympathisanten van de protestants-orthodoxe kerkelijke Afscheidingsbeweging van 1834. Zij wensten een school die, in overeenstemming met het historisch karakter van Nederland, een gereformeerde inslag kende. De verplichte leerboeken en de opgelegde signatuur waren hen een doorn in het oog. Vanaf 1837 profileerde G. Groen van Prinsterer zich als leider van de politieke pendant van deze beweging. Hij poogde de zogenaamde openbare (uit de publieke kas bekostigde) school te splitsen naar gezindheden.

Ook aan rooms-katholieke zijde laaide het protest op. Vooral de zogenaamde autorisatiemaatregel moest het ontgelden. Deze bepaling gaf de centrale overheid het recht een in beginsel bevoegde onderwijzer te verbieden les te geven. Aan katholieke zijde vermoedde men, dat achter deze maatregel een anti-katholieke geest school. Gemeenten met een overwegend katholieke bevolking dreigden daardoor geen eigen en geprofileerd beleid meer te kunnen voeren. Vooral J.G. le Sage ten Broek wierp zich op als voorvechter van de vrijheid van onderwijs.

Ondanks bijstellingen van de Lager onderwijswet in 1830 (ieders godsdienstige overtuiging zou geeerbiedigd worden) en 1842 (bij de benoeming van onderwijzers zou rekening te houden zijn met de godsdienstige gezindheid van de meerderheid van de bevolking) bleef zij voor bovengenoemde groepen onaanvaardbaar.

In 1848 werd de vrijheid van onderwijs in de Grondwet neergelegd, als liberaal antwoord op de grieven die vooral uit protestantse en katholieke hoek stamden. De eerste schreden op weg naar de uiteindelijke pacificatie en de terzijdestelling van het autocratisch bewind waren daarmee gezet. De grondwetsbepaling had namelijk nogal wat implicaties. Openbaar en bijzonder onderwijs zouden afzonderlijk worden geregeld. Voor de laatste categorie zouden nog slechts waarborgen voor de bekwaamheid en zedelijkheid van leerkrachten gelden.

Resumerend kunnen we stellen dat tijdens de geschetste periode de nationale overheid de territoriale differentiatie trachtte te temperen, via vooral een strakkere inhoudelijke bemoeienis met vrijwel alle vormen van onderwijs. De veelkleurigheid van de bevolking wreekte zich daarbij allengs en zorgde voor een lichte kentering in de algemene trend (vergelijk de decentralisatie van het autorisatiebeginsel en de bepalingen uit de Grondwet van 1848). De uniformering botste op de toenemende pluriformiteit van het volk en de emancipatie van sommige bevolkingscategorieën.

3.1.3 Naar een rechtsstatelijk onderwijsbeleid

De schoolstrijd nam na de grondwetswijziging van 1848 allengs een wending. Groen van Prinsterer, Le Sage ten Broek en na hen A. Kuyper, A.F. de Savornin Lohman en H.J.A.M. Schaepman gaven aan de term 'bijzonder onderwijs' langzamerhand een nieuwe lading: niet de afwezigheid van

overheidsbekostiging maar de private beheersvorm en de geprofileerde signatuur van het onderwijs werden typerend geacht voor bijzonder onderwijs. Vooral van protestantse zijde werd het geven van onderwijs als een ouderrecht beschouwd. In katholieke kring verdedigde men vooral de vrijheid van de kerk om eigen scholen te beheren. Deze verschuivingen in de tweede helft van de negentiende eeuw bleven niet zonder consequenties voor de visie op de openbare school. De erflaters van de christen-democratie ijverden voor het schrappen van de bepaling dat de openbare school moest opvoeden tot christelijke deugden. Ondenkbaar was het voor hen, dat protestantse, katholieke en joodse kinderen tot christelijke deugden werden opgevoed, zonder hun levensbeschouwelijke gevoelens te kwetsen.

De openbare school moest een instelling zijn waarin ieders godsdienstige 'begrippen' zouden worden geeerbiedigd. Dit beginsel, dat in 1857 zijn wettelijke neerslag kreeg, mocht vervolgens niet via de achterdeur van de christelijke signatuur worden genuanceerd. In de herziene Grondwet van 1917 en de latere onderwijswetten (1920 met name) werd het openbare karakter van de publieke school verankerd. Voor het bijzonder onderwijs zouden, in inhoudelijk opzicht, slechts deugdelijkheidseisen gelden (ten behoeve van de gerechtvaardigde belangen van leerling en samenleving).

In financieel opzicht bepleitte men een gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs. Het (sociale) grondrecht op bekostiging naar gelijke maatstaf stond centraal. De zaak van de financiële gelijkberechtiging kwam op scherp te staan, toen vanaf 1857 het openbaar onderwijs met gemeenschapsgelden werd verbeterd en de eisen, waaraan scholen voor bijzonder onderwijs moesten voldoen, werden opgeschroefd. De (concurrentie)positie van bijzondere onderwijsinstellingen stond op het spel, het onrecht van ongelijke behandeling deed zich al schrijnender voelen. (De eisen, gesteld aan de gebouwen zowel als de opleidingen van onderwijzers, werden toegespitst.)

In 1887 werd de Grondwet herzien, in verband met de uitbreiding van het kiesrecht. Anti-revolutionairen en katholieken waren bereid daaraan mee te werken op voorwaarde dat in het onderwijsartikel van de Grondwet geen verbod tot het verstrekken van overheidsbijdragen aan bijzondere scholen meer gelezen kon worden.⁹ Een voorstel van Schaepman en Lohman, met deze strekking, kon op steun van de meerderheid van de Tweede Kamer rekenen. De Eerste Kamer verwierp het voorstel, maar dat nam niet weg dat het principe van overheidssubsidie aan het bijzonder onderwijs uiteindelijk – zonder grondwetswijziging¹ – was erkend. Het protestants-katholieke kabinet Mackay wijzigde de Lagere onderwijswet vervolgens in 1889 in die zin, dat het bijzonder onderwijs voortaan aanspraak kon maken op een tegemoetkoming uit de publieke kas, althans voor een derde van de gemaakte kosten. In 1913 werd de zogenaamde Bevredigingscommissie ingesteld, die voorstellen deed voor de totale financiële gelijkstelling. De voorstellen

9 W. van Esch, *Schoolbesturen en de vrijheid van onderwijs*, Instituut voor Toegepaste Sociologie (Nijmegen 1988) 16.

tot herziening van Grondwet en bestaande onderwijswetten leidden in 1917 en 1920 tot de beoogde onderwijspacificatie. De genormeerde zorgplicht van de overheid ging zich uitstrekken over het gehele algemeen vormend lager onderwijs en de financiële gelijkstelling werd gerealiseerd

Onderwijsstructureel onderging, onder invloed van de maatschappelijke processen van urbanisatie, schaalvergroting en vooral industrialisatie het Nederlandse schoolwezen vanaf 1857 vele wijzigingen. De samenleving werd complexer, de arbeidsdeling nam toe en allerlei functies stelden hogere specialistische eisen aan hun beoefenaars. Afzonderlijke en gescheiden schooltypen werden in het leven geroepen. Een periode van snelle institutionele differentiatie stond voor de deur. De economische betekenis van het onderwijs nam toe

In 1830 werd de oprichting van bewaarscholen, voor kinderen onder de zes jaar, door de nationale overheid bij koninklijk besluit verplicht voorgeschreven. Burgerbewaarscholen ontstonden naast de – reeds bestaande – armenbewaarscholen. Men bereidde er kinderen voor op de lagere school. In de tweede helft van de negentiende eeuw gingen de vroegere dorps-, armen- en stadsscholen in de lagere school op. De Franse school maakte plaats voor het uitgebreid lager onderwijs (het ulo) bestemd voor leerlingen van 12 tot 15 jaar. Het vakkenpakket breidde zich gestaag uit.¹⁰ Lezen, schrijven, rekenen en andere kennisvakken, als geschiedenis, aardrijkskunde waren de ingrediënten van het gewoon lager onderwijs (het glo). Het ulo bood daarnaast vreemde talen en wiskunde aan. Vooral leerlingen uit de middengroepen bevolkten aanvankelijk het ulo, gevolgd door kinderen uit de lagere sociale milieus.

Voor hen, die een bredere maatschappelijke voorbereiding wensten, werd de vijfjarige hogere burgerschool (de hbs) in 1863 in het leven geroepen. Thorbecke beoogde daarmee een min of meer beroepsvoorbereidende opleiding voor de (gegoede) burgerij te creëren, als alternatief voor de Latijnse en de Franse scholen. De provinciale, gemeentelijke, of bijzondere scholen konden de aan de Rijksscholen voorgeschreven vakken naar eigen inzicht inkrimpen of uitbreiden. Nadere leerplan-aanwijzingen ontbraken. Ook waren er geen toelatingsexamens (er waren externe examencommissies). Voor de meisjes werd de zogenaamde middelbare school voor meisjes opgericht (de mms). In de loop van de tijd ging de hbs als voorbereidingsschool voor universitaire studies fungeren. De hbs bood algemeen vormend onderwijs met een intellectualistische inslag.

In 1876 werd de Latijnse school omgezet in het gymnasium, dat eveneens als voorstadium op de universitaire opleiding dienst deed. Op het lyceum, dat in 1909 het licht zag, werd via enige jaren gemeenschappelijk voortgezet onderwijs het keuzemoment voor hbs of gymnasium uitgesteld.

In 1917 had zich het netwerk van universiteiten en hogescholen tot acht instellingen uitgebreid. Specialisatie trad op (Economische Hogeschool te Rotterdam van 1913, Landbouwhogeschool te Wageningen vanaf 1917 en de Technische Hogeschool in Delft, gesticht in 1905). De eerste bijzondere

10 *Het Nederlandse onderwijs verandert* 47

universiteit werd in Amsterdam in 1880 opgericht de Vrije Universiteit. In de loop van de negentiende eeuw kwam het vakonderwijs tot ontwikkeling. Arbeids-, huishoud- en industriescholen ontstonden, om aan de eisen van onder meer de handel en nijverheid tegemoet te komen. Nadat men eerst met weinig succes beroepsvoorbereidende elementen in de Latijnse school had willen inbouwen (1815), werden her en der landbouwscholen, tekenscholen, technische scholen en dergelijke in het leven geroepen. De behoefte aan praktisch geschoolden groeide sterk. De eerste ambachtsschool werd in Amsterdam opgericht (1861). Na de eeuwwisseling kwam het handels- en nijverheidsonderwijs tot grote bloei.

Terugblikkend op de geschetste periode kunnen we constateren, dat, onder invloed van het constitutioneel verankerde onderwijsvrijheidsrecht en de rechtsgelijkheid bij de bekostiging, er ruimte ontstond voor ouders en andere betrokkenen (onder andere kerken en verenigingen als de Maatschappij tot Nut van het Algemeen) om zelfstandig onderwijs aan te bieden. De pluriformiteit nam dankzij het onderwijsvrijheidsrecht toe. Het onderscheid tussen bijzonder en openbaar onderwijs bleef, maar kreeg een andere inkleuring. De institutionele differentiatie groeide en stelde in toenemende mate eisen aan het coördinerend vermogen van de onderwijspolitiek. De stroomlijning van de onderwijsstructuur zal in de loop van deze eeuw de politieke agenda het meest beheersen. Uiteraard is daarbij telkens wel de wettelijk verankerde onderwijsvrijheid een belangrijk aspect bij de politieke afwegingen.

4. Recente ontwikkelingen

De belangrijkste van de genoemde wetten op het lager onderwijs (1857, 1878, 1889, 1905, 1920), het middelbaar onderwijs (1863, 1905) en het hoger onderwijs (1876, 1905) kwamen alle min of meer onafhankelijk van elkaar tot stand. De onderlinge afstemming bleek gebrekkig. De behoefte aan meer samenhang bestond al rond de eeuwwisseling. Te meer daar het zogenaamde vakonderwijs nauwelijks geregeld was. Het particulier initiatief was met of zonder overheidssteun tot oprichting van ambachts-, nijverheids-, handels-, machinescholen enzovoort overgegaan. Zij vielen buiten enige wettelijke regeling. Daar lag dan ook het aangrijpingspunt voor reorganisatie en stroomlijning van onderwijsland. Meerdere pogingen om tot een stelsel van min of meer op elkaar afgestemde voorzieningen te komen, werden in de loop van deze eeuw genomen. Vooral het post-lager onderwijs (zich uitstrekkend tot het hoger onderwijs) stond daarbij in de schijnwerpers.

Het kabinet-Kuyper stelde in 1903 de zogenaamde Inenschakelingscommissie in. In 1910 kwam zij met haar lijvig en invloedrijk advies. Op basis van de gepresenteerde schets ontwierpen meerdere bewindslieden achtereenvolgens richtinggevend concept-wetsteksten, die evenwel om uiteenlopende redenen niet in wettelijke regelingen konden worden omgezet. Eerst in 1955 bleek de Tweede onderwijsnota van minister Cals succesvol.

In 1958 werd, op basis van de nota, een Wet op het voortgezet onderwijs ingediend, die moest zorgen voor de gewenste samenhang. In 1963 kreeg de tekst kracht van wet (de Mammoetwet). Voordat wij een overzicht geven van de thans vigerende structuur van het onderwijsveld, zullen wij eerst ingaan op de onderwijspolitieke vraagstukken die met de herstructurering zijn verbonden

4.1 De Ineenschakelingscommissie

'In het geheel der wetgeving ontbrak systeem. Incidenteel waren ten gevolge van de behoeften, die in de loop der jaren voorziening hadden vereist, de verschillende wetten en hare wijzigingen tot stand gekomen, maar van een volledige herziening was geen sprake, en daarenboven er was geen aansluiting naar een weldoordacht plan, zodat botsingen niet konden uit-



Voor velen gold het lager onderwijs in het verleden als eindonderwijs.

blijven.¹¹ De Ineenschakelingscommissie trachtte in deze leemte te voorzien. De filosofie, die aan de geopperde herverkaveling ten grondslag lag, drukte de commissie zelf kernachtig uit: 'Het onderwijs behoort in elk opzicht de arbeidsverdeling te volgen'.¹²

Als grond voor de indeling koos de commissie het doel van het onderwijs, dat zij ontwaarde in de arbeid die uiteenlopende bevolkingscategorieën, op termijn, zouden hebben te verrichten. De samenleving vatte zij op als een piramide, waarin de talrijkste groep beneden, de minst talrijke boven en een grote groep in het midden van de hiërarchie verkeerde. De eerste categorie zou werk verrichten waarvoor slechts een zekere algemene kennis en

11 *Rapport van de Staatscommissie voor de reorganisatie van het onderwijs*, 1e deel (1910) 2

12 *Ibidem*, 21

kunde nodig zou zijn en diende derhalve lager onderwijs te volgen. De tweede geleding zou leidinggevende functies gaan uitoefenen, hetgeen meer kennis en 'hoger vaardigheden veronderstelt' Zij zou aangewezen zijn op middelbaar onderwijs. Voor de hekkesluitende categorie zou het hoger onderwijs aanwezig zijn. Binnen al deze onderwijskolommen wenste de commissie te onderscheiden tussen algemeen vormend en vakonderwijs.¹³

Het rapport onderscheidde kortom drie opleidingsniveaus en structureerde het onderwijs binnen die niveaus, in een algemeen voortgezet en beroepsgeoriënteerde component (*Bildung en Ausbildung*),¹⁴ met dien verstande dat de commissie oog had voor het feit dat alle leerlingen een basis aan algemene vorming behoeften. Hoe lang die fase van funderend onderwijs moest duren, hing volgens de samenstellers af van de hoogte die een cultuur in een bepaald land had bereikt.¹⁵

4.2 De Mammoetwet

De Mammoetwet draagt vele sporen van het boven omschreven advies. Dodde noemt de Mammoetwet een aan de tijd aangepast, gerealiseerd wetsontwerp van de Ineenschakelingscommissie. Toch zijn er ook fundamentele verschillen. Anders dan deze commissie nuanceerde Cals de opvatting, dat de toekomstige werkkring maatstaf is voor de opbouw van het onderwijsstelsel. De veelzijdige ontplooiing van leerlingen en de maatschappelijke voorbereiding waren zijns inziens aan dat richtpunt niet ondergeschikt. Integendeel.¹⁶ Wel gaat ook Cals uit van een vrij scherp onderscheid tussen algemene vorming en beroepsvoorbereiding. Op lager, middelbaar en hoger niveau achtte hij een structurering van het onderwijsaanbod conform dit onderscheid noodzakelijk. Wel dienden zijn inziens algemeen voortgezet en beroepsonderwijs op elkaar aan te sluiten. Verticaal zouden er overgangsmogelijkheden moeten zijn (mavo-mbo, havo-hbo). Binnen de algemeen voortgezette onderwijstypen zou horizontale doorstroming tot de mogelijkheden moeten behoren. Een stelsel van vakkenkeuze (vakkenpakketten) zou leerlingen in staat moeten stellen, na een gemeenschappelijke start, een passende leerroute te volgen.

Van doorslaggevend belang voor de structurering van het onderwijs was de opvatting, dat 'het tijdstip waarop bij het voortgezet onderwijs de op een bepaald beroep of beroepsgroep afgestemde opleiding moet gaan overwegen, samenhangt met de aanleg van de leerlingen en over het algemeen later valt, naarmate de begaafdheid van de leerling groter is'.¹⁷ De consequenties waren groot.

In feite werd daarmee een tweedeling in (de onderbouw van het voortgezet)

13 Het lager onderwijs strekt zich, afhankelijk van de vraag welk onderwijs men volgt, uit tot het uitgebreid lager onderwijs (plusminus 15 jaar) en bevat beroepsonderwijs in de vorm van landbouwscholen, ambachtsscholen en vakscholen voor meisjes.

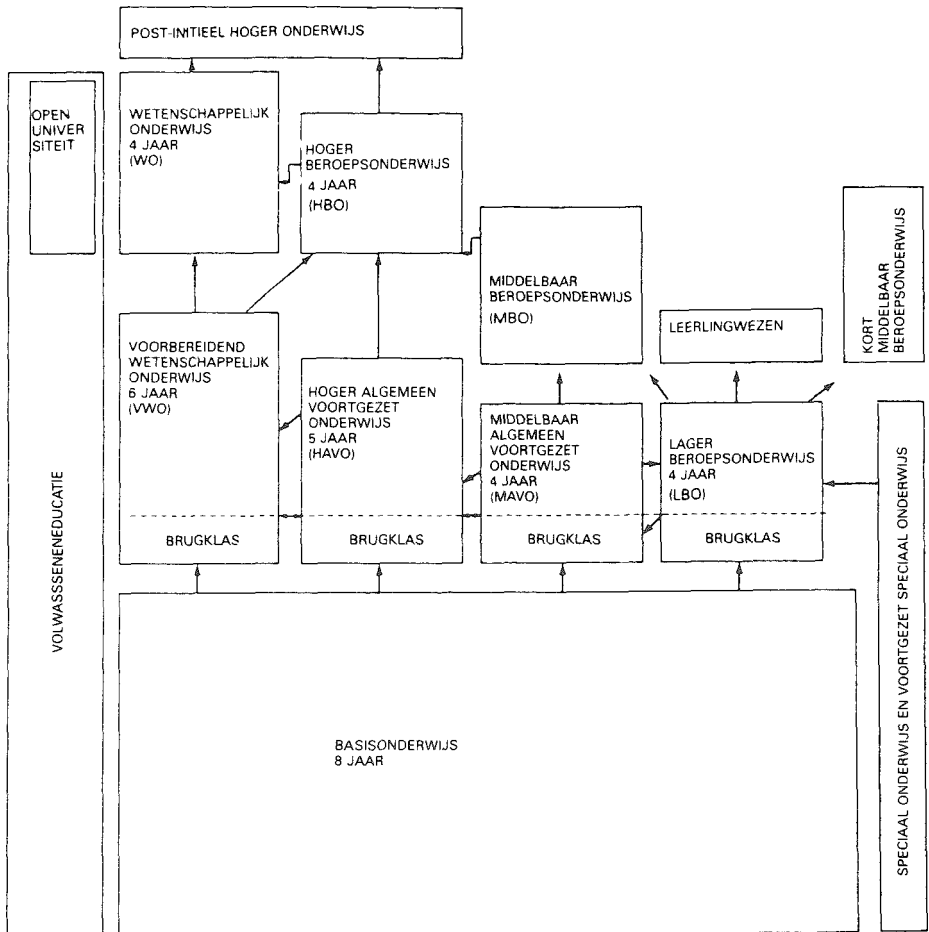
14 Zie voor een korte typering van de voorstellen: *Het Nederlands onderwijs verandert*, 60.

15 *Reorganisatie van het onderwijs* 20.

16 *Tweede Onderwijsnota*, SDU ('s-Gravenhage 1955) 11.

17 *Ibidem*, 25.

onderwijs vastgelegd: lager beroepsonderwijs als schooltype voor de zogenaamde 'minder begaafden', naast algemeen voortgezet onderwijs voor 'meer begaafden'. De vrij strakke structurering gaf enerzijds weinig horizontale doorstromingsmogelijkheden voor de leerlingen van het lager beroepsonderwijs (lbo) en anderzijds nauwelijks openingen voor leerlingen uit het algemeen voortgezet onderwijs (avo) om op een geëigend niveau beroepsgeoriënteerde vakken te volgen. Het categorale onderwijsstelsel creëerde derhalve een starre onderwijsstructuur. Schematisch geven wij de (huidige) structuur hier ter orientatie weer.



4.3 De middenschool

Minister Van Kemenade poogde, met zijn Nota over de contouren van een toekomstig onderwijsbestel, een alternatief voor het categoriaal opgezette onderwijs te bieden. Hoofdlijnen van de in 1976 voorgestelde onderwijsopzet waren

– alle leerlingen volgen het funderend onderwijs van 4 tot 12 jaar de basis-

- school en van 12 tot 16 jaar de middenschool, waarnaast geen andere schooltypen voor voortgezet onderwijs bestaan,
- een 2- tot 4-jarige bovenschool met de volgende drie stromen:
 - a een 2-jarige theoretische stroom,
 - b een 2- à 3-jarige beroepsgerichte stroom,
 - c een 3- à 4-jarige beroepsgerichte stroom,
 - het hoger onderwijs

Motieven om tot een hervorkaveling over te gaan waren.

- de ongelijke onderwijskansen voor leerlingen uit verschillende sociale milieus,
- de te zwaar aangezette aandacht voor abstract-intellectuele kwaliteiten;
- de te geringe aansluiting van het onderwijs bij verschillen in belangstelling, begaafdheid, sociale ervaring en ontwikkelingsfase,
- de tekortschietende maatschappelijke voorbereiding waardoor vele leerlingen onmondig en maatschappelijk kwetsbaar blijven,
- het tegengaan van een vroegtijdige selectie en voorsortering van leerlingen

Deze motieven mondden uit in een pleidooi voor

- een verbreding van de inhoud van het onderwijs- en vormingsaanbod aan 12- tot 16-jarigen (gezamenlijk diende algemeen voortgezet en beroepsgeoriënteerd onderwijs gevolgd te worden),
- het aanbieden van een passende onderwijsleersituatie voor individuele ontplooiing en sociale bewustwording (interne differentiatie, werken met heterogene groepen),
- het doceren van een breed, naar richting en niveau gevarieerd, onderwijsprogramma, met dien verstande dat leerlingen tenminste bepaalde minimum einddoelen moeten bereiken. Afsluiting vindt plaats via profiel-schetsen

4.4 Van elementair onderwijs naar basisvorming

Met de komst van minister Pais kwam de optie van een ongedeelde tweejarige brugperiode centraal te staan (Ontwikkelingsplan voor het voortgezet onderwijs uit 1979)

In 1982 verscheen onder verantwoordelijkheid van minister Deetman de wetgevingsvoorbereidende Nota Verder na de basisschool. De uitgangspunten van het voortgezet basisonderwijs waren: uitstel verplichte studien en beroepskeuze, voortzetting van het streven van de basisschool, om door aanbidding van gedifferentieerd onderwijs alle leerlingen gelijkwaardige mogelijkheden te bieden om hun talenten te ontplooiën, verbreding van het onderwijs- en vormingsaanbod en het aanbieden van passende onderwijsleersituaties voor zowel de persoonlijke als de sociale ontwikkeling. Het voortgezet basisonderwijs zou drie jaar in beslag moeten nemen en moeten uitmonden in heterogene groepering van leerlingen, in intern gedifferentieerd onderwijs, in maximale zorgbreedte, integratie van een aantal vakken in leergebieden en in de formulering van minimum-eindtermen per (vak)gebied

In 1979 bleek de toenmalige bewindsman voornemens de WRR advies te vragen over de problematiek van de basisvorming. In 1983 resulteerde dat in een adviesaanvraag van de regering. Het resultaat volgde in 1985 met het rapport Basisvorming in het onderwijs.

Dit rapport bepleit een algehele verhoging van het onderwijspeil, door invoering van algemene basisvorming in de eerste drie jaar van het voortgezet onderwijs, alsmede een herwaardering van het beroepsonderwijs. Voorgesteld wordt een kernleerplan in te voeren van veertien vakken dat 80% van de onderwijstijd beslaat en dat op twee niveaus wordt aangeboden. Inhoudelijke eindtermen dienen centraal te worden vastgesteld en bewaakt. De vrije ruimte biedt scholen mogelijkheden zichzelf onderwijsinhoudelijk te profileren.

De opstellers van het rapport sluiten zich min of meer aan bij de kritiek op de middenschool-gedachte, die teveel nadruk zou leggen op de ontplooiingsvrijheid van individuele leerlingen. Aan gemeenschappelijke eindtermen hechtte de middenschool-conceptie te weinig waarde. Het accent lag te zeer op niet-objectieve afsluitingen en individuele studiepakketten. De individualistisch georiënteerde emancipatie-opvatting, die uiteindelijk maatschappelijke verschillen slechts bestendigt, moet ingeruild worden voor de idee van de emancipatie van allen (*promotion de tous*). Een verplicht minimaal gemeenschappelijk onderwijsaanbod, gekoppeld aan voor allen geldende eindtermen, achtte men daarvoor nodig.

De gedachten over de basisvorming kregen – enigszins bijgesteld – hun beslag in een voorstel van wet over de basisvorming (1988).

5. Cultuur en structuur van het onderwijsveld

Eigen aard van het onderwijs (hierboven van de term cultuur voorzien) en onderwijsstructuur dienen nauw samen te hangen, zo was de aanvangstelling van dit hoofdstuk. Wij noemden de vorming en toerusting tot verantwoordelijkheid kenmerkend voor de schoolse situatie. Het historisch exposé toonde aan, dat die vorming, naar christen-democratisch inzicht, tot de verantwoordelijkheid van het particulier initiatief behoort. Aard van het onderwijs en het onderwijsvrijheidsrecht veronderstellen elkaar. Het onderwijs moet daarbij, in het (rechts)belang van leerlingen, wel aan bepaalde eisen voldoen. Onderwijs is behalve een activiteit van burgers, als dragers van de vrijheid van het onderwijsaanbod, voor scholieren een brug naar deelname aan het maatschappelijk leven. Hun gerechtvaardigde belangen vragen om rechtsbescherming. De overheid moet de voorwaarden daarvoor scheppen. Dat doet zij onder meer door een onderwijsstructuurpolitiek. In dat structuurbeleid dienen beide zaken (rechten van de vraag- en aanbodzijde) zich te weerspiegelen.

Confronteren wij de culturele aspecten van het onderwijs met de structurele vormgeving zoals die zich in historisch perspectief aftekent, dan valt ons oog op een aantal spanningsvolle aandachtsvelden

– Talenten van leerlingen lopen uiteen, maar de opdracht deze ten goede

aan te wenden (de ethiek) is universeel, zo stelden wij Onderwijs, dat geen moreel appel doet op leerlingen, schiet tekort (scholen geven betekenis aan kennisinhouden, nemen het op in een zingevingsperspectief) Met de schoolstrijd is de mogelijkheid om zelf het onderwijs in te richten door ouders en andere betrokkenen bevochten De richtingsverscheidenheid, de pluriformiteit van het aanbod is daarmee gegeven. Ook concludeerden wij, dat die inrichtingsvrijheid geen vrijblijvendheid kan betekenen. Onderwijs, los van de concrete omstandigheden, is vrij inhoudloos. Nauw verbonden met de vorming is de overdracht van die kennis en vaardigheden, die de mens in staat stellen zinvol te leven Dat stelt eisen aan de inhoud van het onderwijs. De uniformerende werking die daarvan uitgaat, begrenst de vrijheid van schoolbesturen en de keuzevrijheid van leerlingen In het vervolg van dit rapport zal dit punt onze aandacht nog vragen (onder de noemers van kwaliteit en deugdelijkheid van het onderwijs, vergelijk met name hoofdstuk VIII). Het betoog zal zich dan toespitsen op de vraag, of het een overheidstaak is eisen aan de inhoud van het onderwijs te stellen, als het ook mogelijk is via procedure-wetgeving verantwoordelijkheden bij het bevoegd gezag te leggen

- Het dragen van verantwoordelijkheden is altijd ingebed in het maatschappelijk leven, de sociale, culturele, politieke en economische verhoudingen De geschiedkundige uiteenzetting gaf een trend van institutionele differentiatie te zien als vrucht van de toenemende complexiteit van de samenleving. Industrialisatie, urbanisatie en specialisatie droegen daar aan bij De kennisintensiteit nam een telkens hogere vlucht. Vakbewaamheid vergde (en vergt) in toenemende mate een ondergrond aan algemene kennis, op basis waarvan een beroepskwalificerende opleiding kan worden gevolgd. Maar ook vrijwilligerswerkzaamheden (in onder meer het politiek-bestuurlijke circuit, het onderwijs en de zorgsector) kunnen het vaak niet stellen zonder een aanzienlijke niveau van algemene ontwikkeling. Velen wensen daarom het algemene vormingsaanbod qua volume te verbreden en het qua opleidingsduur te verlengen. Omdat elke schooldag maar een beperkt aantal effectieve lessen kent, roept deze trend spanningen op met de vrijheid van schoolbesturen om enerzijds zelf gekozen, profilerende vakken aan te bieden en anderzijds zelf een betekenis aan de kennisoverdracht te verlenen. Ook dat laatste vergt namelijk tijd. Voor de leerling betekent één en ander, dat hij of zij gedwongen is over langere tijd een gemeenschappelijk algemeen vormend onderwijsprogramma te volgen alvorens hij of zij gespecialiseerder (beroepsvoorbereidend) onderwijs kan genieten Dat kan tot motivatieverlies en schoolmijdend gedrag leiden Doorstroomkwalificerend onderwijs gaat dan het beroepskwalificerende onderricht verdringen, dat voor sommige leerlingen gewenst is (en voor hun ontwikkeling noodzakelijk). Reden waarom uit de christen-democratische visie op de aard van het onderwijs, structuurconsequenties getrokken moeten worden De orientatie op de wereld van het beroep, het maatschappelijk functioneren, de persoonsontwikkeling en de eerste verantwoordelijkheid van bijzondere schoolbesturen om daar inhoud aan te geven, dienen op evenwichtige wijze geharmoniseerd te zijn in de onderwijsstructuurpolitiek (vergelijk

hoofdstuk V) Bezien moet worden of de huidige structuur past bij de christen-democratische uitgangspunten. Het is namelijk de vraag of de inrichtingsvrijheid niet vooral ook moet leiden tot een vormgeving van de onderwijsstructuur door de schoolbesturen zelf. Vooral het voortgezet onderwijs zal daarbij onze aandacht opeisen.

- In de loop van de geschiedenis heeft zich in politiek-bestuurlijk opzicht een centralisatie van bevoegdheden voorgedaan, die tot een uniformering van de onderwijspolitiek heeft geleid. In het waarborgen van de eenheid van het onderwijsgebouw, de vergelijkbaarheid van diploma's en deugdelijkheidseisen en de gelijkheid van financiële en planmatige randvoorwaarden lag de ratio voor centrale overheidsinterventies. Het is de vraag of die ratio zich, gegeven ook het in artikel 23 van de Grondwet verankerde onderwijsvrijheidsrecht, verdraagt met de hier en daar bepleite decentralisatie van het onderwijsbeleid.

Vraag is met andere woorden of de bekostiging naar dezelfde maatstaf, de zorg voor de deugdelijkheid van de onderwijsinhoud en -structuur en de evenwichtige spreiding van voorzieningen zich verdraagt met een opnieuw in te zetten territoriale decentralisatie.

- Verbonden met de cultuur van het onderwijs, zoals hierboven weergegeven, is tenslotte de kwestie van de bekostiging en planning. De vrijheid van richting, stichting en oprichting hangt in het onderwijs zeer nauw samen met de vrijheid van bijzondere schoolbesturen om zelf invulling te geven aan de vorming en toerusting van onderwijsgenieters. Bijzondere onderwijsrechtspersonen moeten zelf zoveel mogelijk verantwoordelijkheden hebben voor de planning van onderwijsvoorzieningen en de verdeling van de rechtmatig verkregen financiële middelen (respectievelijk stichting en inrichting van het onderwijs). Het is de vraag op welke manier dat gestalte kan krijgen.

Al deze vragen zullen hieronder aan het oog voorbij trekken. Dit hoofdstuk bood een orientatie op het wezen van onderwijs en de structurering daarvan in historisch perspectief. Confrontatie tussen beide leverde een aantal vraagpunten op, die om een toegespitste christen-democratische analyse vragen. Daartoe dienen de volgende hoofdstukken

III. Een christen-democratische visie op de onderwijspolitiek

1. Situatieschets

In mei 1988 brachten de minister en staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen de notitie *De school op weg naar 2000*, een besturingsfilosofie voor de jaren negentig uit. Zij wilden daarmee een impuls geven aan de gedachtenvorming over de inrichting en de sturing van het onderwijssysteem. De uitgangspunten voor de besturingsfilosofie werden in deze nota op een rij gezet. De praktische gevolgen brachten zij in kaart. De nota spitste zich toe op het basis- en voortgezet onderwijs. Zij kan dan ook gezien worden als een vertaling van het sturingsconcept, dat eerder al ten grondslag lag aan de HOAK-nota. Het credo van de terugtrekkende overheid, die streeft naar autonomievergroting en zelfregulering van de onderwijsinstellingen, deregulering, een kwantitatieve reductie van haar voorschriften en een kwalitatieve verbetering van haar relatie tot de samenleving, wordt in al deze beleidsdocumenten uitgedragen. De organisaties uit het onderwijsveld – bijeen in de Centrale Commissie voor Onderwijsoverleg (CCOO) – reageerden unaniem kritisch. Daarmee brachten zij de discussie over de onderwijspolitieke taken van de overheid, en de manier waarop zij daar invulling aan geeft, in een stroomversnelling.

Een verduidelijking van de besturingsfilosofie, de grondslag, reikwijdte en methoden van overheidsinterventies, en de criteria waaraan deze moeten voldoen, werd verlangd. Christen-democratisch gezien is daarmee de vraag naar de evenwichtige verhouding tussen overheid en samenleving in het goede spoor gebracht. Over deze thema's is in het CDA, vanaf het moment dat zijn ontstaan in het verschieft lag, intensief nagedacht. Een bezinning op de visie op staat en samenleving is binnen het CDA sinds het eind van de jaren zeventig in volle gang. De neerslag daarvan is te vinden in partijprogramma's, publikaties van het Wetenschappelijk Instituut en partijdocumenten. De gedachte van de verantwoordelijke samenleving, die zich voor een normatief verankerde herverkaveling van verantwoordelijkheden uitspreekt, is vrucht van deze bezinning. In dit hoofdstuk zal deze richtinggevende christen-democratische benadering nader worden uiteengezet. Achtereenvolgens zal worden ingegaan op:

- de grondslag van het onderwijsbeleid en het takenpakket van de overheid (paragraaf 2),
- de beginselen waaraan dit beleid moet voldoen (paragraaf 3),
- de decentralisatie van het onderwijsbeleid (paragraaf 4),
- de instrumenten, die passen bij de onderwijspolitieke doelstelling die de overheid zich stelt (paragraaf 5);
- het streefdoel de relatief autonome school (paragraaf 6),
- de relatie met het onderwijsartikel uit de Grondwet (paragraaf 7)

2. Grondslag, taken en doelstellingen van het politieke onderwijsbeleid

Gerechtigheid is het hoofdmotief voor het overheidsoptreden. Kern van de dienende taak van de overheid is de publieke voorwaarden te scheppen, die de mens behoeft om tot verantwoordelijkheid te komen. De overheid moet schild zijn voor de zwakken, dienstbaar zijn aan mensen in nood en zorg dragen voor de schepping. De eigen verantwoordelijkheid van mensen en hun organisaties moet worden beschermd. Aldus het Program van Uitgangspunten.

Beginsel voor de inrichting van de samenleving is de gespreide verantwoordelijkheid. Dit kernbegrip roept soms misverstanden op. Het is niet zo, zoals soms is gedacht, dat de overheid verantwoordelijkheden toekent of toedeelt. Integendeel. Sommige verantwoordelijkheden komen burgers en maatschappelijke organisaties naar hun aard toe. Reden waarom ze van overheidswege gerespecteerd en beschermd moeten worden.

In de publikatie *Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij* wordt de overheidstaak ontleed in een aantal aspecten, te weten.

- het waarborgen van de materiele en immateriele vloeren in het bestaan;
- handhaving van de rechtsorde (in nationaal en internationaal opzicht),
- het scheppen van voorwaarden, waarbinnen mensen en maatschappelijke organisaties zicht krijgen op hun verantwoordelijkheden en zelf kosten en baten, rechten en plichten kunnen afwegen.

Dezelfde lijn van denken spreekt uit de vijf jaar later verschenen Nota over de verantwoordelijke samenleving. Daar somt de partij de volgende overheidstaken op:

- handhaven en bevorderen van de veiligheid in Nederland en van de internationale rechtsorde;
- erop toezien, dat instellingen en personen, bij het zelf oplossen van hun vraagstukken, de rechten van andere mensen en andere maatschappelijke sectoren en de eisen, die een gezond en natuurlijk milieu stelt, respecteren,
- zorgen dat de regels worden gehandhaafd, hetgeen de overheid wel verplicht na te gaan of haar regels door burgers worden gedragen;
- het voeren van een beleid, dat gericht is op de bevordering van de democratische betrokkenheid van achterbannen bij organisaties en instellingen, die voor of namens hen taken vervullen;
- zorgdragen, dat aan de noodzakelijke bestaansvoorwaarden is voldaan, zodat mensen en groepen inhoud kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid. Op elk gebied afzonderlijk dient concreet te worden aangegeven hoe deze 'vloeren' in het bestaan moeten worden gedefinieerd en gerealiseerd.

De instructies, aan het adres van de overheid, ontleend aan het gerechtigheidsmotief, zijn divers van aard en worden ingekleurd door de overige beginselen van rentmeesterschap, gespreide verantwoordelijkheid en solidariteit. Het is geen toeval dat het begrip recht als kernwoord in het hoofdmotief te vinden is. Overheidsoptreden moet altijd gebaseerd zijn op of afgeleid zijn van een rechtsgrond. Interventies van de kant van het overheidsge-

zag dienen met andere woorden juridisch gekwalificeerd te zijn. De grondslag van het overheidshandelen ligt in het normatieve recht

De uitwerking, die deze gedachte in de nota's over de verzorgingsmaatschappij en de verantwoordelijke samenleving heeft gekregen, bepaalt ons bij drie verschillende kanten van de publieke gerechtigheidsnorm. Daarmee doelen wij op

- 1 het waarborgkarakter van deze norm,
- 2 de plicht van de overheid om vloeren in het bestaan te leggen (het aanspraakskarakter van de norm),
- 3 de normering van – in de onderhavige studie – het onderwijsgebeuren, om zo gerechtvaardigde belangen van andere sectoren uit de samenleving zowel als van afzonderlijke burgers te beschermen.

2.1 *Het waarborgkarakter van de publieke gerechtigheidsnorm*

Het waarborgkarakter hangt nauw samen met het ordeningsbeginsel van de gespreide verantwoordelijkheid. Dit beginsel fungeert als buffer tegen een overheid, die alle maatschappelijke activiteiten wil beheersen en doorringen. Het drukt uit dat maatschappelijke leefsfere qua opdracht of mandaat principieel en kwalitatief van elkaar verschillen. Zij kennen een eigen dominerend beginsel. Het gevaar is telkens dat één specifieke sector of geleiding van de samenleving alle andere sectoren met hun organisaties en instellingen weet te penetreren en in weet te kapselen. In ons vorige hoofdstuk zagen wij, dat de schoolstrijd uitdrukking was van een protest tegen een autocratisch overheidsbewind en een langdurig verzet tegen de aantasting van het eigen karakter van onderwijs door de staat. Het plaatsen van over te dragen kennis en vaardigheden in een specifiek zingevingsperspectief, verdraagt zich niet met intensieve overheidsinterventies, maar evenmin met inbreuken uit bijvoorbeeld de commerciële sfeer.

2.2 *Het aanspraakskarakter van de publieke gerechtigheidsnorm*

De bedreiging van de maatschappelijke verscheidenheid kan van veel kanten komen. Nu eens zijn het politieke activisten, dan weer kerkelijke verantwoordelijkheidsdragers, welzijnswerkers, op profijt beluste ondernemers, technocratische *professionals* of kapitaalachtige personen die hun grenzen niet in acht nemen. Ongeacht allerlei sociale klimaatwisselingen moeten scholen beschermd worden tegen het al te opdringerig gedrag van "buitenschoolse" krachten. Een actief overheidsoptreden is nodig, om de vrijheid van onderwijs af te schermen van niet-statelijk imperialisme. Eén en ander betekent soms, dat de overheid tegen de stroom zal moeten oproeien en de waan van de dag moet doorbreken.

De aanspraakdimensie behelst dan ook de overheidsplicht om de bestaansvoorwaarden te garanderen, waarbinnen burgers hun verantwoordelijkheden realiseren. In het onderwijs zal dat veelal met zich meebrengen, dat de overheid, scholen uit de publieke kas bekostigt. Het financiële draagvlak van de afzonderlijke (en gebundelde) onderwijsaanbieders is te smal, om zelfstandig in de kosten van onderwijs te voorzien. Op de overheid rust echter niet alleen de plicht de gerechtvaardigde belangen van aanbieders van

onderwijs te behartigen. Ook tegenover de scholieren, leerlingen en studenten heeft de overheid verplichtingen. Onderwijs is voor hen een essentiële basisvoorziening (een vloer in het bestaan), die hen in staat moet stellen zich op termijn in een complexe samenleving te bewegen waarin kennis een grote rol speelt. Onderwijsinstellingen zullen dan ook in ruime mate voorhanden moeten zijn. Ruimtelijke afstand zal het genieten van onderwijs niet in de weg mogen staan, evenmin overigens als financiële barrières dat zullen mogen. Uiteraard overlappen de belangen van onderwijsaanbieders en -ontvangers elkaar vergaand. Met de bekostiging van het onderwijsaanbod is immers in beginsel ook de financiële en geografische toegankelijkheid van het onderwijs gegarandeerd.

2.3 De afweging van gerechtvaardigde belangen

Zoals gezegd, vindt de Nota over de verantwoordelijke samenleving het een taak van de overheid om erop toe te zien, dat instellingen en personen, bij het zelf oplossen van hun vraagstukken, de rechten van andere mensen en maatschappelijke organisaties respecteren. Burgers en hun organisaties beïnvloeden immers in hun maatschappelijk verkeer over en weer de voorwaarden, waarbinnen zij leven en werken. Zo ook het onderwijs. De effecten van het onderwijs op de samenleving zijn groot: het gaat om effecten met een collectief karakter. De overige geledingen uit de samenleving kunnen zich namelijk niet aan de vruchten van het onderwijs onttrekken. Zorginstellingen, politiek-bestuurlijke organen, bedrijven, maar ook kerken, verenigingen, sportclubs en dergelijke hebben behoefte aan bijvoorbeeld goed gekwalificeerde arbeidskrachten, bestuursleden en vrijwilligers, aan mensen, die kennis van zaken hebben, geïnspireerd zijn en van wanten weten. Onderwijs beïnvloedt de politieke, economische, culturele en sociale kwaliteit van de samenleving. De stelling, dat de verschillende leefsteren niet tot elkaar te herleiden zijn, betekent dus niet dat zij gescheiden optrekken. Feitelijk is dat ook onmogelijk. Wel is het mogelijk dat zij te weinig rekening houden met allerlei effecten van hun handelen en afbreuk doen aan de rechtvaardigheid van de samenlevingsverhoudingen. Dan wordt het tijd voor de overheid om (achteraf of preventief) op te treden en ervoor te zorgen, dat de publieke gerechtigheidsnorm ook in het maatschappelijk verkeer doorwerkt. Het onderwijs zal dan ook de rechten van de overige maatschappelijke sectoren moeten respecteren. Rechtvaardige samenlevingsverhoudingen vergen dus een zekere coördinatie tussen de activiteiten in het onderwijs en in de andere leefkringen van de samenleving (waaronder de wereld van het beroep). Het is een taak van de overheid deze coördinatie op onderdelen te garanderen.

De vraag hóe zij één en ander in het vat moet gieten, en aan welke eisen of criteria deze coördinatie moet voldoen, is het thema van het tweede onderdeel van ons vragenpakket. Rest ons nog de taken van de overheid op een rijtje te zetten.

Tot de onderwijspolitieke taken van de overheid rekenen wij:

- 1 het respecteren en honoreren van de specifieke verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen (een klassiek-rechtsstatelijk beginsel),

- 2 het voorzien in de materiële voorwaarden van de activiteiten, die aanbieders van het onderwijs ontplooiën (het sociale vrijheidsrecht);
3. het zich garant stellen voor de geografische, financiële, ideeële en kwalitatieve toegankelijkheid van het onderwijs (het sociaal-rechtsstatelijk beginsel);
- 4 het mede zorgdragen voor een adequate structuur van het onderwijs,
- 5 het veiligstellen van de gerechtvaardigde belangen van burgers en overige levenskringen in de samenleving

3. De criteria waaraan het overheidsbeleid moet voldoen

Op de vraag wat de overheid doen moet, is in globale zin antwoord gegeven. Blijft de vraag naar de manier waarop de overheid invulling aan haar verplichtingen moet geven. Immers niet alleen de doelstellingen, maar ook de staatsactiviteiten moeten beantwoorden aan de eisen van het recht. Die gedachte werd met de groei van de verzorgingsstaat op de achtergrond gedrongen. De gevolgen bleven niet uit. Zij manifesteerden zich in

- een sturingsconcept met een sterke gerichtheid op het genieten van onderwijs. Onderwijs als effectief instrument voor de bestrijding van sociale ongelijkheid en voor de zelfontplooiing van jongeren;
- een overbelasting van de democratie en als reactie daarop een bureaucrativering van het beleid, een sterke groei van de pseudo-wetgeving, het circulaire bewind en een enorme regelverdichting;
- een toenemend risico van rechtsonzekerheid als gevolg van onoverzichtelijkheid van (voorgenomen) maatregelen (nota, plan, pseudo-wetgeving), rechtsongelijkheid (beschikking en delegatie) en zelfs onbehoorlijk bestuur (het akkoord) ¹

Het zou onjuist zijn om, met verwijzing naar deze beleidsconsequenties, zonder meer te pleiten voor eerdere herstel van de distributieve onderwijspolitiek. In ons inleidende hoofdstuk presenteerden wij als alternatief voor de distributieve en constructieve onderwijspolitiek een ondersteunend, voorwaardenscheppend sturingsconcept. Wij deden dit in het besef dat de overheid zich in onze huidige samenleving niet meer kan beperken tot een louter administrerende en bekostigende taakopvatting. Veeleer is het zo, dat de overheid in haar beleid fundamentele normen in acht moet nemen. Daarbij gaat het zeker niet in de eerste plaats om allerlei formele beginselen (de duidelijkheid van wetten en rechtsregels, openbaarheid, de systematiek, uitvoerbaarheid en dergelijke) maar vooral om het meer inhoudelijke – aan de idee van de verantwoordelijke samenleving ontleende –

- 1 soevereiniteits- (of noodzakelijkheids-),
- 2 subsidiariteits-,
- 3 rechtsgelijkheids- en
4. rechtzekerheidsbeginsel

1 H. Drop, *Algemene inleiding onderwijsrecht*, W. E. J. Tjeenk Willink (Zwolle 1986) 128

3.1 Het soevereiniteits- (of noodzakelijkheids)beginsel

Dit principe drukt uit dat 'de eerbiediging van de vrijheid van onderwijs', het beleid van de overheid in zijn geheel moet doortrekken. De aanbodsvrijheid geldt op grond van dit beginsel als norm voor de regelgeving van overheidswege. De instrumenten, die de overheid hanteert bij de bekostiging, situering van voorzieningen, deugdelijkheidsbewaking en kwaliteitsbevordering zullen zoveel mogelijk recht moeten doen aan de verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen. Bekostigingssystematieken en onderwijsinhoudelijke voorschriften en planningsmethoden dienen toegesneden te zijn op de (relatieve) autonomie van scholen.

3.2 Het subsidiariteitsbeginsel

Deze norm slaat op het niveau waar verantwoordelijkheden behartigd worden. Essentieel onderdeel van de verantwoordelijke samenleving is de gedachte dat verantwoordelijkheden op een zo laag mogelijk niveau van de samenleving dienen te liggen. Gewezen is al op de civiele effecten van het onderwijs en het feit dat publieke zaken niet uitsluitend door de overheid behartigd behoren te worden. Maatschappelijke verbanden, zoals scholen, zullen zelf de gevolgen van hun handelen moeten verdisconteren in hun beleid en mee laten tellen bij hun beslissingen. De intensiteit van de verantwoordelijkheidsbeleving is daarmee gediend. Een andere term voor dit inculcieren van (publieke) effecten of gevolgen van het handelen is coordinatie. Bij de uiteenzetting over de instrumenten van overheidsbeleid zal dieper op een aantal afstemmingstypen en hun mogelijke bijdrage aan de verantwoordelijke samenleving worden ingegaan.

3.3 Het rechtsgelijkheidsbeginsel

'Vrijheid – in de zin van onafhankelijkheid van de dwingende willekeur van een ander – heeft gelijke behandeling door de staat tot voorwaarde.'² Willekeurige selectie van een groep, waarop de wetgever een regel van toepassing verklaart of het maken van een willekeurig onderscheid, is daarom uit den boze. De publiekrechtelijke omstandigheden waarin onderwijsinstellingen functioneren gaan dan immers uiteenlopen, terwijl de overheid optimale voorwaarden voor alle scholen moet scheppen. Voorkeursbehandelingen bij de bekostiging, planning en kwaliteitsbevordering verdragen zich niet met de maatstaven van het recht.

3.4 Het rechtszekerheidsbeginsel

Van belang voor de rechtszekerheid is een duidelijke en precieze formulering van normen in rechtsregels. Voorts mogen rechtsregels niet zonder een adequaat overgangsrecht worden gewijzigd en kan er pas bij zeer klemmende redenen sprake zijn van terugwerkende kracht van regels.³ Zoals

2 E. M. H. Hirsch Ballin, Artikel 1 van de Grondwet als fundamentele constitutionele norm in C. W. Maris (red.), *Gelijkheid en recht*, (Deventer/Zwolle 1988) 127-156.

3 I. van der Vlies, *Handboek Wetgeving*, W. E. J. Tjeenk Willink (Zwolle 1987) 212.

aangegeven, is dit beginsel de laatste decennia sterk onder druk komen te staan. De (formele) wetgever werkt vaak met slechts vage en procedurele normen, die via (soms zeer gedetailleerde) beleidsregels door de minister worden uitgewerkt. Eén en ander bevordert de inzichtelijkheid niet, moedigt aan tot overheidsbemoeienis op de vierkante millimeter en tot een – moeilijk controleerbare – bureaucratisering van het beleid.

4. Onderwijsbeleid en decentralisatie

Bij de parlementaire beraadslagingen over de algehele grondwetsherziening stond het onderwijsartikel herhaaldelijk in de schijnwerpers. Eén van de politiek meest omstreden punten betrof de kwestie van de decentralisatie. Invalshoek bleek het delegatievraagstuk: moet de parlementaire wetgever een zaak zelf uitputtend regelen of kan hij ook delegeren aan lagere wetgevers, zoals de Kroon enerzijds en de mede-overheden (provincies, gemeenten) anderzijds. Het CDA achtte delegatie van het stellen van deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden in beginsel mogelijk, op voorwaarde dat zij 'gelijkvloers' bleef. Delegatie naar 'beneden' (de provinciale en gemeentelijke bestuurslaag van de overheid) keurde zij, onder verwijzing naar de vrijheid van onderwijs, over de hele linie af. Een onderscheid tussen deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden, wees de CDA-fractie van de hand. Ook van een scheiding tussen regelgevende en uitvoerende taken wilde deze niets weten. Althans, voor zover daaraan de consequentie werd verbonden dat de bekostiging en deugdelijkheidsbewaking gedeeltelijk voor decentralisatie in aanmerking kwamen. Het onderscheid kon wel worden gemaakt, maar in de beleidspraktijk zijn regelgeving en uitvoering niet van elkaar af te schermen. In de Kamer was men het er wel over eens dat onderwijsinhoudelijke overheidsbepalingen centraal tot stand moesten komen. Onenigheid was er over de bekostigingsvoorwaarden,⁴ planvoorschriften en dergelijke. Het CDA nam het standpunt in, dat de grenzen tussen het technisch ogende en meer inhoudelijk beleid te vloeïend waren (zijn), om als sleutel voor het decentralisatievraagstuk te dienen.

In de literatuur is meerdere malen geklaagd over het weinig fundamentele karakter van de parlementaire discussies, die het onderwijsartikel uit de Grondwet te beurt viel.⁵ Of dat terecht is, laten wij hier in het midden. Wel is te constateren, dat het CDA elke vorm van decentralisatie in deze afwees op basis van de beleidsnormen die wij hierboven schetsten. Vooral de vrijheid van onderwijs dreigt in de knel te komen bij regionale verschillen in deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden.

De kritische voetnoten moeten ook aanknopen bij dergelijke rechtsbeginselen. De argumenten moeten zwaarwegend zijn, omdat het CDA immers, krachtens het Program van Uitgangspunten, '() het accent wil verleggen

4 Vgl. Mr. F. C. L. M. Crijns, De herziening van artikel 208 van de Grondwet. Het loon van de angst? *Grondrechten, commentaar op hoofdstuk 1 van de herziene Grondwet*, Red. A. K. Koekoek e. a. (Nijmegen 1982) 456.

5 *Ibidem*, 482.

van centralisatie naar decentralisatie, naar differentiatie en naar – *begrensd* – provinciale en gemeentelijke pluriformiteit' (cursivering van de werkgroep) Een begrenzing nu van die pluriformiteit is nodig, als de mede-overheden (gemeente en provincie), vanwege de schaal van hun "politieke domein", de gepresenteerde beginselen (rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, soevereiniteit, subsidiariteit) niet meer als richtsnoer voor hun politieke handelen kunnen nemen.

Zoals vermeld, is de opvatting weinig omstreden dat de deugdelijkheidseisen een centraal karakter moeten kennen. Onze samenleving is in gemeentelijk en provinciaal opzicht niet zo divers, dat ondergrenzen voor de deugdelijkheid per gemeente of provincie uiteenlopen. Integendeel een fragmentatie in onderwijsinhoudelijke minimumbepalingen creëert ongelijke onderwijskansen, barrières voor de (feitelijk bovenregionale) mobiliteit van leerlingen en een rammelend geheel van onderwijsvoorzieningen. Het onderwijsstelsel zal als zodanig door een dergelijke versnippering aan deugdelijkheid inboeten. Praktisch blijkt er dan ook, onder druk van een toeneemende vervlechting in de samenleving en schaalvergrotingstendensen, veeleer behoefte aan internationale afstemming van onderwijsinhouden in EG-verband dan aan territoriale decentralisatie.

Gegeven de noodzaak van vergelijkbare en eensluidende deugdelijkheidsbepalingen in onze moderne grootschalige samenleving, is decentralisatie, op dit punt, overbodig en ongewenst. Deugdelijkheidsnormen hebben altijd te maken met de betekenisvolle omgeving waarin het onderwijs zich manifesteert en die overstijgt de directe regio waarin scholen werken (mensen bewegen zich niet meer binnen een klein en beperkt territorium). Gevolgen van decentralisatie zijn ofwel ontoelaatbare hiaten in deugdelijkheidseisen van sommige regio's (gevolg is rechtsongelijkheid in onderwijskansen), ofwel spontane uniformiteit (en dan biedt decentralisatie geen meerwaarde, maar wel het risico van versnippering), dan wel allerlei overbodige regionaal geldende deugdelijkheidseisen (en dan komt de onderwijsvrijheid in de knel).

Bij de bekostiging van het onderwijs zijn de kaarten anders geschud. Krachtens de Grondwet moet de overheid ervoor zorgen, dat erkende scholen kunnen (voort)bestaan. Beleidsruimte is er voor de mede-overheden dan ook slechts in opwaartse richting. Zij kunnen extra financiële middelen toekennen aan scholen. (De lokale overheden verruimen daarmee de beleidsvrijheid van scholen, het spiegelbeeld van de deugdelijkheidsbewaking.) Wel zijn de overheden daarbij gebonden aan de algemene beginselen voor behoorlijk bestuur en de grondwettelijke bepalingen over de bekostiging naar gelijke maatstaf (de verevening).

Ten slotte een kort woord over de planning van onderwijsvoorzieningen. Regionalisatie van dit beleidsonderdeel biedt mogelijkheden om bij de situering van scholen beter rekening te houden met bijvoorbeeld de lokale bevolkingsdichtheid, de lokale arbeidsmarktontwikkelingen en het verlangde onderwijs. Voornemens, om de provincies voorzieningen te laten plannen, resulteerden in 1985 in een concept-Wet voor planning van voortgezet onderwijsvoorzieningen. Deze kreeg geen kracht van wet. De kritiek richtte zich op de gebrekkige rechtszekerheid, die de concept-wet bood (grote

autonome bevoegdheden voor de provincies in het traject tussen de voorgestelde hoge wettelijke normen en lagere ondernormen. Aan de ondernormen konden scholen geen rechten ontlenuen, zodat de provincies vrij zelfstandig vast zouden kunnen stellen, hoe naar hun opvattingen, de evenwichtige spreiding van onderwijsinstellingen er uit zou moeten zien. Een voedingsbodem voor rechtsongelijkheid.)

Bovendien is de schaal van provincies in het (voortgezet) onderwijs te klein, om de pluriformiteit een volledige kans te geven. Sommige erkende richtingen recruteru hun leerlingen uit verschillende provincies. De onderwijsvrijheid vindt dan in de grenzen van de planningsregio een onnodige afbakening (soevereiniteitsbeginsel).

Uit bestuurlijk oogpunt is het daarnaast aan te bevelen de planning en financiering in één hand te houden (vergelijk de rapporten van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst). Afwegingen tussen lasten en lusten liggen dan op één bestuursniveau. De problemen die de decentralisatie van de planning van voorzieningen voor openbaar onderwijs oplevert getuigen daarvan (zie hoofdstuk VI). Maar bovenal geldt ook hier, dat de planning van afzonderlijke scholen eigenlijk vooral een zaak zou moeten zijn van de regionaal opererende onderwijsrechtspersonen zelf. Het contingenteringsmodel, dat later wordt uitgewerkt, biedt daar mogelijkheden voor.

5 Instrumenten voor overheidsbeleid

Het beleid, dat zich richt op het scheppen van rechtvaardige samenlevingsverhoudingen, dient te beantwoorden aan de gepresenteerde rechtsnormen. Het CDA staat, met zijn idee over de verantwoordelijke samenleving, een sociale infrastructuur voor ogen, die zowel de autonomie van maatschappelijke verbanden als hun – publieke – verantwoordelijkheidsbesef versterkt. Zelfregulering krijgt prioriteit boven centrale overheidssturing (plancoördinatie). Waar de omstandigheden dat toelaten, moeten maatschappelijke verbanden zelf de eerste verantwoordelijkheid dragen voor de – ook publieke – onderwijstaken. Bij plancoördinatie is het de overheid, die als centrale regisseur de touwtjes in handen heeft en voor de onderlinge afstemming tussen maatschappelijke activiteiten zorgt. De kritiek op deze staatsopvatting hoeven we hier niet te herhalen. Het schetsen van afstemmings- of coördinatiemechanismen die bij kunnen dragen aan de zelfregulering, is nu belangrijker. In een aantal publikaties van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA zijn dergelijke coördinatiemechanismen behandeld. De rapporten over de economische orde en de zorgvernieuwing spreken over markt- en overlegcoördinatie. Zij fungeren als aanvullingen en/of alternatieven voor overheidssturing. Op de voordelen van beide besluitvormingstypen zal hieronder kort worden ingegaan. Bovendien wordt het besluitvormingstype van de verenigingsdemocratie (in het onderwijs, de schooldemocratie) toegevoegd. Deze is onder die noemer niet in beide rapporten te vinden, maar zij is – impliciet – in de publikaties van CDA-origine, van zoveel belang, dat wij er niet aan voorbij willen gaan.

5.1 Marktcoördinatie

Met de opwaardering van de ondernemingsgewijze produktie en de nieuwe impulsen, die de arbeidsethiek in de jaren tachtig te zien heeft gegeven, heeft ook de markt sterk aan populariteit gewonnen. Zij staat model voor alle eigenschappen die heden ten dage in de schijnwerpers staan, zoals rationaliteit, kwaliteit, doelmatigheid, flexibiliteit en klantvriendelijkheid. In liberale (en ook wel sociaal-democratische) kring staart men gebiologeerd naar de vermeende wonderolie voor alles wat zich stroef voortbeweegt: de mededinging en competitie. De christen-democratie heeft altijd oog gehad voor zowel de mogelijkheden als de beperkingen van de markt. De markt schept – binnen randvoorwaarden functionerend – evenwicht tussen aanbod en vraag van diensten en goederen. Via het prijsmechanisme ontstaan verantwoorde relaties tussen marktpartijen, op voorwaarde dat er sprake is van een situatie van werkbare mededinging.⁶ De wederzijdse controle tussen marktpartijen is dus groot. Daarmee is de intensiteit van de verantwoordelijkheid gediend en zijn gunstige voorwaarden voor zelfregulering geschapen. De mededinging corrigeert onverantwoord marktgedrag. Bovendien krijgt de afnemer geen dictaat of opdracht. Hij kan eigen voorkeuren laten gelden. Aanbieders krijgen via onder meer de fluctuaties van hun marktaandeel signalen over de wensen van hun doelgroepen. Daarop zullen ze hun beleid afstemmen (in die zin is er dus sprake van een consumentendemocratie).

De markt – in ideaaltypische zin opgevat – kent ook beperkingen. Zeker waar het om basisvoorzieningen als onderwijs gaat, zal de overheid de financiële toegankelijkheid moeten waarborgen. De koopkracht van de meeste burgers schiet tekort om zich zelfstandig onderwijs te verschaffen. Bovendien kunnen we, naar analogie van het zorgrapport van het Wetenschappelijk Instituut, stellen dat het economische aspect in het onderwijs zijn plaats heeft, maar er niet mag domineren. Rendementsmotieven moeten ondergeschikt blijven aan het pedagogisch-vormend motief. In het hoofdstuk over de bekostiging zal verder worden ingegaan op de mogelijke versterking van de financiële competitie tussen non-profit onderwijsinstellingen, en de vraag of onderwijsontvangers een deel van de onderwijskosten uit eigen middelen kunnen financieren.

De zelfregulering via de markt werkt ook door, waar particuliere organisaties zich, tegen betaling, scholingsdiensten verschaffen (contractfinanciering).

Minder in het oog springend, maar feitelijk reeds vanouds aanwezig is de wedijver in kwaliteit, profiel en identiteit van scholen. Van die wedijver – de slag om de leerling – kan een impuls tot profilering, kwaliteitsverbetering en intensivering van de relatie tussen scholen, ouders of leerlingen uitgaan. Ten slotte kan via budgetfinanciering het kostenbewustzijn van onderwijsinstellingen en de doelmatigheid van de bestedingen worden aangemoedigd.

6 De wedijver om de gunst van de klant zorgt er namelijk voor, dat de prijzen de kosten van investeringen, marketing, reclame, vervoer en produktie weerspiegelen. Het kostenbewustzijn wordt ermee bevorderd. De mededinging komt ook de kwaliteit van diensten en producten ten goede. 'Alle waar naar zijn geld', zo luidt immers het spreekwoord.

digd Schoolbesturen kunnen dan bijvoorbeeld reserveren, zelf over bestedingen beslissen, een eigen promotiebeleid voeren en zichzelf diensten verschaffen van bijvoorbeeld externe ondersteuningsinstituten. Een eventuele financiering op basis van prestatie en onderwijsrendement (de toegevoegde waarde) voegt daar nog een extra dimensie aan toe.

Hieronder zal bekeken moeten worden in hoeverre voordelen van de marktcoördinatie behouden kunnen blijven, zonder dat verworvenheden van solidariteit, rentmeesterschap en zelfstandigheid van onderwijsinstellingen in de knel komen. Deze kwesties zullen vooral in hoofdstuk VII aan de orde komen, als wij spreken over de bekostiging van het onderwijs.

5.2 De schooldemocratie

De verhouding tussen onderwijsaanbieders en onderwijsontvangers (met inbegrip van de ouders) is niet gelijk aan die van producenten en consumenten. Als ouders hun kinderen aan een school toevertrouwen, dan is dat niet te vergelijken met het aanschaffen van een reep chocola, een tuinmeublement of iets dergelijks. De betrokkenheid van ouders en sympathisanten is veel groter en intenser en eigenlijk van een heel andere orde. Vanwege die betrokkenheid, organiseren burgers (en instellingen) zich tot aanbieders van onderwijs, richten zij een vereniging of stichting op, kiezen zij een bestuur en houden zij een school draaiend. Ook de medezeggenschapsraad vervult in dat kader een functie.

Formeel is de schooldemocratie, waarover wij dan spreken, te versterken via de democratisering van instellingen en de zorg voor een adequate vorm van medezeggenschap. In ons inleidende hoofdstuk spraken wij al over de verschillende niveaus die het onderwijs kent, te weten het niveau van de lesplaats en het bestuurlijk-organisatorisch niveau. Ook stelden wij toen dat beide niveaus niet per se onder één dak gehuisvest hoeven te zijn. Zeer goed denkbaar is het, dat één centraal bestuur meerdere vestigingen kent. De schooldemocratie zal daar op afgestemd moeten zijn. In het volgende hoofdstuk komen wij daar op terug.

Materieel kan de schooldemocratie aan belang winnen, door de autonomie van de onderwijsinstellingen te vergroten en taken te vermaatschappelijkken. De plancoördinatie wordt dan vervangen door de schooldemocratie. Voorwaarde blijft uiteraard wel dat de instandhoudingsnormen een pluri-form onderwijsaanbod mogelijk maken.

De formele kant zal ons in hoofdstuk IV bezighouden, terwijl de onderwijsinhoudelijke versterking van de schooldemocratie als rode draad zal lopen door alle komende hoofdstukken.

5.3 De overlegdemocratie

Bij de markt- en schooldemocratie staat de relatie tussen aanbieders en 'afnemers' in de schijnwerpers. Het onderwijs heeft, zo is al meerdere keren opgemerkt, ook betekenis voor de samenleving in zijn totaliteit. Het onderwijs beïnvloedt immers de voorwaarden waarbinnen andere samenle-

vingskringen actief zijn. Via onderwijsinhoudelijke regelgeving zorgt de overheid voor de noodzakelijke afstemming. Voor deze plancoördinatie kan de overlegcoördinatie een eventueel alternatief bieden. Het bevordert de zelfregulering, doordat scholen de ruimte krijgen zelf een (inhoudelijke) beleid te voeren, in overleg met bijvoorbeeld scholen voor vervolgonderwijs, ondernemingen (uit de regio), zorginstellingen, organisaties voor maatschappelijke dienstverlening, vrijwilligersorganisaties, kerken en sociale partners. Daarbij kan het gaan om bijvoorbeeld gastcolleges of -lessen, practicumlessen, de toelevering van arbeidskrachten, de programmering van lesinhouden en de afstemming op voor- en vervolgopleidingen of de arbeidsmarkt. Voor scholen zijn contacten met de omringende samenleving van groot belang. Zij blijven op de hoogte van maatschappelijke ontwikkelingen, kunnen daar alert op inspelen en onderwijs op maat aanbieden.

Overleg of samenwerking tussen scholen onderling is vooral zinvol op het moment dat zich schooloverschrijdende vraagstukken voordoen, zonder dat op grond van de schaal van activiteiten al besloten dient te worden tot (centrale) overheidsregulering. Op tal van fronten zijn dan ook fora van samenwerkende scholen ontstaan, bijvoorbeeld om de *efficiency* van werkzaamheden te verbeteren (de administratiekantoren), zich via representatieve organen tot gesprekspartners van de overheid of het georganiseerde bedrijfsleven te organiseren (vergelijk bijvoorbeeld de koepelorganisaties, de Contactcentra onderwijs-arbeidsmarkt en de Regionale organen primair onderwijs (ROPO)), of om de aansluiting tussen scholen te bevorderen (BOVO). Ook maken scholen deel uit van besturen van bovenschoolse instellingen, die als basisvoorzieningen zijn aan te merken, zoals de onderwijsbegeleidingsdiensten (OBD).

Het omgekeerde geldt ook voor de vermaatschappelijking van overheids-taken naar scholen ontbreekt soms het draagvlak (vanwege de schaal waarop zij functioneren). Versterking van de schooldemocratie is dan slechts mogelijk op voorwaarde dat scholen samenwerken, bijvoorbeeld door gezamenlijk fondsen te beheren ter dekking van de risico's van ziekte en werkloosheid.

De perspectieven voor overlegcoördinatie zullen in hoofdstuk IV en VI, waar de planning van onderwijsvoorzieningen voor het voetlicht wordt gehaald, aan de orde komen. Ook in het hoofdstuk over de deugdelijkheidsbewaking en kwaliteitsbevordering zullen wij op de overlegcoördinatie terugkomen.

6. De relatief autonome school

Het overheidsbeleid moet aansluiten bij het eigen karakter van het onderwijs. Over dat karakter is al veel gezegd. Het pedagogisch-vormend motief gold daar als trefwoord. In de ideële doelstelling van de vorming en toerusting van (jeugdige) onderwijsontvangers ligt de kernfunctie van het onderwijs. Deze doelstelling zal maat- en richtinggevend moeten zijn voor het voorwaardenscheppend overheidsbeleid. Reden waarom gezocht moet

worden naar beleidsinstrumenten, die scholen – binnen marges – de ruimte laten zelf hun ideeën te formuleren en hun activiteiten daarop te richten. Het onderwijskundig doel van instellingen moet dus omgezet kunnen worden in een geprofileerd schoolbeleid. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan het personeelsbeleid, de formatietoedeling, aan de schoolwerkplanning, ontwikkeling, buitenschoolse activiteiten, aan de contacten met de omgeving (ouders, de toekomstige werkgevers, kerken, vrijwilligersorganisaties, vertegenwoordigende lichamen), aan de schoolorganisatie, de inrichting van het lesrooster, aan de begeleiding van leerlingen en aan de groepsindeling.

De begeleiding van leerlingen, de keuze van de leermiddelen, de organisatie van gemeenschappelijke evenementen, de taakverdeling tussen leerkrachten, de na- en bijscholing, de verzelfstandiging van interne begeleidende functies (decaanaat, mentorschap, studiehulp, sectieleiding), kortom de inrichting van het onderwijs kan niet los gezien worden van de doelstellingen, de signatuur en de richting van scholen. Bij de inrichting van het onderwijs zijn scholen afhankelijk van de overheidsregelgeving.⁷ Vraag is nu, in hoeverre die regelgeving de inrichtingsvrijheid van scholen nodeloos inperkt. De regelbaarheid varieert per cluster van onderwijsactiviteiten. In de literatuur worden de volgende taakeenheden vaak genoemd

- stichting en instandhouding;
- onderwijskundig-organisatorische vormgeving (keuze van leermiddelen, het opnemen van facultatieve vakken in het lesrooster, vrije ruimte, interne organisatiestructuur van de school, buitenschoolse activiteiten en dergelijke),
- personeelsbeleid (benoeming en ontslag, arbeidsvoorwaardenbeleid),
- leerlingenbeleid (toelating, vermindering),
- externe relaties,
- beheer (administratief, financieel)

Onderzoek naar de waargenomen vrijheid van schoolbesturen in het basisonderwijs wijst uit, dat scholen zich vooral bij de onderwijskundig-organisatorische vormgeving – en dan met name bij de interne organisatie – en het personeelbeheersbeleid (de rechtspositieregelingen) ingesnoerd voelen door allerlei verplichtende regels en (formatie)bepalingen.⁸

Het vervolg van dit rapport zal de regelgeving, met als ijkpunt de relatief autonome school, kritisch doorlichten.

7. Het CDA en artikel 23 van de Grondwet

In zekere zin kan men zeggen dat, terwijl de spreiding van de verantwoordelijkheden in andere sectoren opnieuw 'ontdekt' wordt, deze spreiding in het

7 N A J Lagerweij, Autonomie en kwaliteitsverbetering uit J G Odink, *Onderwijsbeleid (contra) productief?*, Dekker en Van de Vegt (Nijmegen 1988) 57

8 W van Esch, *Schoolbesturen en de vrijheid van onderwijs*, Bestuurlijke en organisatorische factoren van invloed op de benutting van beleidsruimte door bijzondere scholen. Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, Nijmegen 1988

onderwijsveld reeds in de constitutionele wetgeving verankerd is. Ook al biedt het bewuste artikel 23 van de Grondwet de nodige politieke beleidsruimte, feit blijft dat het een regulatief artikel is, dat als ankerpunt voor het onderwijsveld fungeert. Het verkiezingsprogramma Verantwoord voortbouwen constateert dan ook instemmend dat het onderwijsbeleid uitgaat van dit grondwetsartikel. Dit artikel garandeert de rechtsgelijkheid (tussen openbaar en bijzonder onderwijs) de vrijheid van onderwijs – naar richting, stichting en inrichting – en definieert de zorg van de overheid voor de financiële, geografische en ideale toegankelijkheid en de deugdelijkheid van het onderwijs.

Reden waarom het niet vreemd is dat Verantwoord voortbouwen zich wenst te baseren op dit resultaat van de onderwijspacificatie. Het is de uitdrukking van de in 1917 beslechte schoolstrijd. Het grondrecht is behalve het spiegelbeeld van bepaalde historische misstanden immers tevens de neerslag van de in de loop van de negentiende en twintigste eeuw ontwikkelde christen-democratische beginselen. De CDA-beginselen van gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap zijn er (goeddeels) in te herkennen. Ingrediënten als het waarborgkarakter van de publieke gerechtigheidsidee (vrijheid van onderwijs), als de aanspraaksnormen zoals hierboven geschetst (bekostiging naar gelijke maatstaf) en de vereiste afweging van gerechtvaardigde belangen (de deugdelijkheidseisen) zijn alle aanwezig. Het klassieke vrijheidsrecht is direct gekoppeld aan het sociale vrijheidsrecht en de sociale grondrechten. Ook de boven weergegeven christen-democratische doelstellingen zijn in het grondwetsartikel te vinden. Het klassiek-rechtsstatelijke karakter van de onderwijspolitiek is er als norm aan te ontleen.

8. Conclusies

Resumerend kunnen wij stellen dat

- de grondslag voor zowel het staatsoptreden als de staatsonthouding te vinden is in de publieke gerechtigheidsnorm. Het beleid en de beleidsinstrumenten van de overheid dienen aan criteria van het recht te voldoen,
- de overheid de eigen verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van bijzondere onderwijsinstellingen moet waarborgen, zij in de materiele bestaansvoorwaarden van de aanbieders van onderwijs moet voorzien en de toegankelijkheid van het onderwijs voor de leerling of student moet garanderen (territoriaal, ideaal, financieel),
- de overheid normerend optreedt om zo de rechten van derden, zoals de onderwijsontvangers, de voor- en vervolgoedingen en de samenleving in haar geheel te beschermen (vooral de deugdelijkheid van het onderwijs is daarbij van betekenis);
- het overheidsbeleid moet beantwoorden aan de eisen van het soevereiniteits-, subsidiariteits-, rechtsgelijkheid-, en rechtszekerheidsbeginsel. (Het soevereiniteitsbeginsel geldt slechts in de relatie tot het bijzonder onderwijs),
- de decentralisatie van het onderwijsbeleid niet spoort met bovengenoemde eisen;

- de relatief autonome school, met een zo groot mogelijke onderwijsinhoudelijke en organisatorische beleidsvrijheid, het streefdoel van de christen-democratische onderwijspolitiek is. Leerkrachten en consumenten moeten op een gepaste manier medeverantwoordelijkheid voor het schoolbeleid kunnen dragen;
- de christen-democratie in het kader van de deregulering een versterking van de schooldemocratie nastreeft.

IV. Bestuur en beheer

1. Inleiding

Onderwijs behoort tot de meest vitale delen van onze samenleving. Talloze belangen van burgers, gezinnen, organisaties en instellingen van allerlei snit en signatuur zijn ermee gemoeid. Meerdere keren al kwamen wij de stoet van betrokkenen en belanghebbenden tegen: de leerlingen of studenten, de schoolbesturen, ouders, schoolleiders, docenten en het ondersteunend personeel, de vervolgopleidingen, afnemers van het onderwijs en uiteindelijk de gehele maatschappij waaronder de overheid. De overheid, die zich naar haar aard tot spreekbuis, of beter, hoedster van de rechten van al deze betrokkenen maakt. De aanspraken van al deze geledingen dienen min of meer harmonisch tot hun recht te kunnen komen. Daaraan te werken is geen privilege, maar wel een aanhoudende zorg van de overheid.

Hieronder zal een aantal – mogelijk ook spanningsvolle – verhoudingen rond het bestuur en beheer van onderwijsinstellingen worden verkend. Aangegeven wordt op welk kompas de christen-democratie daarbij vaart. Allereerst eist het verschil tussen openbaar en bijzonder onderwijs onze aandacht op. Wat is de ratio achter het feit dat de overheid zelf onderwijs aanbiedt? Is daar een rechtsgrond voor aanwezig? Is het openbaar onderwijs aan te merken als een richting? En ten slotte: als de overheid zelf als bevoegd gezag optreedt, op welke manier kan zij dit dan, gegeven de in hoofdstuk III verwoorde criteria, het beste doen? De vraag naar het karakter van het openbaar onderwijs, de bij dit onderwijs passende bestuursvorm en de rechtsgrond van het overheidsoptreden staat derhalve centraal.

Vervolgens spitst het betoog zich toe op de bestuurlijke vormgeving van het onderwijs. Een aantal wezenlijke problemen zal de revue passeren, zoals de vraag wie de dragers van de vrijheid van onderwijs zijn en hoe het zit met de maatschappelijke verankering en het draagvlak van het onderwijs. Ook de interne democratisering van onderwijsinstellingen, en de inrichting en inhoudelijke vormgeving van de medezeggenschap komen aan de orde. De betrekkingen tussen respectievelijk de schoolbesturen en de ouders of studenten en het personeel, hun uiteenlopende bevoegdheden en de organisatorische inbedding daarvan, zullen onder de loep worden genomen.

Verder zal ook de schoolorganisatie voor het voetlicht worden gehaald. Wat is de positie van de schoolleiding en welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden komen haar toe, in relatie tot de schoolbesturen en het docentenkorps? Hoe liggen de juridische verhoudingen precies, en waar liggen de bevoegdheden ten aanzien van bijvoorbeeld de inzet van het personeel, de structurering van het onderwijsproces, en de vaststelling van het schoolwerkplan? Welke opvattingen over het schoolbestuur houdt de christen-de-

mocratie erop na? Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschouwing over de lokale en regionale afstemming van schoolactiviteiten.

2. Een tweesporig onderwijsbestel

Omdat de onderwijsvrijheid meerdere gedaanten kent zoals in hoofdstuk III duidelijk werd, is de vraag van betekenis welke rol toekomt aan degenen, die zich aan de aanbod- en vraagzijde van het onderwijs bevinden. Niet op winst gerichte, uit de samenleving ontsproten onderwijsinitiatieven honoreert de overheid, door de rechtspersonen financieel in staat te stellen zelfstandig onderwijs aan te bieden. Zij verleent civiel effect aan diploma's en getuigschriften, die door erkende onderwijsinstellingen zijn afgegeven. Daarnaast biedt de overheid ook zelf onderwijs aan. De Grondwet van 1848 droeg de overheid al op 'overal in het rijk van overheidswege voldoende openbaar onderwijs te geven'. Het leerstuk van de zogenaamde "alomtegenwoordigheid van de openbare school" was daarmee geboren. En ook de huidige Grondwet bepaalt, dat er voldoende gelegenheid moet zijn om openbaar onderwijs te genieten. Het onderwijsartikel uit de constitutie geeft ook aan welk karakter dat onderwijs moet hebben: het zal een ieders godsdienstige begrippen moeten eerbiedigen. Als spruit van vaderlijke Staat is het onderwijs dat van de overheid uitgaat, behept met de wezenstrekken van zijn 'erflater'. De normen, die gelden voor het overheidshandelen zoals de rechtsgelijkheid, de gelijkheid voor de wet en de non-discriminatie stralen als het ware natuurlijk af op de openbare school.

In het vorige hoofdstuk kwam ook naar voren, dat onderwijs naar zijn aard ingebed is in een levensbeschouwing. Kennisoverdracht krijgt relief door het zingevingsperspectief waarbinnen het functioneert. Nu zijn politiek en levensbeschouwing zeker geen gescheiden sferen. Integendeel zelfs. Maar wel is het zo dat de politieke implicaties van de levensbeschouwing niet zonder meer vergelijkbaar zijn met de onderwijsinhoudelijke. De manier waarop de levensbeschouwing in de statelijke sfeer doorwerkt heeft alles te maken met het dominerend aspect van het recht, terwijl in de sfeer van het onderwijs het pedagogisch-vormend motief het ankerpunt bij uitstek is. De overheid is een 'rechtsinstituut' en geen pedagogisch-didactisch orgaan. Reden waarom de christen-democratie in haar verkiezingsprogramma's haar voorkeur uitspreekt voor 'de bijzondere school, gedragen door een rechtspersoon met ideële doelstellingen'. Anderzijds spreken diezelfde programma's zich uit voor handhaving van openbaar naast bijzonder onderwijs. Voldoende aanleiding om na te gaan wat de rechtsgrond is om in de gedaante van de lokale overheid als bevoegd gezag voor het openbaar onderwijs op te treden.

2.1 De ratio van het openbaar onderwijs

Onderwijs werd hierboven als een onmisbare basisvoorziening gezien. een noodzakelijke voorwaarde om later verantwoordelijkheden te kunnen gaan dragen. Daarin ligt een aansporing voor de overheid om op te treden. Zij moet immers de publieke voorwaarden voor het genieten van onderwijs

garanderen. Nu leiden meerdere wegen natuurlijk naar Rome, maar uit de door ons gepresenteerde christen-democratische routebeschrijving is toch een aantal niet te veronachtzamen verkeerstekens op te diepen. Het soevereiniteitsbeginsel bepaalt de politiek bij de principiële wenselijkheid om de sociale grondrechten te laten verwerkelijken door private samenlevingsverbanden. De overheid treedt ondersteunend op. Veelal beperkt zij zich ertoe de voorwaarden te scheppen, waarbinnen private instellingen maatschappelijke verzorgingstaken vervullen. De overheid bakt zelf geen brood, melkt geen koeien, treedt zelf niet als ziektekostenverzekeraar op en creëert in beginsel geen werkgelegenheid, via voor dat doel in het leven te roepen staatsbedrijven. Wel garandeert zij minimumprijzen, een markt van vrije mededinging, premieheffing naar draagkracht en een gunstig ondernemingsklimaat. Daardoor ook is het niet zozeer het aanbod van niet-statelijk onderwijs, dat rechtvaardiging behoeft, maar veel meer het overheidsonderwijs.¹ Waarom, zo kan men zich afvragen, staat de overheid niet garant voor lage stichtings- en opheffingsnormen en een daarbij passend bekostigingsregime, om zo een afdoend, gevarieerd en gespreid onderwijsaanbod veilig te stellen – een onderwijsaanbod, dat aan de rijk geschakeerde vraag en wisselende behoeften van de bevolking kan voldoen? Zeker als er onderwijsinstellingen bestaan, die het als hun handelsmerk zien voor iedereen toegankelijk te zijn, zullen zich nauwelijks problemen voordoen.

Met complementaire maatregelen in de sfeer van het vervoer kunnen de laatste hindernissen misschien opgeruimd worden. Toch blijven er obstakels. Evenals de aanbods-vrijheid is het genieten van onderwijs zo'n wezenlijk grondrecht, dat een aanvullend stelsel van openbaar onderwijs noodzakelijk is. De overheid rekent het terecht tot haar taak de toegankelijkheid van het onderwijs, zowel formeel als materieel te garanderen. Formeel ontstaan er drempels, zodra bijzondere instellingen restrictief optreden bij hun toelatingsbeleid, bijvoorbeeld omdat zij niet boven een maximumschaal willen werken of om de signatuur en identiteit van de school te bewaken en bewaren. Maar ook als bijzondere scholen zich in beginsel voor iedereen openstellen, zullen onderwijsgenieters een eventueel sterk geprofileerd onderwijsaanbod als een onoverkomelijke hindernis ervaren. De – op de gebruikers toegespitste – sociale dimensie van het onderwijsvrijheidsrecht komt dan onder druk te staan. Reden om, uiteraard bij gebleken behoefte, als overheid garant te staan voor een aanbod, dat ieders godsdienst of levensbeschouwing eerbiedigt. De ideale toegankelijkheid van het onderwijs is er immers mee gemoed.

Voorts herbergt ons land een categorie van mensen, die om principiële redenen geen bijzondere onderwijsinstellingen, van welke kleur of snit dan ook, wensen te bevolken. In dat verband kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de Hoedemakerianen. Door de overheid verzorgd onderwijs heeft hun principiële voorkeur. Een onderwijsbestel waarin uitsluitend plaats is voor een vrij, gedifferentieerd aanbod komt niet tegemoet aan hun recht op onderwijs.

Ten slotte is openbaar onderwijs ook nodig om de rechten van de aar

1 E. M. H. Hirsch Ballin, *De andere helft van de wereld*, uit W. C. M. van Lieshout, *Bestuur en meesterschap*, opstellen over samenleving, staat en sturing, Staatsuitgeverij (1988) 63

ders te beschermen. Het is namelijk niet denkbeeldig, dat in een volledig verbijzonderd bestel de overheid, als behartigster van gerechtvaardigde belangen van de onderwijsgenieters, bijzondere instellingen veelvuldig zou moeten verplichten tot een ruimhartig toelatingsbeleid. De bescherming van hun identiteit verzet zich echter tegen een dergelijk overheidsop treden. De noodzaak van aanvullende openbare voorzieningen is daarmee in beginsel gegeven. Het publieke gerechtigheidsbeginsel en de norm van gespreide verantwoordelijkheid vragen om een open oog voor de rechten van alle deelnemers aan het onderwijsverkeer. De meermalen gebezigde term 'aanvullend' duidt op de reeds genoemde voorkeur van de christendemocratie voor het bijzonder onderwijs. Wezen en mandaat van het onderwijs sporen nu eenmaal, naar hun aard, vooral met ideeële aspiraties en initiatieven van private verenigingen en stichtingen, waarvan scholen uitgaan. De ogen mogen echter niet gesloten worden voor de vraagkant van de onderwijsvrijheid. Uiteraard vooronderstelt het aanbod van openbaar onderwijs wel, dat er voldoende behoefte aan is. Het zal evenals zijn bijzondere evenknie met stichtings- en opheffingsnormen rekening moeten houden.

2.2 De identiteit of richting van de openbare school

Het openbaar onderwijs verkeert in een identiteitscrisis. Naarstig zoeken betrokkenen naar een 'positieve' invulling van hun taak om het onderwijs met eerbiediging van ieders godsdienstige en levensbeschouwelijke begrippen aan te bieden. Daarnaast ervaart menigeen de grote afstand tussen school en bevoegd gezag en het gebrek aan maatschappelijk draagvlak als een permanent gemis. Nu is de openbare school nooit onomstreden geweest. Maar de laatste decennia staat het hart van deze onderwijsvorm ter discussie, namelijk haar identiteit. De openbare school, zo luidt de gepopulariseerde versie van de constitutionele eis, moet een neutrale school zijn om ieders godsdienstige begrippen te eerbiedigen. En zoals Van Kemenade al signaleerde: onderwijs kan niet neutraal of waarden-loos zijn. "Immers in de leermiddelen, in het gedrag van de leraar, in de verhouding tussen leerlingen, in de wijze waarop les wordt gegeven, komen altijd, meer of minder expliciet, waarde-opvattingen en houdingen tot uitdrukking. Waarden die met de levensbeschouwing, maar ook waarden die met maatschappelijke stellingname te maken hebben. De erkenning van dit feit, dat onderwijs naar zijn aard niet neutraal is en kan zijn, roept juist voor het openbaar onderwijs speciale problemen op."²

De actieve neutraliteit biedt een uitweg, aldus Van Kemenade (en in zijn spoor het Contact Centrum Bevordering Openbaar Onderwijs). Neutraliteit, als bewust uitgangspunt van onderwijs. Neutraliteit, als waarde op zich. Verdraagzaamheid, onderling respect en tolerantie zijn de doelstellingen. De pluriforme ontmoetingschool moet een alternatief bieden voor de instelling, die, met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen, tot passiviteit gedoemd leek. In de Wet op het basisonderwijs klinkt iets van deze

2 J. A. van Kemenade, *Als de smalle weegbree bloeit*, Uitgeverij Bert Bakker (Amsterdam 1979) 182.



Onderwijs kan niet neutraal zijn. (Foto Anefo bv)

visie door 'Het openbaar onderwijs draagt bij aan de ontwikkeling van de leerlingen met aandacht voor de levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden, zoals die leven in de Nederlandse samenleving en met onderkenning van de verscheidenheid in die waarden,' zo luidt artikel 29 Eerbiegiging duidt hier niet op een begrenzing, maar is omgevormd tot een doelstelling. Op zich is daar niets tegen, althans voor zover het niet uitmondt in het relativeren van opvattingen en levensbeschouwingen. Verscheidenheid in waarden impliceert immers niet dat ze tegen elkaar weggestreept mogen worden, om vervolgens een grootste gemene deler over te houden. Hoe dat ook zij, de openbare school zal, juist met het oog op zijn eerder aangegeven vluchtheuvel- of garantiefunctie, met respect en een zekere terughoudendheid met de levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden moeten omgaan. Anders schiet zij aan haar doel voorbij en vervalt de rechtsgrond om het openbaar onderwijsbestel in stand te houden. De spanning, die velen signaleren tussen de aard van het onderwijs en de geschetsde terughoudendheid, is onvermijdelijk, en is inherent aan het karakter van het openbaar onderwijs.

Uiteraard geldt deze norm niet alleen in het funderend onderwijs. Ook in het beroeps- en hoger onderwijs zullen de openbare instellingen bijvoorbeeld geen – uit publiek oogpunt – eenzijdige keuzen mogen doen, eenzijdig wetenschappelijke benaderingen mogen uitdragen, of bepaalde paradigma's mogen overaccentueren.

2.3 De bestuursvorm van het openbaar onderwijs

Idealiter zou de openbare school, vanuit een traditioneel gezichtspunt, aan drie wezenskenmerken moeten beantwoorden. In de eerste plaats is er de

eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen (de ideale toegankelijkheid), die naadloos verbonden blijkt met de open toegankelijkheid. De publiekrechtelijke bestuursvorm maakt het beeld compleet: de lokale overheid biedt op eigen titel onderwijs aan. Deze drieslag bepaalt het gezicht van het openbaar onderwijs. Neem één van deze pijlers weg en de openbare school houdt op te bestaan. Onomstreden is deze visie niet. Hierboven wezen wij al op de spanning die met de signatuur van de openbare school samenhangt. Ook rond de bestuursvorm heeft vrij permanent een discussie gewoed. Dan gaat het van oudsher om de reikwijdte van de bemoeienis van de (lokale) overheid als bevoegd gezag van de openbare school. Periodiek laat de discussie vooral op over:

- de geringe invloed van ouders en andere direct betrokkenen op het bestuur en beheer van de school;
- de grote afstand tussen de school en het bevoegde gezag. Het Scylla van de verambtelijking en bureaucratisering van het bestuur, door de grote invloed van de afdeling onderwijs van het gemeentelijk apparaat op het onderwijs, blijkt veelal slechts ingewisseld te kunnen worden voor het Charybdis van het eenzijdig professionalisme (de directie van de scholen als beleidsvormers),
- de twee-petten problematiek. De (gemeentelijke) overheid, als hoedster van het algemene (ook onderwijs)belang, fungeert tevens als bevoegd gezag van de openbare school.

De discussie is niet uit de lucht gegrepen. De problemen zijn reeel. Het verbijzonderen van de openbare school biedt om bovengenoemde redenen geen oplossing. Het tweesporig onderwijsbestel staat dan ook voor de christen-democratie niet principieel ter discussie. Wel is het zo dat, vanuit de christen-democratische staatsopvatting, haar sturingsconcept en haar beleidsbeginselen, een heroverweging en herijking van het bestuur van openbaar onderwijs op hun plaats zijn. De beginselen, waaraan het overheidsbeleid moet voldoen, zijn daarbij richtinggevend.

Rechtsaspecten kleven aan elk handelen. De overheidssturing zal zich op die momenten moeten concentreren, die met het recht samenhangen, een criterium voor selectie en een aansporing tot interventie. Ten aanzien van de openbare school nu heeft de overheid de taak deze, bij gebleken behoefte, in het leven te roepen of in stand te houden en toe te zien op haar open toegankelijkheid in formeel en inhoudelijk opzicht. Zij zal daarbij aan de in hoofdstuk III opgediepte criteria moeten voldoen. Ook hier geldt, dat de overheid voorrang geeft aan maatschappelijke initiatieven, de zelfwerkzaamheid van de samenleving, en zich tot kerntaken moet beperken.

In dat kader zijn al veel voorstellen gedaan, sommige van betrekkelijk oude datum. Zij variëren van een openbare schoolraad, onder voorzitterschap van de wethouder van onderwijs, waarin ouders, leraren en gemeenteraadsleden zijn vertegenwoordigd, tot een apart, door in beginsel alle lokale stemgerechtigden, gekozen bestuursorgaan voor het openbaar onderwijs (Respectievelijk geopperd door Lousberg in 1929 en het huidige PvdA-Tweede Kamerlid J. Wallage).

Via functionele bestuurscommissies delegeren lokale overheden nu soms al bevoegdheden naar min of meer zelfstandige organen. Uitgesloten van delegatie is het vaststellen van de begroting. Vermogensrechtelijke verzelfstandiging is niet mogelijk.

Gegeven de norm van de gespreide verantwoordelijkheid, die onder meer richting geeft aan de manier waarop de overheid haar taken moet behartigen, verdient het aanbeveling deze besturingslijn verder door te trekken en een selectief op kerntaken gericht beleid te voeren * Dit kan juridisch, door openbare scholen onder te brengen bij stichtingen of verenigingen, waarbij statutair en wettelijk de open toegankelijkheid en publieke signatuur (de eerbiediging van ieders godsdienstige en levensbeschouwelijke begrippen) is vastgelegd. Er ontstaat dan ruimte voor democratisering van het bestuur naar geestverwante achterbannen; naar betrokkenen dus die een principiële voorkeur hebben voor het openbaar onderwijs. Bij een verdere uitwerking en doordenking van deze verzelfstandiging van het openbaar onderwijs zullen de beginselen, die aan de pacificatie ten grondslag liggen, uitdrukkelijk gerespecteerd moeten worden. Zorgvuldigheid is dan ook geboden. De christen-democratie heeft het hele volk op het oog en wil daarom opkomen voor de rechten van alle minderheden in onze bevolking. Dat zal dan ook tot uitdrukking moeten komen bij de verdere vormgeving van onze ideeën. Sociologisch zijn de voorwaarden voor een verzelfstandiging, zoals uit het probleemstellend hoofdstuk bleek, ruimschoots aanwezig. De genomen scholingsgraad zowel als de behoefte tot profilering en zelfwerkzaamheid, scheppen een gunstig klimaat voor een behartiging van de publieke taak langs de lijnen van de gespreide verantwoordelijkheid. Juridisch ontbreken de condities evenmin.

Bij de keuze voor een stichting hoeft geen enkele privaatrechtelijke bepaling een democratisering van de openbare school in de weg te staan. Het ledenverbod sluit niet uit, dat zij een orgaan kent, dat als advies- of stichtingsraad besluiten goedkeurt alvorens zij 'rechtsgeldig' worden, of dat bestuursbenoemingen (eventueel deels) door of op voordracht van de stichtingsraad geschieden.

De vereniging kent naar haar aard een democratisch karakter. De signatuur van de openbare school zal statutair verankerd worden, terwijl het mogelijk is van potentiële leden te vragen de grondslag van de school te onderschrijven. Wettelijk kan een eventuele wijziging van de identiteitsbepaling onmogelijk worden gemaakt. De verenigingsstructuur gaat samen met een strakke handhaving van het openbare karakter van de school.

3. Bestuurlijke organisatie van het onderwijs, democratisering en medezeggenschap

De vrijheid van onderwijs komt alle burgers en rechtspersonen van ons land toe. Zij allen zijn in beginsel dragers van de vrijheid van onderwijs. Aan bekostiging en erkenning van het onderwijsaanbod stelt de overheid via haar wetten voorwaarden in de vorm van deugdelijkheidseisen, planningsvoorschriften en medezeggenschapsbepalingen.

Het Program van Uitgangspunten onderstreept het belang van de vrijheid

van onderwijs. Ouders, leerlingen en studenten moeten ervan op aan kunnen dat er voldoende ruimte is voor de doorwerking van hun levensbeschouwing in het onderwijs. Daarmee is niet gezegd, dat ouders een exclusief recht op de grondwettelijke onderwijsvrijheid kunnen doen gelden. Immers, ook ouders van niet meer schoolgaande kinderen, kinderloze echtparen, alleenstaanden, maar ook ideële instellingen zoals kerken, kunnen aspiraties hebben om onderwijs aan te bieden en in dat kader bestuurlijke verantwoordelijkheden te dragen. Het christen-democratische beginsel van de gespreide verantwoordelijkheid wenst zowel de relatieve zelfstandigheid van schoolbesturen, als de betrokkenheid van geestverwanten, ouders van schoolgaande kinderen, de onderwijsgenieters en het personeel (vrijwilligers) te honoreren. Zeker omdat de bekostigingsvoorwaarden (waaronder planningsnormen) per regio slechts ruimte laten voor een beperkt aantal scholen, zullen er voor zowel de dragers van de onderwijsvrijheid als de onderwijsgenieters garanties voor een passende participatie moeten zijn. Participatie voor laatstgenoemden, omdat het onderwijs niet zomaar een verhandelbaar produkt is, waarvoor rectificerende marktkrachten (de wederkerigheid tussen vraag en aanbod bij werkbare mededinging) een afdoende balans tussen aanbieders en onderwijsontvangers creëren. In de eerste plaats is er namelijk geen sprake van werkbare mededinging en voorts is het onderwijs zo'n fundamentele basisvoorziening dat een nauwe betrokkenheid van ouders of studenten mogelijk moet zijn.³

De democratisering van het onderwijs staat momenteel in de schijnwerpers, omdat er allerwegen sprake is van *planning for decline*. Voor nieuwe scholen is weinig ruimte, gegeven het teruglopend aantal leerlingen en de druk tot schaalvergroting. In zekere zin begrenst dat de aanbods-vrijheid. De ruimte voor nieuw particulier initiatief is niet groot. Het is de vraag of de bestuursstructuur van het openbaar en bijzonder onderwijs daarop toegesneden moet zijn, zodat de toegankelijkheid van het onderwijsvrijheidsrecht gegarandeerd blijft. Hieronder zullen wij eerst ingaan op de aanbods-vrijheid en de consequenties voor de organisatie van de onderwijsrechtspersoon, om vervolgens de positie van ouders en personeel onder de loep te nemen.

3.1 De interne organisatie van het schoolbestuur

Vanuit christen-democratisch oogpunt is niet alleen de toegankelijkheid van het onderwijs voor leerlingen en studenten van enorm belang. Ook het recht om onderwijs aan te bieden moet in beginsel door allen aan te wenden zijn. Het bijzonder onderwijs biedt daarvoor talloze mogelijkheden. De verankering van het onderwijs in de samenleving zal in de eerste plaats op dit front gestalte moeten krijgen. Deze gedachte is voor sommigen aanleiding geweest om een gedaanteverandering van het bijzonder onderwijs te

³ Kenmerkende aspecten van de ruilverhoudingen krijgen in het onderwijs een heel eigen kleur. Zo is bijvoorbeeld de mobiliteit van de vraag (naar onderwijs) zeer gering, vanwege onder meer de nadelige effecten, die de leerling in de regel van het wisselen van scholen ondervindt en de verwantschap, die ouders ervaren met scholen van een bepaalde richting.

bepaleiten Scholen zouden vooral de ouders (en het personeel) toebehoren en zouden qua signatuur en pedagogische doelstelling op hun commando als een kameleon (periodiek) van kleur moeten (kunnen) veranderen. De conjunctuur van de schoolbezoekende populatie zou daarmee doorslaggevend worden voor het profiel van de school⁴

Op de bezwaren is reeds gewezen ook anderen dan de ouders, in de directe 'consumentenrol', hebben het recht om onderwijs aan te bieden. Te denken valt daarbij onder meer aan organisaties op godsdienstige of filosofisch-levensbeschouwelijke grondslag en standsorganisaties Ook deze moeten initiatieven kunnen ontplooiën en kunnen continueren, zolang er voldoende leerlingen zijn die hun onderwijs verlangen Resterende de vraag naar de inbedding van het onderwijsaanbod in de samenleving Uit het betoog over het openbaar onderwijs bleek al dat de christen-democratie voorstander is van de democratisering van besturen in de richting van hun geestverwante achterbannen Daarbij ging het echter om openbaar onderwijs, waar de overheid een specifieke verantwoordelijkheid voor heeft Democratisering van het openbaar onderwijs kan de overheid, handelend binnen haar eigen onderwijsdomein, afdwingen. Het is de vraag in hoeverre de overheid ook aan private rechtspersonen bestuurs-organisatorische eisen moet stellen Die eisen zouden uitvloeisel kunnen zijn van de overheidstaak, om de voorwaarden te scheppen voor het praktiseren van het onderwijsvrijheidsrecht Hierboven werd al op een aantal omstandigheden gewezen, die dit vrijheidsrecht feitelijk begrenzen. bekostigingsvoorwaarden in de vorm van planningsvoorschriften en de situering van scholen in lijn met het richtingsbegrip Per kring van geestverwanten kan veelal slechts één onderwijsinstelling in de regio aanwezig zijn Profilering van scholen – in een zeker voedingsgebied – op bijvoorbeeld pedagogisch-didactische, onderwijskundige en organisatorische punten behoort binnen die gemeenschap nauwelijks tot de mogelijkheden (Gegeven de voorkeur voor een bepaalde richting moeten de onderwijsontvangers het veelal doen met die ene school die voorhanden is)

Veel scholen gaan uit van een rechtspersoon met een democratisch karakter (dat geldt zowel voor stichtingen als verenigingen). Via ledenvergadering, stichtingsraad en deelname aan het bestuur, staat de schooldeur open voor beïnvloeding door de achterban Waar de rechtspersoon een sterk besloten karakter kent, is er vanzelfsprekend minder openheid. De beslotenheid begrenst dan de aanbods-vrijheid. Het is dan ook de vraag of er redenen zijn om via organisatierechtelijke bepalingen een democratisering van het aanbod af te dwingen. Analogieën zijn er Zo hebben bijvoorbeeld onlangs de zendgemachtigde omroepen de verplichting opgelegd gekregen de vereniging als bestuursvorm te kiezen. En in zijn partijresoluties over het zorgbeleid pleit het CDA voor democratisering van besturen in de desbetreffende sector

Ten aanzien van de verenigingsvorm zal in het onderwijs geen nadere re-

4 Vergelijk bijvoorbeeld mr P van Wersch, *Democratisering van het bestuur van non-profit-instellingen*, Samsom Uitgeverij, Alphen a/d Rijn 1979

gelgeving nodig zijn. Naar haar aard kent de vereniging een democratische rechtsvorm.

Ook de stichtingsvorm kan wel degelijk democratisch ingericht worden. Zij heeft de naam een autocratische en dus ondemocratische rechtspersoon te zijn, maar dat is niet terecht. Met deze rechtspersoon kan men vrijwel alle kanten op

Onderwijsrechtelijk zou de overheid haar, met het oog op de democratisering, aan bepaalde voorschriften kunnen binden. Zo zou de overheid deze rechtspersoon kunnen verplichten om te werken met een stichtings- of adviesraad, waarin geestverwanten hun stem kunnen laten horen. Deze zou bestuursbesluiten moeten kunnen fiatteren. Zo'n adviesraad vertoont dan uiteraard trekken van de algemene ledenvergadering van een vereniging. Maar er blijft een belangrijk verschil: een algemene ledenvergadering heeft het recht van initiatief, zij kan het bestuur overstemmen en opdrachten geven. Bij de stichting is dat per definitie uitgesloten. Ook de bestuurssamenstelling zou aan regels kunnen worden onderworpen. Die regels zouden kunnen voorschrijven dat het bestuur een nader te bepalen (bijvoorbeeld een derde) deel van zijn leden benoemt door, of op voordracht van de adviesraad. Natuurlijk blijft het ook in zo'n model mogelijk de grondslag van instellingen statutair te bewaken en te beschermen. Ook aan het lidmaatschap van de ledenvergadering of adviesraad zijn voorwaarden te stellen (het onderschrijven van de grondslag bijvoorbeeld).

Dit model is bewust terughoudend gepresenteerd. Er zijn zaken te noemen, die de noodzaak van regelgeving nuanceren. We noemen er enkele.

Het feit, dat scholen boven de wettelijk gefixeerde opheffingsnormen functioneren, geeft in de eerste plaats al aan dat een school, aan de vraagzijde althans, maatschappelijk verankerd is. Op zich kunnen de onderwijsontvangers namelijk collectief beslissen de school te verlaten, om een nieuwe rechtspersoon op te richten. Bovendien blijken besturen zich in de praktijk sterk bewust te zijn van het belang van goede en intensieve relaties met hun achterban. Dat blijkt al uit het feit, dat stichtingsbesturen allerlei democratiseringsinitiatieven nemen, terwijl zij daar juridisch niet toe verplicht zijn.⁵ Verder biedt het feit, dat de planning van onderwijsvoorzieningen langs de lijnen van het levensbeschouwelijk richtingsbegrip plaatsvindt, de nodige waarborgen. Immers, ook al is de religieus-godsdienstige kaart van Nederland de laatste decennia gewijzigd, de scholen, die van organisaties op levensbeschouwelijke grondslag uitgaan, kunnen eigenlijk per definitie rekenen op een maatschappelijk draagvlak en een sterk betrokken achterban. Zij zijn zo diep geworteld in de samenleving dat een rechtspersoonsrechtelijke bewijsvoering niet absoluut noodzakelijk lijkt.

Maar juist met het onderwijsvrijheidsrecht staat nadere regelgeving op gespannen voet. Die categorie van burgers en rechtspersonen die om – veelal – principiële redenen kiezen voor een tamelijk besloten bestuursstructuur, zouden bij aangescherpte bepalingen structureel van het onderwijsvrij-

⁵ Vergelijk het rapport *Structuur van besturen*, Centraal Bureau Katholiek Onderwijs, 's-Gravenhage 1979.

heidsrecht worden uitgesloten. Daarmee zou de regelgeving zichzelf in de staart bijten. Wettelijk lijkt de democratisering dan ook niet afdwongen te kunnen worden, ook al heeft de besloten rechtspersoon bepaald niet de voorkeur van de christen-democratie.

3.2 De positie van ouders, personeel en vrijwilligers

Vanuit de gespreide verantwoordelijkheid en de beoogde maatschappelijke zelfregulering, wenst de christen-democratie de betrokkenheid van ouders, het schoolpersoneel en vrijwilligers bij het onderwijs te honoreren. De inbedding van het onderwijsaanbod in de samenleving zal langs bestuurlijke lijnen gestalte krijgen. Daarbij gaat het om de relatie tussen school en geestverwante achterban. De relaties tussen de scholen en de ouders of studenten ('consumenten') enerzijds en die tot het personeel anderzijds, zijn van een kwalitatief andere orde.

Schoolorganisatorisch heeft één en ander gevolgen. De medezeggenschapsraad biedt mogelijkheden om de gerechtvaardigde belangen van deze geledingen ('consumenten'- en arbeidsvoorwaardelijke belangen) organisatorisch te plaatsen. Ingevolge artikel 4 Wet medezeggenschap onderwijs (WMO) moet elke school een medezeggenschapsraad hebben. In de raad hebben zitting leden uit en door het personeel gekozen, leden uit en door de ouders gekozen en eventueel overige leden'. (Het aantal ouder- en personeelsleden dient gelijk te zijn en minimaal een derde van de leden te bedragen.) Het medezeggenschapsraadsreglement kan bepalen dat alleen zij zich kandidaat kunnen stellen, die de grondslag van de school onderschrijven. De raad heeft algemene en bijzondere bevoegdheden. Hij is bevoegd tot overleg met het schoolbestuur en mag spreken over alle aangelegenheden die de school betreffen. Hij heeft recht op alle gewenste informatie. De bijzondere bevoegdheden zijn in artikel 7 WMO opgesomd (28 bijzondere aangelegenheden). Voor elk van deze zaken zal het reglement moeten bepalen welke invloed de raad heeft. De mate van medezeggenschap kan namelijk variëren. Gekozen kan worden uit het instemmingsrecht (voor de hele medezeggenschapsraad, voor enkel het personeels- of ouderdeel van de raad) of het adviesrecht. Ook is het mogelijk dat aangelegenheden voorbehouden blijven aan het schoolbestuur.⁶ Om de vijf jaar wordt het reglement opnieuw vastgesteld. De medezeggenschapsraad moet met de inhoud in kunnen stemmen. De wetgever is er destijds vanuit gegaan, dat ouders en personeel een gezamenlijk collectief belang kennen. Reden om hen in één raad samen te brengen.

Deze keuze acht de commissie in het huidige politiek-maatschappelijk klimaat niet meer opportuun. Uiteraard overlappen de belangensferen. De organisatorische gang van zaken, het pedagogisch klimaat en de wijze waarop de leerstof wordt aangeboden raken alle geledingen van de school. Maar de raakvlakken zijn kwalitatief anderssoortig. Praktisch levert de concretisering van de medezeggenschap op scholen in één orgaan ook proble-

6 T. Verheijen, *Vademecum Medezeggenschap Onderwijs 1989*, Kluwer (Deventer 1989) 13

men op Ouders blijken liever actief betrokken te zijn bij het werk van ouderverenigingen of -commissies ⁷ Dat komt misschien omdat de personeelsgeleding een betrekkelijk overheersende positie inneemt in de medezeggenschapsraad Ouders en/of leerlingen en het personeel vormen geen homogene groep De betrokkenheid van de gremia loopt uiteen Het personeel zal bij een voorstel, om het schoolwerkplan te wijzigen niet alleen onderwijsinhoudelijk maar ook arbeidsvoorwaardelijk toetsen. Het voorstel zou bijvoorbeeld tot een taakverzwaring kunnen leiden ⁸ Bovendien zal de grotere beleidsvrijheid voor de onderwijsinstellingen (het management, bevoegd gezag en schoolleiding) ook in personeelsorganisatorisch opzicht de verhouding tussen het schoolmanagement en het personeel veranderen

Dit rapport kiest voor een betrekkelijk gescheiden bevoegdheidsverdeling, zodanig dat de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad gaat functioneren als een soort ondernemingsraad, terwijl de oudergeleding zich vooral zal oriënteren op de 'consumentenaspecten' (het pedagogisch klimaat en het rendement van de scholen). Ook al omdat de kring van ideaal betrokkenen en onderwijsafnemers niet identiek is, zal elke school (naast een ondernemingsraad) een aparte oudercommissie moeten hebben Op arbeidsvoorwaardelijk terrein zal deze commissie bij een splitsing van de medezeggenschapsraad terrein moeten prijsgeven. Het aanstellings- en ontslagbeleid, de taakverdeling, de regeling van de gevolgen van fusies en dergelijke voor het personeel, het werkoverleg, het nascholingsbeleid en de verlofregeling zullen onderdeel van overleg uitmaken met de ondernemingsraad.

Voor overige, (en met name de leerlingbetrokken) aangelegenheden blijft de huidige regeling van kracht (vaststelling van het leerplan, deelneming aan onderwijskundige projecten, beleid ten aanzien van voorzieningen voor leerlingen, het leerlingenstatuut, vakantieregeling en dergelijke) Het gaat hier uiteraard om wettelijke ondergrenzen Een goed schoolmanagement zal immers regelmatig intensief overleg voeren met de ouders, de 'klanten' van de school, vertegenwoordigd in de ouderraad. Draagt een schoolbestuur voor meer instellingen verantwoordelijkheid, dan zal er per instelling een aparte oudercommissie moeten zijn, die als deelraad leden kan afvaardigen naar de centrale medezeggenschapsraad

Daarnaast pleit de commissie, in het belang van de afnemers van het onderwijs, voor

- de openbaarmaking van jaarstukken en evaluatierapporten;
- een goede klachtenbehandelingsprocedure ten behoeve van de onderwijsgenieters en hun vertegenwoordigers,
- de evaluatie van de schoolprestaties door een onafhankelijk orgaan

De personeelsgeleding zal zich, het is al gezegd, als ondernemingsraad moeten ontpoppen met instemmingsbevoegdheden, die zullen toenemen,

⁷ *Ibidem*, 27

⁸ Mr drs F H J G Brekelmans, Nieuwe schoenen voor de medezeggenschap? - schets voor een medezeggenschapsstructuur in de jaren negentig, *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht*, Kluwer, 1989-1, 25

parallel aan de versterking van de (relatieve) autonomie van het bestuur en de schoolleiding. Uiteraard voorzover het om arbeidsvoorwaardelijke aangelegenheden gaat. Natuurlijk kan een schoolbestuur ervoor zorgen dat de beide inspraakorganen periodiek gezamenlijk overleg voeren. Dat is echter een aangelegenheid van de instellingen zelf.

Vooruitlopend op de in paragraaf 4 te bepleiten taakverdeling tussen schoolbestuur en schoolleiding, acht de commissie het aan te bevelen, dat de schoolleiding als eerste gesprekspartner van de ondernemingsraad optreedt en het bevoegd gezag vertegenwoordigt. Deze competentieverdeling leidt ertoe dat de schoolleiding eerstverantwoordelijke is voor het schoolorganisatorisch beleid. (Uiteraard binnen de kaders die het bevoegd gezag aangeeft. De eindverantwoordelijkheid blijft bij dit bevoegd gezag liggen. Zie voorts 4.) Natuurlijk staat het scholen overigens vrij de personeelsgeleding en de ouderraad regelmatig gezamenlijk te laten vergaderen.

3.3 De bestuursstructuur van de universiteiten

De universiteiten van Nederland kennen in vergelijking met het funderend onderwijs en het hbo een vrij unieke bestuursstructuur. Gezichtsbepalend is de participatieve democratie. De besturen zijn zowel op instellings- als op faculteitsniveau verantwoordelijk en verschuldigd aan respectievelijk de universiteitsraad en de faculteitsraad. Deze (mede-bestuurs)organen zijn samengesteld uit de vertegenwoordigers van de universitaire gemeenschap, het wetenschappelijk personeel, de studenten en het ondersteunend personeel. De universitaire bestuursorganisatie ligt vast in de Wet op het wetenschappelijk onderwijs (1986), maar stamt uit het begin van de jaren zeventig. De Wet universitaire bestuurshervormingen werd toen van kracht. Deze werd geëvalueerd in 1979 (Gewubd en gewogen) en kreeg in 1986, in de eerstgenoemde wet, haar vaste plaats. In 1988 adviseerde de Adviesraad voor het Hoger Onderwijs (ARHO) de minister inzake de versterking van de bestuursorganisatie van universiteiten en hogescholen.⁹

De Raad pleit voor een grotere vrijheidsgraad tot zelforganisatie voor het hoger onderwijs. Interessant, in het verlengde van een eerder betoog, is de suggestie om daarbij te onderscheiden naar de aard van de betrokkenheid bij de besluitvorming. Overleg-, advies- en beslisfuncties wil de Raad scheiden. Voor het onderwijs en onderzoek is de academische gemeenschap overleg- en adviespartij. Leden van de universitaire gemeenschap (minus de studenten) voeren overleg of adviseren over zaken van personele en organisatorische aard, terwijl de studenten op hun beurt overlegpartij zijn bij aangelegenheden, die hen direct raken (het onderwijs bijvoorbeeld).

De beslisfunctie zal dan ook duidelijker geconcentreerd zijn. Het college van bestuur annex de faculteitsbesturen zouden bevolkt kunnen worden door personen uit de academische gemeenschap en eventueel vertegenwoordigers uit maatschappelijke sectoren, die voor de faculteit of universiteit relevant zijn. De raden ontpoppen zich dan als adviesorganen (voor de acade-

9 Adviesraad voor het Hoger Onderwijs, *Advies inzake de versterking van de bestuursorganisatie van universiteiten en hoge scholen*, 's-Gravenhage 1988.

mische gemeenschap) voor het algemeen en strategisch beleid en in het bijzonder voor het onderwijs, voor de wetenschapsbeoefening en voor de middelenallocatie.

De strekking van dit advies komt in grote lijnen overeen met het boven gepresenteerde bestuursmodel. Ook hier onderscheidt de commissie een aantal niveaus binnen de instellingen, namelijk het vakgroepbestuur, het faculteitsbestuur en het instellingsbestuur.¹⁰ De advies- en beslisfuncties hoeven op de drie niveaus niet hetzelfde geregeld te zijn.

Op het niveau van de uitvoering dienen vakgroepen verantwoordelijk te blijven voor de inhoud en vormgeving van het onderwijs en de uitvoering van onderzoek binnen het algemeen beleid, zoals dat op facultair en instellingsniveau is gedefinieerd.

Op facultair niveau ligt het accent op organisatie en coördinatie van de activiteiten. Deskundigheden en bevoegdheden zullen op deze (bestuurlijke) taak afgestemd zijn. Vooral de programmering en evaluatie van onderwijs en onderzoek zal hier, evenals de personele bezetting van de organisatie, naar aard, niveau en aantallen, gerealiseerd moeten worden.

Op instellingsniveau ligt er de taak om het profiel van de instelling vast te leggen, richting en inhoud van de taakstelling te formuleren, de hoofdlijnen van het organisatiebeleid vast te stellen en de voorwaarden te scheppen voor een goede coördinatie, organisatie en uitvoering van onderwijs en onderzoek. Van belang is daarbij, dat groepsbelangen van welke aard dan ook, niet blokkerend kunnen werken op de realisering van een consistent beleid en het adequaat reageren op de maatschappelijke behoeften. De 'hogere' niveaus dienen kaderstellend, richtinggevend en controlerend te zijn voor lagere niveaus.

Met betrekking tot de radenstructuur is te besluiten tot een medezeggenschapsraadstructuur naar boven uiteengezet model. Nog een kanttekening is op haar plaats. De christen-democratie hecht aan de democratisering van het aanbod van onderwijs. Universiteits- en faculteitsbesturen moeten dan ook uit de voor hen betekenisvolle maatschappelijke sectoren kunnen recrutereren. Ook de ARHO pleit daar voor. Toch gaat dat nog niet ver genoeg. Eigenlijk moeten alle universiteiten in privaatrechtelijke rechtspersonen (stichtingen, verenigingen) ondergebracht worden. Openbare universiteiten nemen dan de verenigings- of stichtingsvorm aan, met handhaving van hun neutrale karakter.¹¹ Achterbannen, die de instelling dragen, kunnen zich dan bestuurlijk manifesteren. En dan kunnen ook zeer betrokken studenten, vrijwilligers en personeelsleden samen met andere sympathisanten hun bestuur (eventueel) kiezen en beoordelen. Een overheersing van bepaalde deelbelangen kan daarbij worden voorkomen, door de ledenraad (of stichtingsraad) onder te verdelen in secties. De wet laat die mogelijkheden open. Langs deze weg kunnen de professionele instellingen in bestuurlijk opzicht contacten leggen met verwante organisaties.

10 Wij volgen hier W C M van Lieshout, 'Het hoger onderwijs op drift', uit *Bestuur en meesterschap* onder redactie van W C M van Lieshout e a

11 Nederlands Gesprekscentrum, *Naar een ondernemende universiteit*, Uitgeverij Veen (Utrecht 1987) 46

4. De interne organisatie van de onderwijsinstellingen

In 1975 signaleerde de SER al, dat de summier wettelijke regeling van de stichting en vereniging een belemmering vormt voor het goed functioneren van ondernemingsraden. Oorzaak is de weinig toegespitste regeling van hun organisatie, leiding en gezagsstructuur. Onduidelijkheid is er over de bevoegdheidsverdeling tussen bestuur en directie (met wie moet de ondernemingsraad overleggen?)¹² Eén en ander levert problemen op bij de bepaling van de rol van de schoolleiding. Zo kan de schoolleider binnen het kader van de medezeggenschap in drie gedaanten functioneren: als gekozen medezeggenschapsraadslid, als adviseur van de medezeggenschapsraad, of als vertegenwoordiger van het bevoegd gezag. De positie van de schoolleiding is zeker in het funderend onderwijs een onduidelijke. De bepaling in de WBO, dat de onderwijskundige, organisatorische en huishoudelijke leiding bij de directeur(en) berust, geeft enige richting aan de taakverdeling, maar biedt als zodanig weinig houvast bij de beantwoording van de vraag, welke bevoegdheden de organen in concreto bezitten. Hetzelfde geldt voor de Wet op het hoger beroepsonderwijs. De voorbereiding en uitvoering van het beleid, de coördinatie van de dagelijkse gang van zaken en het beheer van de instelling is daar taak van de centrale directie, dan wel van het college van bestuur. De eindverantwoordelijkheid voor het beleid blijft te allen tijde liggen bij het bevoegd gezag.

De bevoegdheidsverdeling bevindt zich in een schemergebied. De vraagtekens rond het aanspreekpunt van de ondernemingsraad geven dat aan. De achterliggende opvattingen over de taak van het bestuur spelen daarbij sterk mee. Nu moet de overheid daar toch al een opvatting over hebben, in het kader van de normbesteding van scholen. Daar moet immers een beheersprofiel aan ten grondslag liggen. Op de vraag, of de taaktoedeling ook een dwingend-rechtelijke regeling vergt of juist aan de scholen moet worden overgelaten, komen wij nog terug.

4.1 Bestuursopvattingen

Drie bestuursopvattingen zijn uit de literatuur te destilleren. Hieronder volgt een korte uitwerking.

a *Het toezien bestuur*

De beleidsvorming laat het toezien bestuur over aan de schoolleiding en het team. Het beperkt zich tot formele vaststelling en bekrachtiging van het beleid, dat de schoolleiding (de directie) voorstelt. Actief is het toezien bestuur op administratief en financieel gebied. Van de werkvloer staat het vrij ver af. Hoe het feitelijk onderwijs gegeven wordt, onttrekt zich aan zijn gezichtsveld.

¹² Rapport van de commissie van advies inzake het democratisch functioneren van gesubsidieerde instellingen, Ministerie van CRM, Staatsuitgeverij (Den Haag 1977) 84

b Het executieve bestuur

Dit bestuur is actief. Voorwaardenscheppende zowel als uitvoerende taken neemt het zelf ter hand. Het beperkt de beleidsruimte van schoolleiding en team aanzienlijk. Mede onder invloed van de regelvloed blijken veel besturen zich momenteel zo op te stellen. Zij bemoeien zich intensief met de personele en materiele zaken op het uitvoeringsniveau (formatieregeling, afvloeiingsvolgorde, garantieregeling, huisvesting)

c Het beleidsvormend bestuur

Het voorbereiden en nemen van de belangrijkste beleidsbeslissingen kenmerkt dit bestuur. In eerste instantie betreffen zij het algemeen onderwijskundig beleid en de doelstellingen van de school. Ook over personele, materiele en financiële zaken neemt dit bestuur beslissingen. Het zorgt voor de randvoorwaarden die nodig zijn voor de uitvoering van het beleid. Het bestuur werkt goed samen met de directie, het team en de ouderraad en streeft naar een zo groot mogelijk draagvlak voor het realiseren van de doeleinden binnen de school.

Alhoewel iedereen zich er bewust van is dat de modellen ideaaltypen zijn en een zwart-witbeeld geven, is men het er in het onderwijsveld over eens, dat dit laatste bestuursmodel de voorkeur geniet. Zo spreken de Bond van schoolbesturen van het katholieke basisonderwijs (Bond KBO) en de Besturenraad voor protestants christelijk onderwijs (BPCO) zich onverbloemd uit voor het beleidsvormend handelen van besturen. Een dergelijk bestuursmodel biedt de beste voorwaarden voor de autonomievergroting van scholen in inhoudelijk en schoolorganisatorisch opzicht. Het biedt een gunstige voedingsbodem voor de totstandkoming van de geschetste relatief autonome school. Immers de vermaatschappelijking van verantwoordelijkheden vraagt om een professioneel bestuur en schoolleiding. Beide zullen in nauw samenspel de grote lijnen uit moeten zetten en leiding moeten geven aan de school. Dat vergt zowel een deskundig bestuur dat met kennis van zaken het algemeen beleid vaststelt en daarvan afgeleide, algemene aanwijzingen aan de directie geeft als een schoolleiding die deze op relatief zelfstandige wijze weet uit te voeren. Dat laatste is ook wettelijk gezien de taak van de (centrale) directie.

Het is in het belang van de leerlingen en studenten, van hun representanten in de ouderraad, van het personeel en van de bestuurlijke organen, dat de verantwoordelijkheden helder zijn verdeeld, zodat schoolleiding en bevoegd gezag aanspreekbaar zijn op hun beleid. De onderwijswetten geven in beginsel aan hoe de verantwoordelijkheden verdeeld dienen te zijn, maar bieden zoals aangegeven te weinig houvast voor een duidelijke verdeling in concreto.

Grondgedachte van dit rapport is, dat de strategische doelstellingen van scholen zich rechtstreeks moeten kunnen vertalen in het onderwijskundig en organisatorisch schoolbeleid. In dat kader pleit de commissie voor een flexibilisering van onderwijsprogramma's en een deregulering ten aanzien van onder andere het personeelbeheersbeleid en het promotie- en salarisbeleid. De noodzaak van een heldere taakverdeling tussen bestuur en schoolleiding zal daardoor toenemen.

Naarmate het dagelijks schoolbeleid veeleisender wordt, zal het voor vrijetijdsbestuurders moeilijker worden om het schoolbeleid tot in het detail te overzien en te beïnvloeden. Het is irreeel het bevoegd gezag integraal verantwoordelijk te stellen voor het schoolbeleid. Risico's van collectieve onverantwoordelijkheid dreigen, als schoolbestuur en schoolleiding als het ware uitgenodigd worden zich over en weer achter elkaar te verschuilen. *Heldere relaties zijn nodig.*

Reden om zowel zorg te dragen voor een duidelijke toerekening van verantwoordelijkheden, als een versterking van de bestuurskracht van schoolleiding en bevoegd gezag.

Een duidelijker taakverdeling, die spoort met de feitelijke gang van zaken in scholen, kan de wetgever bereiken door de huidige wettelijke bepalingen aan te scherpen. Deze stellen nu dat de onderwijskundige, organisatorische en huishoudelijke leiding van de scholen bij de directie berust. Dit rapport kiest voor een model, waarin het bevoegd gezag van een school, in overleg met de schoolleiding, het personeel en de ouders, duidelijkheid schept over de toerekening van de verantwoordelijkheden voor

- de structuur van de onderwijsorganisatie,
- de verdeling van taken en het opstellen van een formatieplan,
- de zorg voor een passend na- en bijscholingsbeleid;
- het personeelsbeheersbeleid (salarisering, sommige promoties),
- het beheer van middelen toegekend voor materiele kosten,
- het opstellen van uitvoeringsplannen,
- de evaluatie van het schoolbeleid,
- het onderhouden van contacten met onder andere collega-scholen en voor- en vervolgopleidingen;
- het onderhouden van contacten met de personeelsraad.

Voor het openbaar onderwijs regelt de overheid, dat deze zaken tot de verantwoordelijkheid van de schoolleiding gaan behoren. Een dergelijke regeling mondt uiteraard uit in een intensivering van de beleidstaken van de schoolleiding. Zij worden – in het openbaar onderwijs en mogelijk ook in bijzondere scholen – door een duidelijke taaktoewijzing aangesproken op hun deskundigheid en professionaliteit. Zij zijn ook opgeleid om het onderwijsleerproces inhoudelijk en organisatorisch vorm te geven.

De gedachte vat in dit bestek al snel post, dat een strakkere omlijning van de positie van de schoolleiding – paradoxalerwijs juist vanwege de autonomievergroting – een marginalisering van het bevoegd gezag betekent. Zullen met andere woorden de professionele onderwijskrachten geen exclusieve verantwoordelijkheid claimen?

Hiervan kan geen sprake zijn. Beslissingen over het schoolbeleid worden niet alleen op grond van professionaliteit genomen. Het onderwijsvrijheidsrecht zou dan alleen voor 'deskundigen' gelden. Dat staat op gespannen voet met de notie van de verantwoordelijke samenleving.

Onderwijsrechtelijk moet altijd gewaarborgd blijven, dat de schoolleiding – met behoud van de eigen competenties – haar beleid afstemt op de strategische doelstellingen van het bevoegd gezag. Bij strategische beslissingen denken wij zeker niet in de eerste plaats aan zaken met een beheersmatig karakter (integendeel zelfs), maar veeleer aan zaken als de identiteit van in-

stellingen, de doorwerking daarvan in de statutair vastgelegde doelstellingen, de aanstelling van personeelsleden (de benoeming van de directie), de uiteindelijke vaststelling van begroting, jaarrekening en jaarverslag, besluiten zoals bedoeld in artikel 35 Wet op de ondernemingsraden (bijvoorbeeld beslissingen over belangrijke wijzigingen in de organisatie van de school, inkrimping of uitbreiding van werkzaamheden en zeer belangrijke investeringen), de jaarlijkse vaststelling van het schoolwerkplan (op voorstel van het personeel), de vertegenwoordiging van de rechtspersoon

Ook deze meer strategische besluiten winnen aan gewicht als de autonomie van scholen toeneemt. Door de grotere armslag van scholen zal de betekenis van het algemeen bestuur toenemen. Professionele en strategisch-beleidsvormende zaken gaan immers hand in hand. Op beide fronten zal veel van scholen worden gevergd.

Het vastleggen van de taak van de directie voor in elk geval het openbaar onderwijs, betekent dus niet, dat deze daarmee volstrekt autonoom wordt. Zij dient in de eerste plaats binnen de kaders, die het bevoegd gezag vaststelt, te blijven. Verder is de directie uiteindelijk verantwoordelijk schuldig aan dit bevoegd gezag, dat immers zijn controlerende taak behoudt. Wijkt de taakvervulling af van het door hem gewenste beleid, dan kan de directie ter verantwoording worden geroepen. Zonodig volgt zelfs schorsing of ontslag.

Vraag is hoe deze taakafbakening zich rechtspersoonsrechtelijk vertaalt. De toespitsing hoeft als zodanig geen strijd op te leveren met het rechtspersoonrecht. Via aanvullende wettelijke bepalingen kunnen onderwijsrechtelijke regels over de beoogde bevoegdheidsverdeling van kracht worden. Er vindt slechts een aanscherping van de huidige regelgeving plaats. Op zich is dat geen *novum*. Ook de docerende taak is bijvoorbeeld slechts onder uiteindelijke verantwoordelijkheid van het bestuur te vervullen. Er is sprake van delegatie van deze taak naar professionelen met exclusieve – aan wettelijke bepalingen ontleende – bevoegdheden.

In voorwaardenscheppende zin zal de overheid bij dat alles uiteraard wel over de brug moeten komen. Managementversterking vraagt om de ondersteuning en deskundigheidsvergroting van bestuur en schoolleiding. Faciliteiten voor scholing en nascholing zullen ruimschoots aanwezig moeten zijn. De bestuursorganisaties en de (landelijke) verzorgingsinstellingen moeten daarvoor toegerust zijn. In de lerarenopleidingen zal een specialisatie ten behoeve van de opleidingen tot schoolleider moeten worden ingebouwd, terwijl ook hun salariering om aanpassing vraagt. Ook voor de bekostiging van de bestuursactiviteiten zal aan de *lump sum* een adequaat beheersprofiel (beleidsvormend bestuur) ten grondslag moeten liggen.

5. Lokale en regionale afstemming

Het onderwijs is van oudsher op twee niveaus hecht georganiseerd, namelijk op plaatselijk niveau (schoolverenigingen en -stichtingen) en op het landelijk niveau (de besturenorganisaties, diverse personeelsorganisaties en

de koepelorganisaties)¹³ De ontoereikendheid daarvan bleek al in de jaren zeventig, het netwerk van onderwijsbegeleidingsdiensten, dat in het kader van de onderwijsverzorging en -vernieuwing ontstond, beïnvloedde de organisatie van het onderwijsveld. Schoolbesturen vaardigden vertegenwoordigers naar de besturen van deze diensten af. Tegelijkertijd ontstonden er – richtingsgewijs – regionale organisaties (zoals de rayonschoolraden in het protestants-christelijk onderwijs). Ook dienstverlenende administratiekantoren schoten als paddestoelen uit de grond. Sindsdien is de 'regionaliseringsgedachte' niet meer van de agenda van onderwijsorganisaties, scholen en de overheid geweest (Regionalisering betekent hier het ontstaan van overleg en/of samenwerkingsorganen in de regio). Aanvankelijk stond het regionaliseringsbeleid nog in het teken van de overheidsregulering en werd er gesproken over 'de afstemming van het overheidsbeleid op de specifieke behoeften van landsdelen en streken' (Contourennota van juni 1975). In de jaren tachtig echter is het initiatief bij de afzonderlijke scholen en hun organisaties komen te liggen. De 'opwaartse regionalisering' kreeg, gefaciliteerd door de overheid, gestalte (vergelijk het ROPO-beleid). Samenwerking vond plaats op initiatief van de vraagzijde (de afzonderlijke scholen). Als besluit van dit hoofdstuk zal kort worden ingegaan op:

- de motieven die tot private opwaartse regionalisering inspireren, de initiatieven die eruit voortvloeien en de fricties die ontstaan met de sturing langs de aanbodzijde (de verzorgingsstructuur);
- de taak van de overheid in het kader van de regionalisering.

5.1 De regionaliseringsgedachte

5.1.1 De motieven voor een regionaliseringsbeleid

Het initiatief om krachten en bekwaamheden van de verschillende geledingen te bundelen, is bij niet-statelijke verbanden komen te liggen. Krachtige impulsen tot gestructureerd overleg, samenwerking en regionale afstemming van het beleid zijn de laatste jaren uitgegaan van de landelijke organisaties en de afzonderlijke scholen. Daar is ook alle aanleiding voor. Scholen worden meer en meer geconfronteerd met de noodzaak samen te werken en een bovenschools beleid te ontwikkelen. Die noodzaak vloeit onder meer voort uit

- de toegenomen complexiteit van het werk dat schoolbesturen en schoolleiding moeten verzetten. Er is dringend behoefte aan adequate en deskundige ondersteuning van besturen en schooldirecties;
- de beoogde deregulering vergroot de beleidsruimte van de scholen (te denken valt aan de programmering van het onderwijs, de bewaking en evaluatie van de kwaliteit, het personeelsbeleid en de exploitatie). Samenwerking op een zekere schaal is soms nodig om het draagvlak te creëren voor een verantwoorde taakuitoefening,
- het feit dat uitvoerende schoolbesturen zich ontwikkelen tot beleidsvormende organen en de schoolleiding in onderwijskundig-organisatorisch opzicht haar verantwoordelijkheden ziet toenemen;

¹³ Drs. G.H. Voortman, Regionalisatie in het protestants-christelijk onderwijs, *Inkom*, 7/8, 1987.

- de forse toename van informatiestromen en het toenemend aantal netwerken waarin scholen vertegenwoordigd moeten zijn (onderwijsvoor-rangsbeleid, schoolraden, ROPO's, Contactcentra Onderwijsarbeid, plan-ningsorganen voor de volwasseneneducatie),
- de kwalitatieve winst, die voortspruit uit de overlegcoördinatie (zorgver-bredingsbeleid, afstemming onderwijsinhouden, de verbetering van de aansluiting van schoolsoorten),
- het gebrek aan onderlinge afstemming tussen organen met organisatori-sche doelstellingen (overlegstructuren voor schoolbesturen, ouders en onderwijsgevendenden, die alle weer hun eigen districten kennen) enerzijds en onderwijskundige doeleinden (onderwijsvoor-rangsbeleid, ROPO's) anderzijds,
- de uitbreiding van de leerkeuze-mogelijkheden van de onderwijsgenie-ters (modulering), plaatst scholen voor de noodzaak het aanbod te coordi-neren (met name in het hoger onderwijs);
- het teruglopend aantal leerlingen heeft gevolgen voor de dichtheid van het scholennetwerk (*planning for decline*).

5.1 2 Initiatieven

Bij de regionalisering hebben de onderwijsorganisaties dus zelf het voor-touw genomen. Vooral in de katholieke en protestantse sfeer poogt men een sluitend geheel van regionale organen op te bouwen ¹⁴ Per regio beoogt men samenwerkingsverbanden op te richten, die dienst doen als

- overlegplatform voor de verschillende scholen en de betrokken gremia (zoals organisaties van de ouders en het personeel), om het beleid op el-kaar af te stemmen,
- steunfunctie voor de scholen, te denken valt aan administratieve werk-zaamheden, dienstverlening, schoolraden, externe vertegenwoordiging van de aangesloten scholen, het begeleiden van de deskundigheidsbe-vordering van schoolbesturen, het optreden als partner van de landelijke organisaties (eerstelijns-ondersteuning),
- mogelijk ankerpunt voor de activiteiten van onderwijsinhoudelijke aard. De ROPO-functionarissen zouden bij de regionale ondersteuningsvoor-ziening ondergebracht kunnen worden. De zorgverbreding kan er gestal-te krijgen Te denken valt ook aan het onderwijsvoor-rangsbeleid en de aansluiting van schoolsoorten

Ten slotte zouden deze regionale voorzieningen kunnen gaan fungeren als gezamenlijk, door de aangesloten bevoegde gezagsorganen beheerde, ge-meenschappelijke diensten Scholen zouden er activiteiten van onderwijs-ondersteunende aard onder kunnen brengen, via bijvoorbeeld het opzetten van een gemeenschappelijke personeelsdienst Ook biedt een dergelijke

14 Gemeenten kunnen hun samenwerking via de Wet gemeenschappelijke regelingen rege-len De regionaliseringsidee is overigens geen privilege van de protestants-christelijke en rooms-katholieke poot van het onderwijs Ook de algemeen bijzondere instellingen en de openbare instellingen scharen zich achter de gedachte, zij het dat zij respectievelijk de functio-nele en territoriale decentralisatie verkiezen boven de creatie van intermediaire richtingsge-bonden verbanden

centrale dienst de mogelijkheid vervangingspools op te zetten of een gemeenschappelijk arbeidsvoorwaardelijk beleid te voeren.

5 1 3 *Fricties en dilemma's*

De tijd, dat scholen zich als autonome bestuurlijke eilanden konden beschouwen, lijkt voorgoed voorbij. De huidige maatschappelijke, onderwijskundige en ook politiek-bestuurlijke ontwikkelingen staan daar borg voor. Zeker als scholen in financiële, onderwijsinhoudelijke en schoolorganisatorische zin meer verantwoordelijkheden gaan dragen, een breed vakkenpakket moeten gaan aanbieden en een eigen personeelsbeleid gaan voeren, is de druk tot verbreding van het bestuurlijk en organisatorisch draagvlak groot. *Deugdelijk onderwijs vraagt om dat draagvlak.* In beginsel zou een drastische schaalvergroting nagestreefd kunnen worden, zodanig dat het doorsnee-schoolbestuur in redelijke mate kan voldoen aan de eisen die aan scholen gesteld mogen worden. Een drastische schaalvergroting spoort echter niet met de christen-democratische ijkpunten van ideeële en geografische toegankelijkheid van het onderwijs.

Op de mogelijkheid om een (beperkte) vorm van bestuurlijke- en organisatorische schaalvergroting te introduceren, die aan de weergegeven bezwaren zoveel mogelijk tegemoet komt, zullen we in het hoofdstuk over de planning verder ingaan.

Daarmee tekent zich een eerste dilemma af: de noodzaak tot samenwerking raakt scholen die uitgaan van juridisch zelfstandige verenigingen, stichtingen of betrekkelijk autonome gemeenten. In politiek opzicht is de vraag dan ook van betekenis op welke manier de overheid vormen van samenwerking moet en mag bevorderen. Moet de overheid de netwerkvorming overlaten aan spontane processen in het veld, deze faciliteren, indirecte druk uitoefenen (het bijvoorbeeld financieel noodzakelijk maken) of zelfs afdwingen? In hoofdstuk VI zal daar verder op worden ingegaan.

Een tweede dilemma heeft te maken met de ongelijksoortigheid van te coördineren activiteiten en de wisselende samenstelling van samenwerkende instellingen. Het onderwijsvoorrangsbeleid en de aansluiting tussen vervolgopleidingen en dergelijke vragen elk om andere overleg- en samenwerkingscircuits dan bijvoorbeeld de ondersteuning van schoolbesturen en de representatie en belangenbehartiging. De aard van de samenwerking is zeer verschillend: tijdelijk, incidenteel, of permanent, voor alle scholen of voor scholen met bepaalde kenmerken. De keur van regio-arrangementen maakt de organisatorische inbedding van de samenwerking binnen één bestuurlijk orgaan (eventueel naar richting opgezet) nauwelijks mogelijk.

Een derde dilemma ligt op het vlak van de sturingsmethode. Enerzijds bekostigt de overheid rechtstreeks een bovenschoolse verzorgingsstructuur. Daarbij is vooral te denken aan de Onderwijsbegeleidingsdiensten en de Landelijke pedagogische centra (LPC). Hun relatieve zelfstandigheid ten opzichte van de scholen ontlenen zij onder meer aan hun onderwijsvernieuwend en -innovatieve functie. Zij ontwikkelen op eigen initiatief nieuwe inzichten, visies en werkwijzen. Het belang dat de overheid daaraan hecht is zo groot, dat zij één en ander niet in alle opzichten afhankelijk moet maken van de directe behoeften van scholen. Anderzijds faciliteert diezelfde overheid de opwaartse regionalisatie en de totstandkoming van regionale on-

dersteuningsvoorzieningen Deze nu bewegen zich gedeeltelijk op hetzelfde veld van activiteiten als de verzorgingsinstellingen (artotheekwerkzaamheden, het organiseren van uitwisselings- en voorlichtingsbijeenkomsten voor leerkrachten over pedagogisch-didactische aspecten van de zorgverbreiding)¹⁵

Een kritische doorlichting van het overheidsbeleid is in deze ook hard nodig

5.2 De overheid en de onderwijsregio

De motieven tot samenwerking en overleg zijn geschetst De dilemma's zijn uiteengezet Feit is, dat de overheid de noodzaak van netwerkvorming onderkent. Het is de vraag welk beleid zij moet voeren. Hieronder zullen wij eerst een gezamenlijke oplossing voor de eerste twee dilemma's zoeken, om daarna het derde te behandelen Als de overheid de noodzaak van overleg en samenwerking onderkent, kan zij er grofweg voor kiezen om scholen de faciliteiten daarvoor te bieden en de keuze voor en wijze van samenwerking of overleg aan hun eigen verantwoordelijkheid over te laten, dan wel een meer verplichtend beleid te voeren. (Vergelijk hieronder respectievelijk de varianten a. en b enerzijds en c tot en met f anderzijds).

Een aantal instrumenten staat de overheid in beginsel ter beschikking bij het stimuleren van samenwerking of overleg Wij noemen

- a het subsidiëren van vrijwillige overleg- en samenwerkingsactiviteiten (vergelijk het onderwijsvoorrangsbeleid en de ROPO),
- b het toekennen van financiële middelen of formatie-eenheden (binnen de grenzen van een formatie-budget), die naar eigen inzichten kunnen worden ingezet (vergelijk de administratiekantoren);
- c het afdwingen van – niet verplichtend – overleg tussen scholen met inachtneming van de keuzevrijheid van mogelijke overlegpartijen,
- d het opleggen van – eveneens niet verplichtend – overleg met een dwingende aanwijzing van overlegpartners,
- e het afdwingen van – verplichtende – samenwerking op onderdelen van het schoolbeleid met inachtneming van de keuzevrijheid van de mogelijke partners,
- f het opleggen van – verplichtende – samenwerking met een dwingende aanwijzing van de samenwerkingspartijen, waarbij de overheid de taken van het boven-bestuurlijke orgaan definieert.

De instrumenten zijn in opklimmende zwaarte en intensiteit opgesomd De autonomie van de scholen wordt bij elke volgende sport van de ladder verder ingeperkt

De keuze van de instrumenten hangt uiteraard samen met de geschetste dilemma's Gezien de norm van gespreide verantwoordelijkheid en de subsidiaire rol van de overheid, dient het primaat te liggen bij die vormen van overleg en samenwerking, die ontspruiten aan het particulier initiatief Met

¹⁵ Sociaal Cultureel Planbureau, *Regionalisatie in het onderwijs*, de ROPO-regeling, 1987, no 58, 136

inrichtingsvoorschriften moet de overheid, gegeven de vrijheid van onderwijs en de eigen verantwoordelijkheid van scholen, terughoudend om springen. Alleen strikte eisen van deugdelijkheid dienen de overheid te motiveren tot een meer regelstellend en schoolverplichtend gedrag. In de hierna volgende hoofdstukken zal per onderwerp (de breedte van het onderwijsaanbod, de aansluiting tussen schoolsoorten, de deugdelijkheidsbewaking en -bepaling) worden nagegaan of de overheid een louter faciliterend of meer-verplichtend beleid moet voeren. Als de overheid tot procedurele regelgeving (gericht op overleg) overgaat, zal zij principieel moeten kiezen voor beleidsinstrument c of d. De inrichtingsvrijheid van zelfstandige onderwijsrechtspersonen blijft dan zoveel mogelijk gerespecteerd. Faciliteert de overheid het overleg of de netwerkvorming slechts, dan moet zij daar wel een ideaaltypisch beeld van hebben, dat wil zeggen een soort profiel, dat dient als grondslag voor een toereikende bekostiging van de betreffende schoolactiviteiten. Schoolorganisatorisch kunnen scholen dan een eigen beleid voeren, zelf partners selecteren, zich zelf aansluiten bij opgerichte steunfuncties, deze mee helpen bekostigen en selectief een gezamenlijk personeelsbeleid voeren. Uit dilemma twee blijkt dat de samenwerking, gezien de aard van activiteiten zo divers kan zijn, dat per onderwerp moet worden afgewogen of regelgeving noodzakelijk is.

Over het derde dilemma, de kwestie van de overlappende activiteiten (tussen met name ROPO- en OBD-werkzaamheden) valt hier meer te zeggen. De in de Wet op de onderwijsverzorgingsstructuur (WVO) genoemde instellingen richten zich vooral op de onderwijsondersteuning. Zo verrichten OBD's op verzoek van scholen begeleidings- en ontwikkelingsactiviteiten, dragen zij bij aan het (landelijk) innovatiebeleid en ontwikkelen zij nieuwe inzichten en visies. Er is al op gewezen, dat de overheid deze organen als basisvoorzieningen moet aanmerken. Reden voor hun relatieve zelfstandigheid en de directe bekostiging van de instellingen. Met die opvatting stemt de commissie in. De OBD's, die bestuurlijk verankerd zijn in de schoolbesturen, hebben een betrekkelijk zelfstandige taak, die op schoolniveau niet direct is te realiseren. Met name het onderwijs-innovatiebeleid is in dat opzicht van belang. Hun ontwikkelingsactiviteiten floreren niet in een klimaat, waarbij zij continu afhankelijk zijn van de adhesiebetuigingen en steun van afzonderlijke scholen.¹⁶

Dat neemt niet weg, dat er voor de relatief autonome school meer ruimte zal zijn voor de verzelfstandiging van ondersteunende en begeleidende functies. Eén en ander hoeft geen competentiegeschillen te veroorzaken als de onderwijsbegeleidingsdiensten met name zorgen voor de begeleiding en deskundigheidsbevordering van de onderwijskrachten. Immers "Zowel voor het creëren van de noodzakelijke voorzieningen als voor de ondersteuning van de intern ondersteunende functies moeten scholen een beroep

16 In feite hebben wij met deze optie een variant van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties weergegeven. Als een dergelijk orgaan dwingende bevoegdheden krijgt, dan hebben wij (ook al zijn de beslissingen democratisch tot stand gekomen) met een vorm van functionele decentralisatie te maken. En terecht merkte Dooyeweerd ooit op, dat dergelijke organen als overheidslichamen zijn aan te merken en derhalve aan de normen van – in dit geval – artikel 23 hebben te beantwoorden.

kunnen doen op hulp van buiten de school.¹⁷ Daarbij hoeft overigens niet alleen gedacht te worden aan onderwijsbegeleidingsdiensten en pedagogische centra. Ook met bureaus voor school- en beroepskeuze en Gewestelijke arbeidsbureaus kan intensief contact gewenst zijn. De verzelfstandiging van ondersteunende en begeleidende functies hoeft derhalve niet op gespannen voet te staan met de relatieve zelfstandigheid van de verzorgingsstructuur. Wel zullen aanbod en vraag zoveel mogelijk of elkaar afgestemd moeten zijn.

In hoofdstuk VI zal dieper op de kwesties van schaalvergroting en de samenwerking tussen zelfstandige onderwijsrechtspersonen worden ingegaan. Dan zullen beleidsvoorstellen de revue passeren.

6. Conclusies

- 1 De christen-democratie spreekt zich uit voor een tweesporig onderwijsbestel en wenst de bestuursvorm van het openbaar onderwijs te verzelfstandigen
- 2 Het openbaar onderwijs zal ieders godsdienst of levensovertuiging moeten eerbiedigen. Het is een taak van de overheid daar scherp op toe te zien
- 3 De vrijheid van onderwijs geldt voor alle burgers en privaatrechtelijke rechtspersonen. Naar christen-democratisch inzicht dient de betrokkenheid van achterbannen tot haar recht te kunnen komen. Wettelijke aanscherpingen zijn echter niet opportuun, omdat zij een categorie (potentiele) aanbieders zou uitsluiten van het geven van onderwijs
- 4 De organisatie van het onderwijs moet recht doen aan de verschillende belangen van de betrokken geledingen. Deze lopen naar hun aard uiteen. Dat zal van invloed zijn op de organisatorische inbedding van de betrokkenheid. Een onderscheid moet gemaakt worden tussen het meer arbeidsvoorwaardelijke beleid en onderwijsinhoudelijk beleid. De personeelsgeleding van scholen zal als een ondernemingsraad moeten gaan functioneren. Deze raad voert bij voorkeur overleg met de schoolleiding, die op kan gaan treden als representant van het schoolbestuur. De oudercommissie voert al naar gelang de aard van de onderwerpen overleg met respectievelijk het bevoegd gezag en de schoolleiding
- 5 De taakverdeling tussen bestuur en schoolleiding vraagt om een verduidelijking.
- 6 Als daar goede redenen voor zijn, faciliteert de overheid de netwerkvorming in het onderwijs. De onderwijsverzorgingsstructuur bekostigt zij, zeker voor wat betreft de niet-operationele kosten, rechtstreeks.

¹⁷ *De relatief autonome school*, 141

* De meerderheid van de commissie vindt zich in deze benadering. Eén lid wil vrijwel volledige verbijszondering van het openbaar onderwijs, één ander lid zou daarentegen volledig willen vasthouden aan de publiekrechtelijke bestuursvorm

V. De structuur van het onderwijsveld

1. Inleiding

Eén van de onderwijspolitieke taken van de overheid is te zorgen voor de condities voor een adequate onderwijsstructuur. Het is een eis van publieke gerechtigheid aan het adres van de overheid de voorwaarden te scheppen of te garanderen voor een samenhangend stelsel van onderwijsvoorzieningen, aldus Samen verder. Met de structuurkwestie – de inrichting van de onderwijsleerroutes – hangen talrijke principiële onderwijspolitieke vragen samen. Zo zijn de doelstellingen of de taken, die men *in politicis* toekent aan het onderwijs, van eminent belang voor de afbakening en aansluiting van leertrajecten, voor de vaststelling van verplichte kernleerplannen, voor de tijd die leerlingen daaraan kunnen besteden, het bestuur en beheer van het onderwijs en voor de spreiding van onderwijsvoorzieningen.¹

Er is dan ook nauwelijks een onderwijspolitek vraagstuk te noemen dat met meer voetangels en klemmen omringd is, dan juist de structurering van de onderwijsroutes. Vooral op dat front treden de verschillen in politieke visies op het onderwijs aan het licht. Zo legt het 'naturalistisch-liberalisme' een sterk accent op de individuele verschillen van leerlingen. Zij zijn voor deze leer grondslag voor de interne vormgeving van het onderwijsbestel. De zelfontplooiingsfilosofie verdraagt zich nauwelijks met een standaardisering van het onderwijsaanbod. De individuele leerweg van de leerling is doel op zichzelf. De utilitaristisch-liberale variant gaat daarentegen uit van de plooibare mens. Centraal motief voor menselijk gedrag is de nutsmaximalisatie. Deze drijfveer zorgt ervoor dat de mens calculerend zijn levensloop kiest. Het onderwijs krijgt daarbij een instrumenteel karakter. De structurering van het onderwijsaanbod is een afgeleide van arbeidsmarktperpectieven. Het gaat uiteindelijk om de meest doelmatige investering in kennis.

De sociaal-democratie mikt vooral op het bevorderen van de gelijkheid in (onderwijs)kansen. Leerlingen zouden dan ook niet op basis van hun sociale achtergrond en het daar geldende waardenpatroon moeten kiezen voor een schoolloopbaan, maar primair moeten uitgaan van hun individuele capaciteiten. Via een verplicht goeddeels gemeenschappelijk onderwijsaanbod, dat zich uitstrekt tot het vijftiende of zestiende levensjaar, beoogt men de emancipatie van allen te bereiken. Het huidige categorale stelsel met zijn uiteenlopende keuzemogelijkheden voor de nog jonge leerling is dan ook voorwerp van haar kritiek.

¹ Uiteraard wordt (de structuur van) het onderwijs niet alleen beïnvloed door politieke krachtsverhoudingen. Ook de maatschappelijke context, waarin het onderwijs functioneert, is daarbij van groot belang, zoals bijvoorbeeld arbeidsmarktontwikkelingen.

In dit hoofdstuk zullen wij ons christen-democratisch alternatief presenteren. De onderwijsarchitectonische uitgangspunten worden aan de hand van de kernbegrippen van het CDA uiteengezet. Vervolgens zal het betoog de onderwijstypen die wij kennen (basisonderwijs, voortgezet en hoger onderwijs) tegen het licht van deze uitgangspunten houden. Uit de uiteenzetting zal blijken dat de dilemma's rond de onderwijsstructuur, opgevat als de vormgeving van leerroutes, telkens nauw samenhangen met vraagstukken van bestuurs- en beheersmatige aard.

De opbouw van dit hoofdstuk ziet er als volgt uit. De schooltypen relateren wij aan de politieke beginselen 'rentmeesterschap' en "solidariteit". Vervolgens gaan wij na of de voorwaarden waarbinnen scholen functioneren hen in staat stellen zèlf aan deze normen te voldoen (gespreide verantwoordelijkheid). Ten slotte sommen wij de politieke maatregelen op, die nodig zijn om scholen in staat te stellen aan die normen te voldoen (publieke gerechtigheid).

2. Onderwijsarchitectonische uitgangspunten

De voorwaarden waaraan de onderwijsstructuur moet voldoen, ontleent de christen-democratie aan haar politieke beginselen. We zetten deze kort op een rij.

2.1 *Rentmeesterschap*

In het onderwijs gaat het in het bijzonder om de vorming en toerusting van leerlingen tot verantwoordelijkheid. Centraal in het onderwijs staat het zogenaamd pedagogisch-vormend motief. Het onderwijs is voor de leerling een brug naar deelname aan het maatschappelijk leven. Het dient de onderwijsontvanger een behoorlijke mogelijkheid te geven tot verdere vorming in studie en beroep. Wil het onderwijs aan die doelstelling voldoen dan moet het aan nader te bepalen structureisen beantwoorden.

Het is duidelijk dat de opvoeding tot verantwoordelijkheid moet aansluiten bij de ontwikkelingsfase waarin het (jeugdige) kind zich bevindt. Elke leeftijd stelt eigen eisen aan de inrichting van het leerproces; aan de wederkerigheid tussen de mens en zijn sociale, culturele en geestelijke omgeving. Bij het afbakenen van de onderwijstypen zal met deze pedagogische differentiatie-eis rekening gehouden moeten worden.

Nauw daarmee samen hangt het onderwijskundige differentiatie-criterium. Samen verder geeft aan dat het van groot belang is dat leerlingen in de eerste trajecten van de onderwijsroute bouwstenen voor kennisverwerving en -verwerking krijgen aangereikt en zij zich vaardigheden en inzichten eigen maken, die als groeikernen dienen voor het onderwijs, dat een diepgaander en meer toegepast karakter draagt.

Leerlingen moeten zich bewust worden van hun competenties, vaardigheden, talenten en verantwoordelijkheden. Het kunnen inschatten en verkenen van de persoonsgebonden talenten vergt een onderwijsaanbod, dat leerlingen inzicht geeft in de vele mogelijkheden die het onderwijs biedt. Dit

oriënterend aspect is een derde ijkpunt. Mensen zijn fundamenteel gelijkwaardig, maar kunnen in belangstelling en capaciteit verschillen. Een miskenning van die verscheidenheid, het weggredeneren van intelligentie- en vaardigheidsverschillen leidt tot een verstoorde balans tussen gegeven talenten en prestatie-eisen, met alle demotiverende gevolgen van dien. In de onderwijsstructuur zal dan ook, ten vierde, ruimte moeten zijn voor niveauverscheidenheid. De verscheidenheid manifesteert zich natuurlijk niet louter 'kwantitatief'. Mensen scoren niet alleen meer of minder op één terrein. Interesses en capaciteiten lopen ook 'kwalitatief' uiteen. De onderwijsleer-route zal zich dan ook als het ware functioneel moeten vertakken op het moment dat één en ander onderwijskundig verantwoord is. Het onderwijs zal flexibel moeten kunnen inspelen op de aspiraties, bekwaamheden en interesses van de onderwijsgenieters. Tenslotte is een goede aansluiting van leerroutes en opleidingen nodig, om leerlingen de kans te geven een ononderbroken leerweg te volgen.

2.2 Solidariteit

De verantwoordelijke samenleving vraagt om scholen die zich bewust zijn van de effecten van hun handelen op de samenleving in haar geheel en op de collegascholen, toeleveringsscholen en vervolgopleidingen in het bijzonder. Scholen zijn over en weer van elkaar afhankelijk. Te denken is daarbij aan de doorstroming van leerlingen, aan de aansluiting van lesinhouden, aan de totstandkoming van een evenwichtig aanbod van onderwijsprogramma's en aan de zorg voor de leerling (ook in de relaties tussen regulier en speciaal onderwijs).

Een utilitaristisch concurrentiemodel en een op rendement gericht beleid zijn, op de keper beschouwd, wezensvreemd aan het onderwijs. Alhoewel er bij het werven van leerlingen en studenten zeker wel sprake is van een competitie-element, zal dit toch door het pedagogisch-vormend motief worden getemperd. Rentmeesterschap en solidariteit sporen veeleer aan tot samenwerking (bijvoorbeeld ten aanzien van de zorgverbreding, de gemeenschappelijke zorg voor een evenwichtig aanbod, eindtermenontwikkeling in eigen kring) dan tot rivaliteit. Concurrentie mag nooit ten koste gaan van de leerling.

2.3 Gespreide verantwoordelijkheid

Het aanbieden van onderwijs kan zowel een taak zijn van het particulier initiatief als van de overheid. De vrijheid van onderwijs creëert de speelruimte waarbinnen bijzondere scholen zelfstandig onderwijs aan kunnen bieden. De staat en eventuele andere intervenierende krachten worden daarbij op een gepaste afstand gehouden. Aan de scholen komt in het bijzonder onderwijsstelsel het primaat van onderwijskundig handelen toe, ook als er publieke belangen mee gemoed zijn. Zij zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor een op rentmeesterschap en solidariteit gebaseerd onderwijsbeleid. De overheid treedt binnen de haar gestelde rechtsgrenzen slechts subsidair op. Om aan hun verantwoordelijkheden te kunnen voldoen, zullen

scholen over goede instrumenten en toereikende middelen moeten beschikken

2.4 Publieke gerechtigheid

Het scheppen van de noodzakelijke voorwaarden is een taak van de overheid. Zij dient het beleid van scholen te faciliteren. Maar daar kan zij het niet bij laten. Zij zal ordenende en regelstellende initiatieven moeten nemen als gerechtvaardigde belangen van leerlingen en andere rechtspersonen (de afnemers van het onderwijs) om bescherming vragen. De vermaatschappelijking van verantwoordelijkheden kan niet leiden tot een vrijblijvend *laissez-faire* model. De ordening moet ertoe bijdragen, dat scholen zichzelf met de (rechts)gevolgen van hun handelen geconfronteerd zien en dat zij deze in hun beleid verwerken. In hoofdstuk III is al gewezen op de taken die uitgerkend de overheid daarbij heeft. Toegespitst op het onderwijs komen deze neer op

- het garanderen van de 'onderwijsvloer' voor leerlingen. De programma's die scholen aanbieden zullen aan bepaalde minimumeisen moeten voldoen. Aandachtspunten daarbij zijn onder andere het civiel effect van diploma's en getuigschriften en de evenwichtige opbouw van de programma's die scholen verzorgen (komen bijvoorbeeld vormingsaspecten voldoende aan bod);
- het garanderen van een breed aanbod van leerprogramma's, zodanig dat het onderwijs ook geografisch en ideeel toegankelijk blijft,
- het toezien op zowel de vergelijkbaarheid van behaalde kwalificaties als de aansluiting tussen schoolsoorten

3. De huidige onderwijsstructuur

De normen van rentmeesterschap, solidariteit en gerechtigheid (uit te oefenen in gespreide verantwoordelijkheid) kristalliseren zich al naar gelang het onderwijstype waarover we spreken anders uit.

Hieronder zullen de verschillende onderwijssoorten de revue passeren. Aan de hand van de geschetste politieke beginselen wordt bekeken of de randvoorwaarden voor een deugdelijk en kwalitatief verantwoord schoolbeleid zijn gerealiseerd en waar zich dilemma's voordoen. Aangetekend moet wel worden, dat het hieronder over de structuur van het onderwijs zal gaan en het betoog niet ingaat op kwesties van deugdelijkheidsbewaking, materieel-inhoudelijke voorschriften en dergelijke. Die komen in hoofdstuk VIII aan bod.

3.1 Het basisonderwijs

Het basisonderwijs geldt als eerste deel van de onderwijsloopbaan. Met recht noemt men het dan ook (onderdeel van het) funderend onderwijs. De grondslagen voor een verdere persoonsontwikkeling in opleiding, beroep en dergelijke worden er gelegd.

3.1.1 *Rentmeesterschap en solidariteit*

Leggen wij de boven gepresenteerde beginselen naast de Wet op het basisonderwijs dan stemt één en ander tot tevredenheid. Zij stelt een ononderbroken ontwikkelingsproces, afgestemd op de ontwikkeling van kinderen, centraal. Daarin is de bepleite pedagogische differentiatie te herkennen. In onderwijskundig opzicht is met artikel 8 lid 2 gewaarborgd dat het onderwijs als groeikern voor latere ontwikkelingen zal dienen. Een veelzijdige ontwikkeling van de verstandelijke, emotionele en creatieve vermogens geldt als doel. Aan de oriënterende functie van het funderend onderwijs is daarmee in grote lijnen tegemoet gekomen.

Nu dekken wetstekst en praktijk elkaar niet altijd in alle opzichten. In feite blijkt er op een aantal punten een discrepantie tussen ideaal en werkelijkheid te zijn. Zo toont onderzoek aan dat differentiatie naar ontwikkelings- en competentieniveau nog in te geringe mate voorkomt. Deze tekortkoming blijkt vrij fundamenteel te zijn, als ook met de spectaculaire groei van het speciaal onderwijs, rekening gehouden wordt. De enorme groeicijfers zijn uitingen van een fenomeen dat als *narrowing of normality* te boek staat. Gedoeld wordt dan op de toenemende selectiviteit van het reguliere funderend onderwijs. Een groeiend aantal jongeren wordt, ongeacht de nagestreefde zorgverbreding en differentiatie, verwezen naar scholen voor speciaal onderwijs vanwege opvoedings-, leer- en ontwikkelingsmoeilijkheden.² De maatstaf verfijnt zich voortdurend. Ouders en onderwijsgeevenden hebben sterk carrièregerichte verwachtingen van het onderwijs. Dat voedt het selecterend gedrag. De functie van het funderend onderwijs spoort daar niet mee. Er dreigt daardoor immers een onderwijssysteem te ontstaan, waarin het ene schooltype werkt met een min of meer algemene prestatienorm terwijl een apart speciaal onderwijstype een overwegend leerlinggeoriënteerde benadering hanteert.

Bovendien voelt het schoolmanagement zich, vanwege het betrekkelijk gescheiden optrekken van de beide systemen, niet direct aangemoedigd om een preventief beleid te voeren, om de deskundigheid in de school te bevorderen, om leerkrachten te begeleiden, de zorg voor de leerling te verbeteren (via teamoverleg en handelingsplannen) en om leer- en gedragsmoeilijkheden intern op te vangen. De verwijzingsmogelijkheid zet scholen er niet toe aan de eventuele (verborgen) selectiviteit van het onderwijsproces tegen te gaan en de mogelijk tekortschietende verhoudingen tussen leerling en leerkracht te verbeteren.

Een andere ordening van de onderlinge verhoudingen tussen regulier en speciaal onderwijs is nodig. Te weinig worden scholen geconfronteerd met de effecten van hun handelen. Het "verwezen" kind is uit beeld, een duurzame aansporing tot een adequaat zorgverbredingsbeleid is in het huidige bestel onvoldoende voorhanden. De voorwaarden voor een ononderbroken leerweg zijn daarom niet optimaal aanwezig. De structuur spoort te

² Natuurlijk kent het speciaal onderwijs vele vertakkingen. Het is dan ook eigenlijk te ongenueanceerd om te spreken over het speciaal onderwijs. Zo zijn er instellingen voor gehandicapten, zwakzinnigen, moeilijk lerende kinderen en kinderen met opvoedingsmoeilijkheden. Hieronder gaan wij met name in op scholen voor speciaal onderwijs die zich niet richten op kinderen met ernstige belemmeringen voor hun ontwikkeling.

weinig aan tot solidariteit met de zwakken. De omvang van het verwijzingsgedrag bewijst dat. Daarom is het nodig de relaties tussen beide onderwijstypen in onderwijskundig, planmatig, financieel en bestuurlijk-organisatorisch opzicht te intensiveren.

Daarmee komen wij via een beschouwing over de structuur van de onderwijsleerroute als vanzelf op het terrein van het bestuur en beheer van het onderwijs

3.1.2 *Gespreide verantwoordelijkheid*

Het schoolbeleid omvat twee nauw op elkaar betrokken, maar wel te onderscheiden, componenten een meer inhoudelijke of onderwijskundig-didactische en een beheersmatige component³

In onderwijskundig opzicht biedt de Wet op het basisonderwijs (en de Interimwet speciaal onderwijs voortgezet speciaal onderwijs) scholen veel ruimte voor een eigen beleid. De onderwijsdoelstellingen zijn globaal geformuleerd. Lessentabellen kent het primair onderwijs niet. De inrichtingsvrijheid is aanzienlijk

In bestuurlijk-beheersmatig opzicht zijn er ook vrij veel mogelijkheden om een zelfstandig beleid te voeren. Bij de inzet van onderwijskundig personeel is men gebonden aan bevoegdheidseisen. Taakdifferentiatie is in beginsel mogelijk. Beschikbare formaties kan men inzetten voor bijvoorbeeld leerlingen met problemen of voor specifieke taken.⁴ Er zijn echter ook vele hindernissen. Zo perken de afzonderlijke regelingen voor groeps- en vakleeraren de beleidsruimte behoorlijk in. Rechtspositionele bepalingen zijn zeer gedetailleerd. En de taakdifferentiatie kunnen scholen nauwelijks aan een promotiebeleid (of zelfs personeelsbeleid) koppelen. De gangbare declaratiebesteding bemoeilijkt het onderwijsrechtspersonen ook, op eigen initiatief, tezamen met anderen, een geclusterd personeelsbeleid te voeren. Planmatig en financieel is het tenslotte nauwelijks mogelijk het regulier en speciaal onderwijs intensief op elkaar af te stemmen.

Op al deze fronten zou scholen voor basisonderwijs meer zelfstandigheid in het vooruitzicht moeten worden gesteld. Wel doemen daarbij problemen op. Het draagvlak voor die autonomievergroting ontbreekt simpelweg bij betrekkelijk kleine scholen. Op die problematiek komen we in hoofdstuk VI terug.

3.1.3 *Publieke gerechtigheid*

De overheid creëert de voorwaarden voor een op rentmeesterschap en solidariteit gericht onderwijsbeleid van basisscholen. Hierboven zijn probleemvelden geanalyseerd en is aangegeven welke belemmeringen er voor scholen zijn om die taak effectief te vervullen. Structuurproblemen, die te maken hebben met de onderwijsroute, blijken nauw samen te hangen met vraagstukken van beheersmatige en bestuurlijke aard. Vooral de scheidslijn tussen speciaal en regulier onderwijs trekt daarbij de aandacht.

3 K. Doornbos en L.M. Stevens, *De groei van het speciaal onderwijs*. Beeldvorming over beleid en praktijk, deel B. SDU-uitgeverij ('s-Gravenhage 1988) 113.

4 Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *De school op weg naar 2000*, Een bestuursfilosofie voor de negentiger jaren (1988) 8.

Een andere ordening van de onderwijsstructuur blijkt nodig. De schotten tussen bepaalde typen van het speciaal onderwijs en het regulier onderwijs moeten verdwijnen, zodat scholen voor regulier onderwijs zelf de verantwoordelijkheid krijgen leerlingen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden, hetzij intraklassikaal, interklassikaal of interscholair, op te vangen. In dat laatste geval ontstaat er een aparte afdeling voor speciaal onderwijs binnen één betrekkelijk grote (basis)school. Zij gaan dan beide uit van één en dezelfde onderwijsrechtspersoon. Soms is het vanwege de omvang van scholen, welke uitgaan van één onderwijsrechtspersoon, niet mogelijk een dergelijke afdeling in stand te houden. Dan kunnen convenanten tussen onderwijsrechtspersonen onderling over de financiering, het beheer en bestuur van dergelijke afdelingen goede diensten vervullen. Keuze van samenwerkingspartners is daarbij natuurlijk een aangelegenheid van het bevoegd gezag zelf.

Het is van groot belang dat het kind centraal komt te staan en scholen blijvend worden aangespoord leerlingen op een passende manier te begeleiden en te vormen. De prikkels tot onder meer zorgverbreding en zelfevaluatie waarover reeds werd gesproken dienen dan ook structureel in het onderwijs te zijn ingebouwd. Duidelijk zal zijn dat instellingen voor regulier onderwijs niet voor al de soorten speciaal onderwijs die wij in Nederland kennen, onder meer financieel en planmatig verantwoordelijkheid kunnen gaan dragen. Voor gehandicapten en zwakzinnige kinderen, doven en slechtzienden zullen aparte instituten noodzakelijk blijven. Deze jonge mensen zullen in zelfstandige instituten opgevangen moeten worden. De relatie tussen regulier en speciaal onderwijs is hier ook helemaal geen directe. Het leerlingenverkeer tussen beide soorten onderwijs is op dit 'front' praktisch nihil. Afwegingsprocessen en verwijzingsbeslissingen in het reguliere onderwijs hebben geen betrekking op deze jongeren, omdat zij in de regel al direct vanaf het eerste moment dat zij onderwijs volgen naar speciaal onderwijs gaan. De commissie denkt bij de bepleite "integratie" dan ook veeleer aan kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (de – potentiële – deelnemers aan het lom-onderwijs).

Als dit rapport pleit voor een intensieve wisselwerking tussen beide schooltypen, doet het dit in de overtuiging dat leerlingen daar uiteindelijk de vruchten van zullen plukken. Blokkades in de leerweg moeten worden opgeruimd. Daarom moeten de risico's, die aan de voorstellen kleven, ook niet worden verdoezeld. Als scholen voor regulier onderwijs zelf voor de kosten van bepaalde vormen van speciaal onderwijs moeten gaan opdraaien, zullen er drempels voor verwijzing ontstaan. Die drempels zijn ook nodig als prikkel voor zorgverbreding en voor een goede begeleiding van alle leerlingen, maar zij dwingen die extra zorg niet af. Vermeden moet worden dat één en ander ten koste gaat van leerlingen die inderdaad extra aandacht nodig hebben. Tegen elke prijs moet veronachtzaming van deze jongeren in scholen voor regulier onderwijs worden vermeden.

Daarvoor kan het schoolwerkplan een basis bieden. In dat plan zouden scholen aan moeten gaan geven op welke manier zij zorgen voor een passende leerweg voor al degenen, die aan hen toevertrouwd zijn. De ouderaad zal in alle openheid moeten kunnen beoordelen of de ideeën uit het

schoolwerkplan daadwerkelijk zijn uitgevoerd Ook bij de schoolbeoordeling door de inspectie verdient dit punt uitdrukkelijk de aandacht Het verdient eveneens aanbeveling (evenals in de zorgsector met zijn patiëntenplatforms en patiëntenvertrouwenspersonen), vertrouwensinstanties in het leven te roepen, die periodiek openbaar verslag doen van het beleid van scholen Burgers moeten daar ook met eventuele klachten terecht kunnen Corrigerende krachten uit de samenleving oefenen dan een preventieve invloed uit op mogelijkterwijs nalatige scholen

3.2 Het voortgezet onderwijs

Het voortgezet onderwijs is een verzamelcategorie voor uiteenlopende onderwijsvormen Bij een behandeling van de kenmerken van deze fase uit de onderwijsroute is het, zoals zal blijken, zinvol een onderscheid te maken tussen onder- en bovenbouw van het voortgezet onderwijs Ook een onderscheid tussen algemeen vormend en beroepsvoorbereidend (of -kwalificerend) onderwijs is op zijn plaats

3.2.1 *Rentmeesterschap en solidariteit*

De onderbouw of eerste fase van het voortgezet onderwijs geldt als overgangsfase tussen, of ontmoetingspunt van, het oriënterend, algemeen vormend onderwijs en het meer gespecialiseerde vervolgonderwijs In dit traject (12 tot plusminus 15 jaar) openen zich de eerste mogelijkheden voor specialisatie in de onderwijsroute. De eerste lichting jeugdigen doet immers in de regel na tien jaar algemeen funderend onderwijs te hebben genomen de eerste stappen in de richting van het beroepsvoorbereidende en -kwalificerende spoor

Het grote belang van dergelijke keuzen voor de verdere levensloop van mensen weerspiegelt zich in de intensiteit van het debat dat zich rond dit onderwijstraject afspeelt Dat debat spitst zich toe op de inhoud en lengte van het verplichte funderend en oriënterend onderwijs De afbakening van de fase, waarin leerlingen een gemeenschappelijk programma volgen, staat in de schijnwerpers Om leerlingen ervoor te behoeden te vroeg een min of meer definitieve studie- of beroepskeuze te doen, hebben sommigen er, eigenlijk vanaf invoering van de Mammoetwet (1968), voor gepleit het gemeenschappelijk basisonderwijs met drie à vier jaar te verlengen.

De Mammoetwet poogde een grotere samenhang te brengen tussen het beroeps- en het algemeen voortgezet onderwijs ⁵ Het mavo zou voorbereiden op het mbo, het havo op het hbo De andere hoofdsoort van onderwijs bestaat uit de scholen voor lbo-mbo-hbo Op deze wijze ontstond een onderwijsbestel waarin, binnen de beide hoofdsoorten, schooltypen zo goed mogelijk op elkaar worden afgestemd

Invoering van het zogenaamde brugjaar moest, waar wenselijk, zorgen voor de dwarsverbindingen en voor de horizontale doorstroming. Op die

5 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Samen verder* ('s-Gravenhage 1984) 26

manier dacht de wetgever bij te dragen aan een determinatie van leerlingen die zou stroken met hun aard, aanleg en capaciteiten.

Evenals andere publikaties constateert Samen verder dat het brugjaar nauwelijks functioneert, omdat het erg gestempeld wordt door het schooltype waar het deel van uitmaakt (categorale scholen voor lbo, mavo, havo, vwo of scholengemeenschappen). De horizontale doorstroming wordt daardoor uiteraard belemmerd. Het creëren van twee min of meer aparte hoofdstromen in het voortgezet onderwijs heeft, volgens dit rapport van het Wetenschappelijk Instituut, geleid tot een tweedeling in het onderwijs. Het voorbereidend of lager beroepsonderwijs is steeds minder gaan fungeren als gewaardeerd alternatief voor het algemeen voortgezet onderwijs, bij het streven van leerlingen zich voor te bereiden op een middelbare of hogere beroepsopleiding. Samen verder wil het scholen dan ook mogelijk maken beroepsgeoriënteerde en algemeen vormende vakken meer geïntegreerd te verzorgen, om zo de geconstateerde kloof te dichten.

Het WRR-rapport over de basisvorming uit 1986 koos op dat punt voor een geïntegreerde elementaire basiseducatie, door te pleiten voor een verplicht gemeenschappelijk kernleerplan dat zou moeten bestaan uit veertien verschillende vakken. Na in de regel drie jaar zouden leerlingen dit moeten kunnen afronden op twee niveaus. Voor leerlingen, die een lange algemene basisvorming niet kunnen bolwerken, ontwierp men een variant, die algemene vorming en beroepsvoorbereiding zou combineren. Volgens leerlingen deze combinatievariant, dan zouden zij langer dan drie jaar over de basisvorming moeten kunnen doen. Scholengemeenschappen voor multisectorale beroepsvoorbereiding zouden deze combinatievariant moeten verzorgen.⁶

Het is zeer de vraag of een dergelijk model het voorbereidend beroepsonderwijs zal opwaarderen en de negatieve beeldvorming op dit front zal weten te doorbreken. Gevreesd moet worden dat het tegendeel het geval zal zijn. De combinatievariant zal een niet tot de verbeelding sprekende leerroute zijn, omdat leerlingen na afronding van de driejarige basisvorming in beginsel direct zullen kunnen doorstromen naar het mbo. Het mavo en lbo dreigen daardoor te marginaliseren.

Bovendien is het zeer de vraag of juist die categorie leerlingen die voor de combinatievariant kiest (gegeven de WRR-voorstellen een 'negatieve' keus), de verplichte basisvorming binnen de beoogde tijd af zullen kunnen ronden. Zo niet, dan zullen studievertraging, motivatieverlies en schoolmijdend gedrag de gevolgen zijn. Van de gemeenschappelijke eindtermen, geformuleerd voor maar liefst veertien verplichte vakken, gaat immers zo'n uniformerende werking uit, dat men voor het voorspellen van leerproblemen geen sterrenwicheelaar hoeft te zijn. Juist de leerlingen, die de eindstreep niet binnen de gestelde termijn halen, zullen jaren achtereen met de brede algemene vorming worden geconfronteerd. Voor het behalen van een primaire beroepskwalificatie blijft dan, binnen de grenzen van de leerplicht, weinig ruimte over.

6 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Basisvorming in het onderwijs* ('s-Gravenhage 1986) 220



*Ook voor avo-leerlingen kan het aantrekkelijk zijn beroepsgerichte vakken te volgen.
(Foto Marcel Minnee)*

De hierboven gepresenteerde elementen van het rentmeesterschap wijzen een andere weg. De spanning tussen het funderend onderwijs, met zijn oriënterende inslag enerzijds en het meer opleidings- of beroepsgerichte onderwijs, zal veeleer in het voortgezet onderwijs verankerd moeten worden. Er is geen plaats voor een eenzijdige keuze. Voortijdige, definitieve keuzen voor leerwegen moeten, vanwege het nog oriënterend karakter van het eerste fase-onderwijs, worden voorkomen. Dat is een eis van deugdelijkheid. Anderzijds moeten leerlingen alvast een voorschot kunnen nemen op de meer gespecialiseerde opleidingen, die hen al vroeg boeien en aantrekken. Dit rapport pleit dan ook voor het vastleggen van een gemeenschappelijk (beperkt) kernleerplan, waarnaast er in de loop van de opleidingsperiode toenemende mogelijkheden voor leerlingen moeten komen om zich in bepaalde vakken verder te verdiepen en te bekwamen. Een dergelijk model verdraagt zich niet met een langdurig opgedrongen gemeenschappelijk en breed onderwijsaanbod. Maar evenmin verdraagt het zich met de huidige vormgeving van de het voortgezet onderwijs met zijn twee betrekkelijk gescheiden hoofdstromen (lbo-mbo-hbo enerzijds en het algemeen voortgezet onderwijs anderzijds). Het combineren van vakken uit beide kolommen is in dat model de pas afgesneden. Zo is het bijvoorbeeld alleen op het niveau van het lager beroepsonderwijs mogelijk om meer algemeen vormende vakken te combineren met beroepsgerichte vakken (vergelijk de combinatievariant in de plannen over de basisvorming). Dat alles is niet te rechtvaardigen. Het onderwijsaanbod dient immers zoveel mogelijk aan te sluiten bij de uiteenlopende capaciteiten, interesses en vaardigheden van leerlingen. Ook scholen voor algemeen voortgezet onderwijs zouden hun leerlingen de mogelijkheid moeten kunnen bieden, op hun eigen niveau, in de oplopende vrije ruimte, zowel beroepsoriënterende als studie-oriënterende vakken te volgen. "Voor havo-leerlingen die in de toekomst een hts-opleiding wensen, kan het ter oriëntatie bijvoorbeeld aantrekkelijk zijn om () op het beroep gerichte vakken te volgen."⁷ Scholen voor voortgezet onderwijs zouden in staat gesteld moeten worden een breder scala van opleidingen te verzorgen. Eén en ander is mogelijk als de overheid meerdere diploma's en leerwegen definieert, die voor een deel dwars door de huidige opleidingen heensnijden.⁸ In de onderbouw van de opleidingen (die naar niveau, richting en opleidingsduur sterk uiteen kunnen lopen) zal via eindtermen een beperkt gemeenschappelijk kernleerplan worden veiliggesteld, zodat leerlingen ook ruimschoots de mogelijkheid hebben horizontaal door te stromen.

De bovenbouw van het voortgezet onderwijs (momenteel verzorgd door scholen voor het havo, vwo en mbo) kan daarop voortbouwen door, sterker dan in de onderbouw, te beantwoorden aan de functionele differentiatienorm. Besturen kiezen zelf welke opleidingen – via diploma-eisen gedefinieerd door de overheid – zij wensen aan te bieden. De oriënterende fase

7 Sociaal Economische Raad, *Advies voorbereidend beroepsonderwijs* (Den Haag 1988) 19

8 De overheid definieert bijvoorbeeld een diploma 'algemene vorming op middelbaar of hoger niveau' met vijf (minimale) differentiaties. Op dezelfde manier beschrijft zij een diploma mbo met ongeveer tien soorten opleidingen, alsmede de opleidingen die combinaties van avo en beroepsgericht onderwijs bevatten.

van het onderwijs is in dit traject goeddeels achter de rug. Specialisatie ter ontplooiing van de talenten van leerlingen is dan ook op haar plaats. De flexibiliteit, die dat van de onderwijsstructuur vergt, is momenteel te weinig aanwezig. De standaardisering van het aanbod is betrekkelijk groot. Algemeen voortgezet en beroepsvoorbereidend (of -gericht) onderwijs fungeren als betrekkelijk gesloten circuits in respectievelijk het havo of vwo en het mbo.

3.2.2 *Gespreide verantwoordelijkheid*

Bij behandeling van de Wet op het voortgezet onderwijs is het zinvol een onderscheid te maken tussen enerzijds lager beroepsonderwijs en algemeen vormend onderwijs en anderzijds het middelbaar beroepsonderwijs. De mogelijkheden voor "eigenmeesterschap" lopen uiteen.

In inhoudelijk-onderwijskundig opzicht bevat de WVO voor de eerste categorie scholen nogal wat vrijheidsbeperkende voorschriften. Zo geeft de wet aan welke vakken gedoceerd mogen worden. Het aantal roosteruren, dat voor een vak gedurende de cursus is gereserveerd, ligt vast. De basistabel schrijft de duur van de lessen voor. Slechts een klein deel van de schooltijd is vrij besteedbaar. De beleidsruimte bij het vaststellen en invullen van het lesrooster is daardoor klein. Met de manier, waarop scholen inhoudelijk met de (verplichte) vakken omgaan, bemoeit de overheid zich duidelijk minder. Wel zijn de jaarlijks verschijnende examenprogramma's sterk richtinggevend voor de inhoud van het onderwijs.

Het onderwijs dat (multi)sectorale scholen voor beroepsonderwijs verzorgen, komt in samenwerking met de sociale partners tot stand (via het branche-bedrijfstakgewijs overleg). De eindtermen en examenprogramma's, die daaruit voortkomen, zijn bepalend voor het onderwijs. Zij worden door de minister vastgesteld.

In beheersmatig opzicht is de vrijheid van de scholen voor lager beroepsonderwijs en algemeen voortgezet onderwijs sterk ingeperkt door formatiebepalingen, taakeenhedenformules, formatietoedelings- en rechtspositionele voorschriften. Gecombineerd laten de inrichtings- en programmeringsbepalingen de scholen betrekkelijk weinig ruimte om een eigen schoolbeleid te voeren. De declaratiebepaling bemoeit, evenals in het basisonderwijs, het voeren van een zelfstandig personeelbeheersbeleid. De middelbare beroepsopleidingen hebben aanzienlijk meer vrijheid het onderwijsproces naar eigen inzicht in te richten. Een systeem van budgetbepaling zorgt voor een betrekkelijk grote mate van bestedingsvrijheid. De schotten tussen personele en materiele middelen zijn gedeeltelijk geslecht.

Reden waarom er ter versterking van het op rentmeesterschap en solidariteit gericht handelen van scholen voor voortgezet onderwijs, zowel meer armslag bij het vaststellen van het onderwijsaanbod, als bij het inrichten van het onderwijsproces nodig is. Het één vooronderstelt in zekere zin het ander. Immers naarmate er meer onderwijsroutes in het voortgezet onderwijs zijn te volgen, ontstaat er meer druk op de schaal van scholen. Bij een

betrekkelijk grote verscheidenheid van opleidingen zouden in beginsel alleen zeer omvangrijke scholen het zich nog kunnen permitteren meerdere opleidingen te verzorgen. Bij een veelsoortig onderwijsaanbod met dito keuzemogelijkheden voor leerlingen wordt de spoeling per te doceren vak wel erg dun. Intraklassikale differentiatie zal, behoudens binnen het verplichte kernleerplan (niveauverscheidenheid), ook al snel onmogelijk zijn. Als opleidingen met een algemeen vormende en beroepsgerichte inslag, zowel als 'combinatie-opleidingen' binnen het bereik van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs moeten komen, lijken dan ook enorme scholengemeenschappen in het verschiet te liggen. Natuurlijk is het mogelijk onderwijsrechtspersonen in staat te stellen enkele, of slechts één van de, erkende opleidingen aan te laten bieden. De nadelen daarvan zijn echter duidelijk. Vooral de horizontale doorstroming, en de onderlinge afstemming van programma's komen, in een door categorale scholen gedomineerd bestand van instellingen, in de knel. Schaalvergroting kan een oplossing zijn. Onderwijsrechtspersonen kunnen dan onder andere intern differentieren, roosters en opleidingen op elkaar afstemmen en een gevarieerd programma verzorgen. Het simpelweg verhogen van de instandhoudingsnormen betekent echter nogal wat. Een kaalslag in het voorzieningennetwerk is dan te voorzien. De bereikbaarheid en pluriformiteit van het onderwijs komt daarmee in het nauw. In hoofdstuk VI zal dan ook betoogd worden dat een nevenvestigingenbeleid ruimhartig ondersteund moet worden. Het streefbeeld is een model van samenwerkende scholen, uitgaand van één bestuur, die alle per verzorgde opleiding ook het verplichte kernleerplan aanbieden. In de onderbouw kan het overkoepelend gezag eventueel inter-scholar differentieren door leerlingen met een gelijke belangstelling en interesse bij elkaar te voegen. Dat zal dan gebeuren in dat deel van de schooltijd, dat buiten het verplichte gemeenschappelijk onderwijsaanbod valt. De scholen, die van één onderwijsrechtspersoon uitgaan, kunnen dan sterk uiteenlopende onderwijsroutes aanbieden met betrekkelijk veel keuzemogelijkheden voor leerlingen, zonder dat één en ander ten koste gaat van horizontale doorstromingsmogelijkheden.

Uiteraard vergt dat alles veel van het coördinerend vermogen van scholen. Een profilering van de scholen die van één bestuur uitgaan, zal zich immers voor kunnen doen. Via een roostertechnische afstemming zullen leerlingen dan in de vrije ruimte dagdelen bij verschillende instellingen door kunnen brengen om verdiepingslessen te volgen. Essentie van een dergelijke aanpak is, dat scholen in staat zijn, in samenhang, het onderwijs te programmeren en leerroutes af te bakenen, om zo voor een ononderbroken en bij leerlingen passende leerweg te zorgen.

3.2.3 Publieke gerechtigheid

De overheid moet, het is al vele keren gezegd, het beleid van scholen ondersteunen en de publieke voorwaarden voor een onderwijskundig verantwoord schoolbeleid garanderen. Restricties van onderwijsinhoudelijke en beheersmatige aard moet zij afbouwen, waar deze afbreuk doen aan de kwaliteit van het onderwijs. Concreet gaat het dan om de starre structurering van het onderwijsaanbod en de statische formatieve, rechtspositionele

en financiële regelgeving. De overheid moet pas overgaan tot normstellend handelen als de rechten van leerlingen en de samenleving in brede zin bescherming nodig hebben.

In de eerste plaats willen wij daarbij wijzen op de 'bodem in het bestaan' van leerlingen. De bepleite programmeervrijheid van scholen en de keuzevrijheid van leerlingen mag niet ontaarden in vrijblijvendheid. Aangegeven is al, dat in de eerste fase van het voortgezet onderwijs een gemeenschappelijk kernleerplan verplicht moeten worden gesteld. Dat hoeft natuurlijk niet per se van de ene op de andere dag te gebeuren. Samen verder constateert nu reeds een naar elkaar toe groeien van avo en lbo in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs. Bij die ontwikkeling kan het beleid eventueel aanknopen door bijvoorbeeld vakken als techniek in alle opleidingen, die de eerste fase raken, te introduceren. In hoofdstuk VIII zullen we dieper op deze materie ingaan.

In de loop van het onderwijstraject nemen differentiatiemogelijkheden toe. Ook daarin is uiteraard een begrenzing nodig. Cafeteria-achtige scholen voor voortgezet onderwijs staan de commissie niet voor ogen. Een ontwikkeling in die richting kan niet de bedoeling van de voorgestelde flexibilisering en de beoogde smeltkroes van combinatievarianten (met niveaudifferentiaties) zijn. De overheid zal programma's moeten erkennen en definiëren. Als maatstaf voor erkenning geldt onder meer de vraag of zij op termijn een goede uitgangspositie creëren voor deelname aan het maatschappelijk (waaronder het beroepsmatig) verkeer. Elke burger moet een behoorlijke mogelijkheid hebben tot verdere vorming in studie en beroep. De inhoud van diploma's en de doorstroomkwalificaties zal de overheid via een soort Voortgezet onderwijsstatuut globaal moeten definiëren. Wensen scholen een nieuwe opleiding aan te bieden, dan is het fiat van de overheid (of een program-erkenningscommissie met publieke status) vereist. Elke opleiding zal aandacht moeten besteden aan de ethisch-vormende aspecten van het onderwijs. De vrije ruimte geeft scholen de mogelijkheid zich inhoudelijk te profileren.

Daarnaast moet de overheid zorgen voor de ideale en regionale toegankelijkheid van het onderwijs. Elementaire programma's moeten binnen het bereik van alle leerlingen blijven. Een minimum aan opleidingen moet voor leerlingen openstaan. Conform het subsidiariteitsprincipe zou de overheid onderwijsrechtspersonen, die voortgezet onderwijs verzorgen, kunnen verplichten om zelf een zeker minimum aan leerroutes aan te bieden. Voor zover dat op schaalproblemen van afzonderlijke onderwijsrechtspersonen stuit, zouden deze in hun schoolwerkplan dienen te verantwoorden op welke manier zij zorg dragen voor het verplichte aanbod. Een dergelijk beleid roept echter tal van dilemma's op. Geprofileerde, weinig omvangrijke, onderwijsrechtspersonen zouden dan immers gedwongen zijn met niet-geestverwante partners samen te gaan werken.

Uiteraard is dat dilemma slechts een variant op schaalproblemen, die nu al spelen bij de evenwichtige spreiding van voorzieningen. Voor een, naar richting, dekkend netwerk van opleidingen is ook nu al niet in elke regio een

draagvlak aanwezig Een maatregel, zoals hierboven verwoord, voegt daar echter het probleem van de cooperatie van scholen met een verschillende signatuur aan toe Een verplichting tot samenwerking is daarom op dit punt niet wenselijk. Het gezamenlijk plannen, spreiden en aanbieden van de onderwijsprogramma's vergt immers een minimum aan wederzijdse herkenning en verwantschap Een verplichting met een dergelijke strekking botst dan ook met de inrichtingsvrijheid van onderwijsrechtspersonen. Voldoende reden om van een dergelijke maatregel af te zien Omvangrijke en samenwerkende onderwijsrechtspersonen blijven dan uiteraard tot meer in staat dan hun betrekkelijk kleine collega's. Dat is echter ook in de huidige situatie al onvermijdelijk. Gegeven de, naar onderwijsrichting gemeten, weinig gelijkmatige regionale spreiding van de bevolking is een volledig dekkend netwerk van voorzieningen per richting niet mogelijk.

Blijft de vraag op welke manier de overheid ervoor moet zorgen, dat de meest elementaire opleidingen binnen het bereik van leerlingen blijven. Van die taak kan en moet zij zich in eerste instantie kwijten door bijzondere scholen in staat te stellen om het noodzakelijke onderwijs te verzorgen. Via een toegesneden bekostigings- en planningssystematiek kan zij daar een wezenlijke bijdrage aan leveren Maar verplichten kan zij in dit opzicht, op de keper beschouwd, tot niets. Particulier initiatief blijft particulier initiatief Doet zich de situatie voor dat private onderwijsrechtspersonen geen initiatieven nemen om elementaire opleidingen aan te bieden, dan zal de overheid zelf de 'gaten moeten dichten' Uiteraard zal er in dat geval wel voldoende behoefte aan het – dan openbaar – onderwijs moeten zijn Dat zal echter niet zo snel voorkomen Zeker niet als de overheid er voor zorgt, dat private onderwijsrechtspersonen zo omvangrijk zijn, dat de scholen, die van hen uitgaan, een keur van opleidingen kunnen aanbieden De planningssystematiek zal daarop afgestemd moeten zijn. In hoofdstuk VI worden daar voorstellen voor gedaan

3.3 Het hoger onderwijs

Veel van de hierboven ingenomen standpunten kunnen ook als richtsnoer dienen bij de evaluatie van het hoger onderwijs Reden waarom een minder uitgebreide behandeling voor de hand ligt Het betoog zal zich toespitsen op de structuur van dit type eindonderwijs zoals geschilderd in het voorstel van Wet op het hoger en wetenschappelijk onderwijs

3.3.1 Rentmeesterschap en solidariteit

Het zal duidelijk zijn dat vooral in het eindonderwijs de functionele differentiatie tot haar recht zal dienen te komen Ook in deze onderwijsfase heeft elke persoon recht op een bij zijn of haar talenten passend onderwijsaanbod Gemeten naar die maatstaf is het voorstel van wet redelijk adequaat De memorie van toelichting geeft bijvoorbeeld aan dat een grotere varietet van het aanbod naar doelgroep en functie, inhoud en aard, duur en intensiteit gewenst is Reden om de onderwijsprogrammeervrijheid van de instellingen te vergroten De overheid distribueert sectoren (trefwoorden daarbij zijn techniek, economie, gedrag en maatschappij) over de instellingen De-

ze sectoren geven de grenzen aan van de onderwijsprogrammeervrijheid. Het Academisch statuut, dat regelingen kent voor studierichtingen, wordt, zo luidt het voorstel, afgeschaft. Sectoren worden aan instellingen toegevoegd op basis van aparte ministeriele beslissingen. Aan de toewijzing gaat overleg vooraf in het kader van het Hoger Onderwijs- en Onderzoeks Plan (HOOP). Alleen als maatschappelijke (waaronder wetenschappelijke) omstandigheden zich grondig wijzigen, is er reden voor mutaties.

In principe behelst het scala van sectoren het door de overheid wenselijk geachte aanbod van onderwijs- en onderzoeksvoorzieningen. Op termijn voorziet de memorie van toelichting ook de invoering van een onderwijsleerrecht in de vorm van een *vouchers* systeem en studiepuntenstelsel. In het voorstel vertegenwoordigen studiepunten rechten op inschrijving en studiefinanciering voor studenten. De instellingen zouden dan op grond van ingeleverde studiepunten aanspraak kunnen maken op bekostiging. Studenten stellen daarbij zelf een pakket van onderwijseenheden samen. Examencommissies van de instellingen beoordelen of het pakket voldoende niveau heeft en samenhang vertoont. De instellingen zijn vrij hun opleidingen te definiëren. Studiepunten zouden bij uiteenlopende instellingen behaald kunnen worden. Ook de relatie tussen wo- en hbo-instellingen zou, in samenhang daarmee, geïntensiveerd moeten worden. Door samenwerking van de instellingen en door de vrijheid van studenten om programmaonderdelen bij andere instellingen te volgen (wo met hbo onderdelen en vice versa) zou het onderwijsaanbod soepele en plooibare trekken aannemen en zich snel afstemmen op de behoeften.

De flexibilisering van het onderwijsaanbod, die met al deze voorstellen is beoogd, spoort met de centrale gedachte van dit hoofdstuk. Als zodanig verdienen zij waardering. Of de *vouchers* systematiek daar een noodzakelijk en gepast ingrediënt van is, valt nog te bezien. In ons hoofdstuk over de bekostigingssystematiek gaan wij daar dieper op in (hoofdstuk VII).

3.3.2 Gespreide verantwoordelijkheid

In onderwijsinhoudelijk opzicht is de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen, althans 'onder' het niveau van de sector, optimaal. In beheersmatig opzicht geldt, dat de scholen via een systeem van *lump sum* gefinancierd worden. Het bekostigingsinstrumentarium stelt instellingen in staat een eigen beleid te voeren. Een globale centrale regelgeving zal de instellingen in staat gaan stellen om een instellingsgericht personeelbeheersbeleid te voeren. De rechtspositieregeling zal niet erg gedetailleerd zijn.

Geconcludeerd kan worden dat het primair de instellingen zijn, die invulling geven aan de programmering van opleidingen en de inrichting van het onderwijsproces.

3.3.3 Publieke gerechtigheid

Het controleren van de samenhang in het onderwijspakket van studenten is in de voorstellen voorbehouden aan examencommissies. Het is echter de vraag of de overheid niet ook zelf op de deugdelijkheid van de pakketten moet toezien door één en ander marginaal te toetsen. De deugdelijkheids-

bewaking zou zich dan toe moeten spitsen op de (maatschappelijke) relevantie van programma's, hun evenwichtige samenstelling, het peil van het onderwijs, en in algemene zin, de mate waarin zij passen binnen de doelstellingen van het wetenschappelijk, dan wel hoger beroepsonderwijs. Die vraag is vooral van betekenis, omdat de markt voor het onderwijs geen maatgevend model is. Aan de doeleinden van het onderwijs zelf zijn geheel eigen beoordelingsmaatstaven te ontleen. Vanuit die invalshoek bepleiten eerdere rapporten van het Wetenschappelijk Instituut bijvoorbeeld uitdrukkelijk het opnemen van ethisch-georiënteerde vakken in studierichtingen. Studenten moeten zich immers bewust zijn van de morele vraagstukken die met de ontwikkeling van de wetenschap en de toepassing van kennis gepaard gaan. Als tegenwicht tegen een technocratisering dient dan recht gedaan te worden aan het eigene van onderwijskennisoverdracht binnen een zingevingperspectief. Integraal denken en rekening houden met de mogelijke gevolgen van het handelen zijn wezenlijke karakteristieken van de verantwoordelijke samenleving. De commissie sluit zich daarbij aan, enig toezicht op de samenstelling van programma's is gewenst, via bijvoorbeeld program-erkenningscommissies, visitatiecommissies of de inspectie. De toetsing dient echter zeer globaal te zijn. Het is in eerste instantie een eigen verantwoordelijkheid van hoger onderwijsinstellingen om voor een evenwichtig onderwijsaanbod te zorgen. Vertrouwd mag worden op de deskundigheid en verantwoordelijkheid(szin) van de betrokkenen in het veld zelf. Aan getuigschriften verleent de overheid, via de erkenning van de instellingen, civiele effecten.

Een min of meer dekkend geheel van voorzieningen garandeert de overheid via de distributie van sectoren over de universiteiten en hbo-scholen. De evenwichtige spreiding naar richting dient daarbij overigens een wettelijk verankerde planningsnorm te zijn.

4. Conclusies

In dit hoofdstuk stond het samenhangend geheel aan onderwijsvoorzieningen centraal. Onderwijsarchitectonische uitgangspunten werden verhelderd. De politieke beginselen van het CDA fungeerden daarbij als richtlijnen. Vervolgens werden de schoolsoorten daarmee geconfronteerd. Het op rentmeesterschap en solidariteit georiënteerde schoolbeleid gold als wezenlijke beoordelingsmaatstaf. Onderwijspolitieke randvoorwaarden werden gedefinieerd. Een aantal conclusies zetten wij nogmaals op een rij.

- De samenhang tussen het regulier en het speciaal onderwijs moet financieel, planmatig, beheersmatig en bestuurlijk worden versterkt. Scholen voor bepaalde typen van speciaal onderwijs moeten, voor zover zij niet als afdelingen onder de verantwoordelijkheid van een overkoepelend bestuur kunnen vallen, door onderwijsrechtspersonen gezamenlijk beheerd en bestuurd worden.
- In beheersmatig opzicht is een versterking van de eigen verantwoordelijk-

- heid van basisscholen nodig, zodat zij hun onderwijskundige doelstellingen kunnen realiseren.
- Het onderwijsaanbod moet in het voortgezet onderwijs worden geflexibiliseerd. De starre scheidslijn tussen het algemeen voortgezet en beroepsonderwijs dient te verdwijnen. De overheid moet meerdere opleidingen definiëren in een soort Voortgezet onderwijsstatuut. Zij zorgt ervoor dat een begrensd gemeenschappelijk kernleerplan deel uitmaakt van de onderbouw van elke erkende opleiding.
 - De beleidsruimte van scholen voor voortgezet onderwijs zal in onderwijsinhoudelijk en beheersmatig opzicht vergroot moeten worden. De overheid ziet toe op een dekkend net van voorzieningen en de deugdelijkheid van programma's
 - In het hoger onderwijs bewaakt de overheid de evenwichtigheid van leerwegen. Een globale en marginale toetsing van de programma's is daarvoor nodig.

In de volgende hoofdstukken zullen overheidstaken, die hierboven zijdelings ter sprake kwamen, voluit in de schijnwerper staan. Het betreft de planning van onderwijsvoorzieningen, de bekostiging van het onderwijs en de deugdelijkheidsbewaking en kwaliteitsbevordering.

VI. Planning en onderwijsvoorzieningen

1. Inleiding

Burgers en andere betrokkenen moeten onderwijs aan kunnen bieden in overeenstemming met hun visie op de schepping, de samenleving en de mens. Onderwijsontvangers hebben het recht onderwijs te genieten (onder meer als keerzijde van de leerplicht)

Tussen beide zaken heeft de wetgever een koppeling aangebracht door het vergoeden van de kosten die de onderwijsaanbieder maakt (de schoolbesturen), afhankelijk te stellen van het aantal leerlingen dat zijn school of scholen bezoekt. Daarbij spelen onderwijskundige argumenten en doelmatigheidsoverwegingen uiteraard hun rol. Ook de overheid moet bij haar beleid binnen de grenzen van het budget blijven. Zij kan natuurlijk niet elke willekeurig op te richten school bekostigen, ongeacht de behoefte aan een dergelijke voorziening. Reden waarom er via algemeen verbindende voorschriften en bekostigingsvoorwaarden, stichtings- en opheffingsnormen zijn vastgesteld, waaraan kan worden afgelezen of scholen in aanmerking komen voor bekostiging uit de publieke kas. Via deze instandhoudingsnormen krijgt het planningsbeleid van de overheid gestalte. Van de hoogte van deze getalscriteria hangt het immers af, of burgers en andere rechtspersonen, die zich tot 'onderwijs-producenten' bundelen, ook financieel in staat gesteld worden om onderwijs te verzorgen. Ook voor de onderwijsgenieters staan hier wezenlijke belangen op het spel. Bij een te geringe spreidingsdichtheid van instellingen, komt de bereikbaarheid van scholen en de verscheidenheid naar richting onder grote druk te staan. De stichtings- en opheffingsnormen bepalen dus in hoge mate het realiteitsgehalte van de onderwijsvrijheid. De overheid kan er niet zomaar mee volstaan scholen op te (laten) richten, die een – feitelijk monopolistische – streekfunctie hebben. Ook als een dergelijke instelling privaatrechtelijk bestuurd wordt, dreigt in zo'n situatie al snel een veralgemenisering van het profiel. Zowel het recht om verlangd onderwijs te ontvangen, als het recht onderwijs aan te bieden, komen dan in het nauw. Onze Grondwet biedt tegen dat gevaar de nodige waarborgen.

Over de hoogte van de planningsnormen is altijd – gegeven hun essentiële betekenis voor onze onderwijsstelsels – veel te doen geweest. Gezien het bovenstaande, is dat niet verwonderlijk. Ook culturele en sociale beweegredenen spelen daarbij een rol. Bewoners van dorpen en wijken ervaren het als een aanslag op het leefklimaat als scholen uit de buurt verdwijnen. Ook dergelijke overwegingen spelen mee bij een planningsbeleid dat een evenwichtige spreiding van voorzieningen wil creëren. Toch slaat de term evenwichtig vooral op de ideale (de verscheidenheid naar richting) en geografische toegankelijkheid (bereikbaarheid) van onderwijs. Ook het plannings-

beleid van de overheid zal immers de toets der kritiek van de 'verantwoordelijke samenleving' moeten kunnen doorstaan. Het planningsbeleid is dus geen onomstreden zaak.

In dit hoofdstuk zal eerst een aantal zaken centraal staan, dat in meer of mindere mate voor alle onderwijssoorten van betekenis is. Wij zullen namelijk vooral ingaan op het vraagstuk van de schaalvergroting en op de motieven en dilemma's die daarbij een rol spelen, om daarna ons alternatief voor de huidige planningsmethodiek globaal weer te geven. Vervolgens zullen twistpunten, verbonden met de situering van scholen, onze aandacht opeisen. Zij zullen ingekaderd worden in het gepresenteerde planningsalternatief. Het gaat daarbij om

- de kwestie van de behoeftenregistratie,
- de verhouding tussen openbaar en bijzonder onderwijs,
- de verhouding tussen de verschillende bestuursniveaus van de overheid

Tot slot zal een analyse plaatsvinden van de planningsmethodieken, die voor de verschillende onderwijssoorten gelden (basisonderwijs, voortgezet en hoger onderwijs).

2. Het vraagstuk van de schaalvergroting en de motieven die daarbij een rol spelen

In vorige hoofdstukken hebben wij een viertal vormen van toegankelijkheid onderscheiden, die de overheid in haar onderwijsbeleid zal moeten waarborgen. Het ging daarbij om

- de ideale toegankelijkheid (het geven van onderwijs is vrij en de verscheidenheid naar richting),
- de financiële toegankelijkheid (bekostiging van het openbaar en bijzonder onderwijs),
- de geografische toegankelijkheid (de bereikbaarheid van voorzieningen),
- de kwalitatieve toegankelijkheid (waaronder de eisen van deugdelijkheid)

Tussen deze vormen van toegankelijkheid zijn onder invloed van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen 'spanningen' ontstaan. Daarbij doelen wij op:

- de vergroting van beheer- en bestuursbevoegdheden van directies en schoolbesturen, in het kader van een op rentmeesterschap en solidariteit georiënteerde onderwijspolitiek (deugdelijk onderwijs vergt een bepaalde schaal van scholen),
- het terugdringen van het beslag, dat de collectieve sector op het nationaal inkomen legt (de omvang van de overheidsuitgaven en de doelmatigheid waarmee de middelen worden besteed),
- het teruglopend aantal leerlingen (demografische ontwikkelingen)

Voor de christen-democratie zal een verantwoord planningsbeleid aan de reeds bekende eisen moeten voldoen. Wij doelen op

- de rechtszekerheid (rechten moeten duidelijk en eenduidig vastgelegd zijn);
- de rechtsgelijkheid (de gelijke behandeling van richtingen en van openbaar en bijzonder onderwijs),
- de gespreide verantwoordelijkheid (de onderwijskundige verantwoordelijkheid van scholen moet optimaal tot haar recht kunnen komen. Essentieel is in dat bestek de evenwichtige spreiding van scholen naar richting)

Het teruglopend aantal leerlingen, de versterking van de onderwijskundige armslag van instellingen, de behoefte aan scholen die alert kunnen inspelen op de snel veranderende samenleving, zij alle sporen aan tot schaalvergroting in het onderwijs. Hieraan is dan ook een aantal voordelen verbonden

- in organisatorisch opzicht worden de voorwaarden verbeterd voor een versterking van de onderwijskundige verantwoordelijkheid van onderwijsrechtspersonen en voor de overdracht van bevoegdheden in de sfeer van het personeelbeheersbeleid en van de inrichting van het onderwijsproces, van het leggen van contacten met andere scholen en maatschappelijke verbanden,
- de flexibilisering van het onderwijsaanbod is eenvoudiger te realiseren. Grotere scholen kunnen diverse opleidingen verzorgen, zorgdragen voor een passende horizontale doorstroming van leerlingen, leerlingen veelzijdig groeperen, gedifferentieerd onderwijs aanbieden,
- investeringen in de inventaris van scholen zijn in bedrijfseconomische zin beter te verantwoorden.

Nadelen van schaalvergrotingsoperaties zijn ook op te sommen. Wij noemen er een aantal

- schaalvergroting roept een schoolklimaat op, dat niet voor iedere leerling het meest geschikt is,
- de bereikbaarheid van het onderwijs komt onder druk te staan,
- scholen gaan al snel een monopolistische streekfunctie vervullen, en dat kan een veralgemenisering van de identiteit van scholen in de hand werken,
- de betrokkenheid van achterbannen en de identificatie met hun school kan in het nauw komen

Gegeven dit scala van voor- en nadelen, zal gestreefd moeten worden naar schaalvergroting op maat, om zo van de geschetste voordelen te profiteren, terwijl de aangegeven nadelen worden vermeden

Het zonder meer fors verhogen van stichtings- en opheffingsnormen schiet als zodanig tekort. Want dan treden alle bovengenoemde nadelen op. Het toepassen van een lineair bekostigingsmodel lijdt weer aan andere kwalen. Via lineaire bekostiging worden betrekkelijk kleine scholen, onder druk van hun geringe financiële speelruimte, aangespoord tot fusie met andere scholen. Alle scholen krijgen immers een vast bedrag per leerling, zodat er schaalvoordelen optreden bij grotere instituten. Overheadkosten, afschrijvingen en dergelijke zullen bij kleine scholen een relatief groot beslag op de

financiële middelen leggen Via de smal bemeten geldkraan voert de overheid dan een verborgen opheffingsbeleid. Gegeven de taak van de overheid om te zorgen voor voldoende financiële armslag voor onderwijsrechtspersonen (rechtszekerheid) en daarbij de rechtsgelijkheid als richtsnoer voor haar handelen te nemen, past dit financiële instrument niet in de christen-democratische beleidsvisie. Als de overheid met de ene hand planmatig de instandhouding van scholen garandeert, is het misplaatst deze met de andere hand fertelijk onmogelijk te maken. Zo'n beleid wekt weinig vertrouwen, is schimmig en maakt de vloer in het bestaan van scholen tot drassige moerasgrond.

In dit rapport wordt gekozen voor een andere weg In het inleidend hoofdstuk onderscheidt het al een aantal niveaus in het onderwijs.

Docenten – en vaksecties – zijn op hun niveau verantwoordelijk voor de directe vormgeving van het onderwijs Ook verrichten zij een aantal taken op schoolniveau (bijvoorbeeld in het voortgezet onderwijs als vaksectieleider, brugklascoördinator, intern begeleider). De docent bepaalt in de regel binnen de vastgestelde kaders, zoals aangegeven door de schoolleiding en het bevoegd gezag, het beleid ten aanzien van bijvoorbeeld de leerstof, de beoordeling van leerlingen en de vakdidactiek. Op dit niveau van uitvoering zullen deze deskundigen veelal een grote mate van eigen verantwoordelijkheid hebben Het directe contact tussen leerling en school speelt zich op dit micro-niveau van de 'lesplaats' af

De taak van zowel schoolleiding als schoolbestuur ligt op een tweede en derde niveau en is hoofdzakelijk gericht op respectievelijk de organisatie en inrichting van het schoolproces en de boven opgesomde strategische beleidsbeslissingen Naast de gewone onderwijskundige kennis en vaardigheden vereist dit met name van de schoolleiding ook kennis van rechtspositionele, administratieve en vooral school-organisatorische aard Hier worden beleidlijnen uitgezet, wordt de voortgang van het onderwijs bewaakt, vindt het toezicht op de uitvoering van het schoolbeleid en de uiteindelijke evaluatie – met inbreng van de docenten – plaats, worden de middelen beheerd en uitvoeringsplannen opgesteld Contacten met personeelsraad, ouderraad, alsook met collega-scholen en voor- en vervolgopleidingen krijgen hier hun beslag Het bestuur neemt de strategische beslissingen, zorgt voor de afstemming van het onderwijsproces op de doelstellingen van de rechtspersoon en treedt naar buiten op als zijn vertegenwoordiger.

Schaalvergroting nu is vooral nodig op dit tweede en derde niveau (beheer en bestuur) De hierboven opgesomde voordelen hebben immers vooral betrekking op de taken die het bevoegd gezag en de schoolleiding toekomen De aangegeven nadelen van een integrale schaalvergroting manifesteren zich bovenal op het niveau van de werkplaats (de evenwichtige spreiding van scholen naar richting en dus de bereikbaarheid van scholen voor leerlingen) Dat is de reden waarom de commissie principieel kiest voor twee soorten planningsnormen, naar analogie van het contingenterings-

model, zoals dat is ontworpen door D C van Ingen.¹ In dat model werkt de overheid zowel met de bekende stichtings- en opheffingsnormen als met ondernormen. Volgens de werkgroep nu, zal de rechtspersoon waar het onderwijs van uitgaat, als zodanig aan de (fors te verhogen) stichtings- en opheffingsnormen moeten gaan voldoen om voor overheidsbekostiging in aanmerking te komen. De (lagere) ondernormen hebben betrekking op de vestigingen of lesplaatsen die de rechtspersoon in stand wenst te houden. De ondernormen zouden het niveau van de huidige instandhoudingsnormen moeten krijgen.

Alleen wanneer die vestigingen (de feitelijke scholen) aan de wettelijk vastgelegde ondernormen beantwoorden, kan de rechtspersoon voor die specifieke scholen aanspraak maken op volledige bekostiging uit de publieke middelen. Extra voorwaarde is dan wel dat de rechtspersoon zelf (de vereniging, stichting, publiekrechtelijke rechtspersoon) voor zoveel leerlingen onderwijs verzorgt, dat hij niet zelf onder de opheffingsnorm zakt. Als hem dat niet via één school of lokatie lukt, is dat op zich geen probleem. Zodra er meerdere scholen onder zijn verantwoordelijkheid vallen (alle boven de ondernorm werkend), tellen alle leerlingen, die deze verschillende lokaties bezoeken, mee bij de peiling of voldaan is aan de opheffingsnormen. Haalt hij die planningscriteria niet, dan zal de overheid financieel ook niet over de brug hoeven te komen.

Scholen derhalve, die onder de opheffingsnorm zakken, kunnen bekostigd blijven, op voorwaarde dat zij zich in bestuurlijk en organisatorisch opzicht (bestuur en beheer) bij andere scholen aansluiten. Voorwaarde is, we zeggen het nogmaals, dat de betreffende school dan qua leerlingenaantal boven de ondernorm en de rechtspersoon – waarvan zij deel gaat uitmaken – boven de opheffingsnorm blijft.

De financiële bijdragen van de overheid zullen op dit planningsmodel moeten worden afgestemd. Rechtspersonen (met hun eventuele verschillende lesplaatsen) hebben recht op een reële vergoeding van de kosten, die elk van hun onderwijsinstellingen maakt om aan hun opdracht te voldoen. Financiële 'schaalnadelen', die optreden als onderwijsrechtspersonen vestigingen in stand houden die tussen stichtings-, opheffingsnorm en ondernorm werken, moet de overheid compenseren. De fusie (op afstand), die dit model mogelijk maakt, mag namelijk niet via een lineair bekostigingsmodel onaantrekkelijk worden gemaakt. Extra financiële inspanningen, die onderwijsrechtspersonen zich moeten getroosten om kleine scholen op de been te houden, moeten ten laste van de publieke kas komen. Als een kleine school (dislokatie), vallend onder een omvangrijker bestuur, alsnog onder de ondernorm zakt, dan hoeft ook dat nog geen absolute reden voor opheffing te zijn. Een bestuur kan uit ideële overwegingen besluiten de school alsnog in stand te houden. Maar dan zullen de kosten, die dat met zich meebrengt, wel door het bestuur gecompenseerd moeten worden op de eigen

1 Instituut voor onderzoek van overheidsuitgaven, *Volgens dezelfde maatstaf*, naar een doelmatige uitwerking van het gelijkheidsbeginsel in het secundair onderwijs, publikatie Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Staatsdrukkerij (1987) 34 e v.

begroting Uiteraard zijn binnen het bestuur van de rechtspersoon, waar meerdere scholen van uitgaan, afspraken te maken over de eigen taken en bevoegdheden van afzonderlijke instellingen

Het geschetste model maakt een gedeeltelijke overdracht van de planings- en situeringstaak van de overheid naar de bevoegde gezagen mogelijk Zij kiezen immers zelf vestigingsplaatsen voor scholen die onder hun gezag vallen, peilen de behoefte naar het aan te bieden onderwijs en verzoeken de overheid om aanvangsbekostiging ²

Natuurlijk kan ook één schoolbestuur met het totaal van scholen dat onder zijn verantwoordelijkheid valt, in de gevarezone van de opheffingsnorm komen en er zelfs onder zakken Eén en ander betekent dan echter nog niet dat (al) de scholen, die van hem uitgaan, met complete opheffing worden bedreigd Zij zullen zich dan in de regel proberen aan te sluiten bij andere verwante rechtspersonen Uiteraard is dat slechts mogelijk voorzover vestigingen meer leerlingen hebben dan de ondernorm voorschrijft.

Koepelorganisaties, besturenorganisaties en onderwijsvakverenigingen kunnen bij eventuele fusies assisteren, aanzetten geven, kennis inbrengen en een appellerende rol vervullen Dat laatste vooral ook in de richting van die schoolbesturen, die ver boven de kritische opheffingscriteria functioneren. Hun solidariteit met de – met opheffing bedreigde – kleine school is immers nodig, willen deze een kans maken

Nu loopt de spreidingsdichtheid van scholen zowel naar onderwijsrichting (protestants-christelijk, rooms-katholiek, openbaar en islamitisch onderwijs) als naar regio erg uiteen Van sommige richtingen is er slechts een handjevol scholen her en der over het land verspreid te vinden Mogelijkheden tot bestuurlijke en organisatorische fusie zal de overheid dan ook niet mogen begrenzen door met allerlei regio-indelingen de samenwerking geografisch te beperken. (In het weergegeven model is dan ook uitdrukkelijk geen sprake van regionalisering, in die zin dat scholen, die in één beperkt gebied werkzaam zijn, per se onderling moeten fuseren, als dat nodig mocht blijken te zijn) Scholen zullen elkaar desnoods op vrij grote (landelijke) afstand moeten 'kunnen vinden' Anders zouden vooral de minder omvangrijke richtingen (islamitische, hindoestaanse, reformatorische scholen) in de knel komen

Wel zal de overheid vanwege verschillen in bevolkingsdichtheid en regio gedifferentieerde instandhoudingsnormen moeten hanteren. Per schoolsoort (basisonderwijs, voortgezet onderwijs) en eventueel per opleiding (beroepsgericht of algemeen vormend) zullen de planningsnormen een eigen passend niveau moeten krijgen

Het geschetste alternatief biedt een aantal duidelijke winstpunten
– de bestuurlijke en organisatorische schaalvergroting scheidt mogelijke

² Eventueel zou ter vermindering van een ongeleide concurrentieslag (in de implementatiefasen) aan schoolbesturen een bepaalde gebiedsconcessie gegeven kunnen worden, zodat zij met uitsluiting van andere besturen van dezelfde richting onderwijs in een zeker gebied verzorgen Een gebied dat per richting zal variëren

- den voor een versterking van de bestuurs- en beheerskracht van scholen (bevoegd gezag en schoolleiding), voor de vermaatschappelijking van onderwijstaken, voor autonomievergroting in beheersmatig en onderwijsinhoudelijk opzicht, voor de afstemming van opleidingen die scholen uitgaand van één bestuur aanbieden en voor horizontale doorstroming;
- op grond van bereikbaarheids- en spreidingsoverwegingen wordt aan kleine scholen, als 'lesplaatsen', een reeel bestaansrecht gegarandeerd,
 - er zijn eenduidige stichtings-, opheffings- en ondernormen, waaraan scholen het recht op bekostiging kunnen ontleenen,
 - er vindt een gedeeltelijke vermaatschappelijking van het situeringsbeleid plaats, doordat onderwijsrechtspersonen – binnen marges – zelf hun vestigingsplaats kiezen en lesplaatsen oprichten. Zij kunnen zelf als representanten van een richting voorzieningen in het leven roepen, de onderwijsbehoefte registreren en aanvangsbekostiging eisen,
 - lesplaatsen hoeven geen complete opleidingen te herbergen. Het bestuur kan er bijvoorbeeld toe overgaan slechts de eerste zes groepen van het basisonderwijs in één specifieke vestiging onder te brengen,
 - de mate van zelfstandigheid van de verschillende vestigingen is een aan gelegenheid van het bevoegd gezag dan wel de schoolleiding

De samenvoeging van scholen onder één bestuur, via een nevenvestigingsbeleid, brengt de noodzaak tot samenwerking met andere rechtspersonen en hun scholen niet terug tot nul. Motieven voor overleg en samenwerking op onderdelen van het schoolbeleid zijn veelzijdig. De cooperatie kan op eigen initiatief en spontaan tot stand komen (vergelijk de administratiekantoren, het her en der tot stand komend overleg over de witte- en zwarte-scholenproblematiek), aangemoedigd zijn door de overheid via stimuleringsbijdragen (de Regionale organen primair onderwijs, onderwijsvoorrangsbeleid), min of meer gestructureerd zijn, zoals bijvoorbeeld de relaties tussen onderwijs en bedrijfsleven (branche-bedrijfstaksgewijze overleg, commissies onderwijs-arbeidsmarkt), richtingsgebonden van opzet zijn (koepelorganisaties, besturenraden) of juist een richtingoverschrijdend karakter hebben (bijvoorbeeld op landelijk vlak het CCOO), al of niet verplichtend van aard zijn (vergelijk de wijzigingsvoorstellen op de WBO en ISOVSO om het facultatieve overleg tussen het regulier en speciaal onderwijs verplicht te verklaren)³ Motieven voor samenwerking of overleg zijn zeer wisselend. De samenstelling van overlegorganen is dan ook erg ongelijksoortig en loopt als het ware per thema uiteen. Reden waarom er weinig algemene uitspraken over dit (vierde) niveau van besluitvorming – naast uitvoering, beheer en bestuur – te doen zijn. Per onderwerp of aspect van het onderwijsbeleid moet afgewogen worden of de overheid, hetzij louter ondersteunend, hetzij regelstellend en voorschrijvend moet optreden.

In het kader van de planning is daarover al een uitspraak te doen. Mede naar aanleiding van hoofdstuk V doen wij het voorstel een wet op de planning

3 Verderop in het rapport zal de commissie bij de behandeling van de bekostiging en deugdelijkheidsbewaking een aantal keren het voorstel doen zelfstandige onderwijsinstellingen te verplichten tot overleg met andere scholen

van onderwijsvoorzieningen in het leven te roepen, die de rechtspersonen, werkzaam in een zekere regio, verplicht tot onderling overleg. Deze regionale Kamers van Onderwijs doen dienst als platform, waar de deelnemers gezamenlijk hiaten in het onderwijsaanbod verkennen. Gebiedsgewijs verzamelt dit orgaan gegevens over leerlingaantallen, gebouwen, het feitelijke aanbod en stelt het prognoses op. Alhoewel deelname verplicht is, kent het overleg een vrijblijvend en verkennend karakter. Dat neemt natuurlijk niet weg dat de partners zelf vrijwillig tot bindende afspraken kunnen komen. In het geschetste model komt een aantal met de planning van scholen verbonden vraagstukken in een nieuw daglicht te staan. Het gaat dan om de registratie van verlangd onderwijs, de verhouding tussen openbaar en bijzonder onderwijs en de bevoegdheden van de verschillende publieke bestuurslagen.

3. De registratie van het verlangd onderwijs

De huidige planprocedures voor het basis- en voortgezet onderwijs werken vooral met de registratie, analyse en doorwerking van technisch-kwantitatieve gegevens en prognoses. De plannende overheden gaan bij hun planningsbesluiten uit van de feitelijke verdelingen van leerlingen over de verschillende onderwijsrichtingen. Moeten er in een nieuwe wijk scholen komen, dan stemmen zij de situering van instellingen in de regel af op de verdeling van scholen, zoals die in andere wijken gangbaar is. Voor de situering van scholen voor voortgezet onderwijs is de spreiding in het basisonderwijs vaak richtinggevend.

Als betrokken burgers het initiatief nemen om een school op te richten, moeten zij aannemelijk zien te maken dat de school op voldoende instroom van leerlingen kan rekenen. (Dat kan bijvoorbeeld via lijsten met handtekeningen van betrokken ouders.) Dat er de laatste decennia scholen zijn gekomen van bijvoorbeeld islamitische, hindoestaanse, reformatorische en gereformeerd-vrijgemaakte signatuur geeft al aan dat de planprocedurele kaders ruimte bieden voor nieuwe initiatieven. Wel is die openheid door de daling van het aantal jonge mensen onder druk komen te staan. Inkrimping via fusie en herschikking is meer voor de hand komen te liggen dan uitbreiding van het scholenbestand. In haar eindverslag zegt de breed samengestelde werkgroep Herschikking en Fusie Voortgezet Onderwijs (1984), dat zich situaties voor kunnen doen van '() vermeende of geconstateerde discrepanties tussen onderwijsaanbod en behoefte. Daardoor kan het risico ontstaan, dat in een gebied een kaalslag optreedt in het bestaande voorzieningennetwerk, terwijl vanuit de onder de bevolking levende opvattingen over de behoefte aan onderwijs en de institutionele vormgeving daarvan een deel van de voorzieningen mogelijk toch een functie van voldoende omvang had kunnen behouden.⁴ Om deze nu en dan vermoede kloof tus-

4 Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Herschikking en fusie in het voortgezet onderwijs. Eindverslag van de gemengde werkgroep HEFVO ('s-Gravenhage juli 1984) 34.

sen het bestaande scholenbestand en het verlangd onderwijs te kunnen vaststellen, bepleiten velen de introductie van het systeem van directe meting, waarbij ouders via enquêtes te kennen geven welke onderwijsrichting hun voorkeur heeft

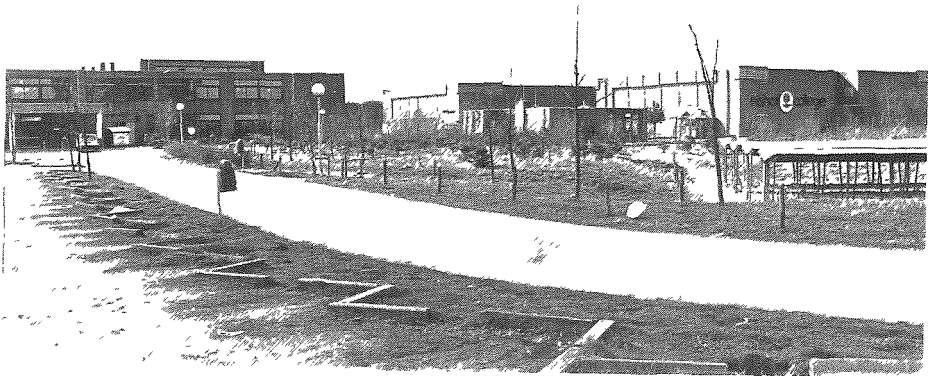
De christen-democratie heeft altijd gewezen op de zwakke kanten van de zogenaamde directe meting⁵ Er is een aantal te noemen:

- Enquêtes kunnen op papier en los van de werkelijkheid wel voorkeuren vastleggen, maar de praktijk leert dat er tal van redenen kunnen zijn voor mensen om de uitgesproken voorkeur niet in gedrag om te zetten. Afstand, kwaliteit van scholen, schoolklimaat, ligging en dergelijke zijn daarvoor vaak verantwoordelijk. Het relatieve gewicht dat ouders en leerlingen toekennen aan deze verschillende zaken is nauwelijks te meten. Slechts de praktijk geeft daar inzicht in.
- Kwaliteit en identiteit hangen nauw samen, een samenhang die niet in een vragenlijst is aan te geven, omdat een richting op papier geen concreet gezicht heeft.
- De keuzemogelijkheden, opgesomd in een vragenformulier zijn niet alle even inzichtelijk voor geenquêterden. Vooral het algemeen bijzonder onderwijs is betrekkelijk onbekend bij de bevolking. Dat leidt tot vertekeningen.
- De overheid heeft niet de taak na te gaan of onderwijsgenieters wel echt achter hun eigen gedrag staan. Zij is niet de geeigende instantie om naar de beweegredenen bij schoolkeuzen te informeren en op grond van dergelijke lakmoesproeven het scholenbestand te herschikken.
- Het recht van burgers en andere rechtspersonen om onderwijs aan te bieden kan niet afhankelijk zijn van periodieke meting van wisselende voorkeuren van onderwijsvragers.
- *Sommige mensen hebben er moeite mee tijdens een vraaggesprek kleur te bekennen en opening van zaken te geven.*

De methode van 'directe' meting voldoet dus niet, ook niet in een situatie, waarin herschikking van het scholenbestand nodig is. Het levert geen betrouwbare gegevens op die leidraad kunnen zijn bij fusieprocessen en bij een evenwichtige herverdeling van scholen. Als wij uitgaan van het hierboven uiteengezette planningsmodel is die methode ook feitelijk onnodig. De problemen rond herschikking en fusie, (een teruglopend leerlingenaantal, gevoegd bij de wens stichtings- en opheffingsnormen te verhogen, onder gelijktijdige handhaving van de evenwichtige spreiding naar richting), zijn in het gepresenteerde alternatief beter op te vangen.

In de eerste plaats al omdat de bepleite schaalvergroting zich vooral op bestuurlijk- en directieniveau zal voltrekken. Het model tast het voortbestaan van kleine scholen niet aan. Via ondernormen – die ongeveer op het niveau van de huidige instandhoudingsnormen zouden moeten liggen – kan aan het criterium van bereikbaarheid en evenwichtige spreiding worden vol-

5 De term is wat misleidend. Het feitelijk gedrag van ouders of studenten is een directere en hardere aanwijzing voor voorkeuren, dan de onrechtstreekse indirecte en vrijblijvende meningsuiting.



*Een systeem van gespreide vestigingen kan de schaalproblematiek ondervangen
(Foto's. ANP)*

daan, zonder dat dit ten koste gaat van het draagvlak voor een verantwoord bestuur en beheer van het onderwijs.

Ook zullen schoolbesturen zelf zorg kunnen dragen voor een zoveel mogelijk dekkend netwerk van voorzieningen. Binnen zijn eigen scholenbestand kan een schoolbestuur leerlingenstromen of lokaties herschikken tegen de achtergrond van de gewenste spreiding van lesplaatsen binnen de betreffende richting. In eigen kring vinden in dat opzicht afwegingen plaats, die in de regionale Kamers van Onderwijs voorwerp van (niet-verplichtend) overleg kunnen zijn.

Ten slotte is met de voorgestelde differentiatie van planningsnormen naar regio (platteland of steden) een mouw te passen aan het probleem van de kaalslag in met name dunbevolkte gebieden

Drastisch teruglopende leerlingenaantallen, schaalvergrotingsprocessen en dergelijke geven alle aanleiding om herschikkings- en omzettingsmaatregelen erg serieus te nemen. Hierboven gaven wij aan hoe één en ander het best kan verlopen. Toch neemt dat niet weg dat er zich nog steeds "groeisituaties" voordoen. Zo ontstaan er her en der nieuwe wijken, is er een intensief grensverkeer van leerlingen tussen opleidingen en dienen zich nieuwe leerwegen aan. Ook in dergelijke situaties werkt het geschetste model van gedifferentieerde planningsnormen (stichtings-, opheffings- en ondernormen) door. Omdat ondernormen op zich nog geen recht op erkenning en bekostiging geven, zijn mensen of instellingen, die het initiatief nemen tot oprichting van een school afhankelijk van de medewerking van reeds erkende onderwijsrechtspersonen. Tenzij de initiatiefnemers uiteraard aannemelijk kunnen maken dat zij zelfstandig de (hogere) stichtingsnorm halen. Ouderverklaringen en handtekeningenlijsten kunnen bij de afweging om tot bekostiging over te gaan, dienst doen, alsook prognoses op basis van bijvoorbeeld bestaande verdelingen en kerkelijke gezindte. Besturen van onderwijsinstellingen kunnen ook zelf stappen ondernemen om een nevenvestiging in het leven te roepen of clusters van opleidingen aan te gaan bieden. Ook zij zullen dan moeten aantonen dat zij aan de instandhoudingsnormen zullen voldoen, voordat zij in aanmerking komen voor bekostiging.

4. De verhouding tussen openbaar en bijzonder onderwijs

De afgelopen jaren is de verhouding tussen openbaar en bijzonder onderwijs spanningsvoller geworden. Dat komt behalve door de herschikkings- en fusieoperaties, waar de ontgroening voor zorgde, ook doordat het overheidstoezicht op een afdoend aanbod van openbaar onderwijs is gedecentraliseerd. De provincies toetsen gemeenteraadsbesluiten tot stichting of opheffing van openbare scholen. Het staat hen daarbij vrij openbare scholen, die zich onder de opheffingsnorm bevinden, in stand te houden als deze een vluchtheuvel- of garantiefunctie vervullen. Om daar één beleidslijn in aan te brengen, pogen de provincies in IPO-verband (Inter Provinciaal Overleg) eigen stichtings- en opheffingsnormen te ontwerpen. Gevolg is, dat de normen, die de staatssecretaris hanteert voor bijzondere scholen,

zijn gaan afwijken van de criteria die gelden voor het openbaar onderwijs. De provincies verdedigen dat verschil met een verwijzing naar de grondwettelijke bepaling, dat in elke gemeente voldoende openbaar onderwijs moet worden gegeven. De stelling, dat de laatste school in een gemeente openbaar moet zijn, of dat er een samenwerkingsschool dient te komen, waarin het openbaar onderwijs herkenbaar is vertegenwoordigd, ligt dan voor de hand. Bevoordeling van openbaar onderwijs boven het bijzonder onderwijs wordt verdedigd met de stelling, dat openbaar onderwijs niet gezien mag worden als een aparte richting. Slechts aan het niet-openbare c q het bijzonder onderwijs – zo is de redenering – kent de Grondwet immers de vrijheid van richting toe. Juridisch gezien neemt het openbaar onderwijs, gegeven het feit dat het ieders godsdienst en levensbeschouwing heeft te eerbiedigen, dus een aparte, richtingoverschrijdende plaats in, zo luidt de redenering.

Toch overtuigt dit niet. De vrijheid van richting is inderdaad alleen van toepassing op het bijzonder onderwijs, maar niet vanwege het begrip 'richting', maar omdat het om de 'vrijheid' van richting gaat. De richting van het openbaar onderwijs ligt immers vast. Zij is grondwettelijk verankerd. Dit blijft ook zo, nu de passieve indifferente 'neutraliteit' van de openbare school de laatste decennia is omgevormd tot de zogenaamde actieve 'neutraliteit', waarmee het een meer geprofileerd schooltype is geworden. Op grond van de WBO moet de openbare school bijvoorbeeld 'bijdragen aan de ontwikkeling van de leerlingen met aandacht voor de levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden, zoals die leven in de Nederlandse samenleving en met onderkenning van de betekenis van de verscheidenheid van die waarden' (artikel 29). De 'neutraliteit' is evenals het 'richting-loze' van de openbare school een betrekkelijk fenomeen.

Dat nuanceert de zogenaamde garantie- of vluchtheuvelfunctie van de openbare school. Maar ook uit het oogpunt van rechtsgelijkheid kleven er bezwaren aan het verschil in rechten tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Afstand speelt immers vaak een rol bij de schoolkeuze. Met het oog op een evenwichtige spreiding dient dat uiteraard een element te zijn dat zoveel mogelijk geneutraliseerd moet worden. Scholen van uiteenlopende richtingen dienen alle goed bereikbaar te zijn. Anders ontstaat er een ongelijke behandeling. Dat gevaar treedt reeel op als de laatste school in een regio openbaar moet zijn. Een dergelijke claim past ook niet bij het planningsmodel dat hierboven is geschetst. Immers, ook de rechtspersonen waar openbaar onderwijs vanuit gaat, zullen aan de hogere stichtings- en opheffingsnormen moeten gaan voldoen om voor rijksbekostiging in aanmerking te komen. Vele rechtspersonen, die momenteel nog openbaar onderwijs verzorgen, zullen die criteria niet zelfstandig kunnen bereiken. Willen zij de school als lesplaats laten voortbestaan, dan zullen zij bestuurlijk en schoolorganisatorisch moeten gaan fuseren met verwante bevoegde gezagen. Of in elke gemeente openbaar onderwijs wordt gegeven, zal vanaf dat moment afhangen van het spreidingsbeleid van het, op betrekkelijk grote schaal opererende, schoolbestuur, dat dan ontstaat. Het is de vraag of deze consequentie van het geschetste planningsmodel juridisch geen problemen oplevert. De Grondwet bepaalt immers dat in elke gemeente voldoende openbaar onderwijs moet worden gegeven. Toch is dat niet het ge-

val. Diezelfde Grondwet zegt namelijk in lid 4 "Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten mits tot het ontvangen van een zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven". Terecht zegt Akkermans in zijn commentaar op deze passage dat het beginsel, dat aan dit vierde lid ten grondslag ligt, eenvoudig is 'Niemand moet feitelijk gedwongen worden zijn kinderen naar een bijzondere basisschool van welke richting dan ook te sturen'⁶ Dat betekent echter niet, dat de bereikbaarheid van een openbare school in elke gemeente absoluut is gegarandeerd. De zogenaamde 'alomtegenwoordigheid' van de openbare school ziet op het beginsel dat er gelegenheid moet zijn openbaar onderwijs te ontvangen. Dat nu kan ook worden gerealiseerd door middel van regelingen voor toelating, vervoer en kostenverrekening voor leerlingen die een openbare school in een naburige gemeente moeten bezoeken.

Ook is in allerlei onderwijswetten geregeld, dat als er binnen redelijke afstand van de woning van de leerling geen gelegenheid bestaat openbaar onderwijs te volgen, de toelating tot een uit de openbare kas bekostigde bijzondere school niet mag worden geweigerd.

De grondwettelijke 'afwijkingsbepaling' zal van kracht moeten zijn, zodra de vrijheid van onderwijskeuze en -aanbod zowel als de rechtsgelijkheid onder druk komt te staan van de eis, dat er in elke gemeente openbaar onderwijs moet zijn.

Samenvattend kunnen wij stellen, dat voor het openbaar en bijzonder onderwijs dezelfde planningsnormen moeten gelden. Is in een gemeente niet aan de stichtings- of opheffingsnormen te beantwoorden, dan zal de daar werkzame openbare school aansluiting moeten zoeken bij een omvangrijker privaatrechtelijke, dan wel publiekrechtelijke rechtspersoon, van welke openbaar onderwijs uitgaat. Ter zake van toelating, vervoer en kostenverrekening zullen er in verband met de toegankelijkheid van zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs wel regelingen moeten komen. Ook in dat opzicht mag er geen uitzondering voor het openbaar onderwijs worden gemaakt.

5. De verhouding tussen de verschillende overheden

Gemeenten en provincies hebben de taak toe te zien op de bereikbaarheid van openbaar onderwijs. Gemeenteraadsbesluiten tot stichting, instandhouding of fusie worden momenteel getoetst door Gedeputeerde Staten (die daartoe in IPO-verband een instandhoudingsbeleid hebben geformuleerd). Boven zagen wij al, dat de daartoe geformuleerde criteria (met als reikwijdte het basis- en voortgezet onderwijs) op het ogenblik afwijken van de normen die gelden voor het bijzonder onderwijs. De ruimte voor een eigen planningsbeleid ontlenen de lagere overheden aan de grondwettelijke bepaling over de 'garantiefunctie' van het openbaar onderwijs en aan de

6 P. W. C. Akkermans (red.), *De Grondwet, een artikelsgewijs commentaar*, W. E. J. Tjeenk Wilink (Zwolle) 366.

wettelijke opdracht die verder in te vullen. In deze bepalingen zoeken de provincies ook de rechtvaardiging voor het zelfstandig hanteren van de 'directe' meting als middel voor registratie van de behoefte aan openbaar onderwijs, en voor hun pleidooi voor samenwerkingscholen als er voor een openbare voorziening onvoldoende draagvlak is.

Over de merites van de 'directe' meting en de gebondenheid van alle overheidsorganen aan het beginsel van een evenwichtige spreiding is al gesproken.

Blijft de vraag of de provincies nog een taak hebben als toezichthoudend orgaan ten aanzien van de tegenwoordigheid van openbare scholen. De commissie is van oordeel, dat die taak slechts in beperkte zin blijft bestaan. Als voldoende ouders te kennen geven behoefte aan een openbare school hebben, kunnen Gedeputeerde Staten de gemeente – of gemeenten – opdragen om een verzoek in te dienen tot bekostiging van die school (voldoende wil zeggen dat de stichtingsnorm gehaald moet worden).

Eén en ander impliceert wel dat

- openbaar en bijzonder onderwijs geen ongelijke behandeling meer krijgen. Plancriteria zijn voor beide onderwijsstelsels gelijk,
- de autonome bevoegdheid van provincies bij de planning van onderwijsvoorzieningen verdwijnt
- bezoekers van zowel openbare als bijzondere scholen, in bepaalde omstandigheden, in aanmerking komen voor een passende vergoeding in de reiskosten

6. Een schoolsoort-specifieke benadering

Na dit exposé over thema's, die in meer of mindere mate alle schoolsoorten raken, gaan wij over tot een schoolsoort-specifieke behandeling van het planningsbeleid. Uiteraard zullen daarbij de aangesneden thema's terugkeren.

6.1 Basisonderwijs

De planning van basisscholen geschiedt op grond van de in de Wet op het basisonderwijs (WBO) neergelegde planprocedure. Als een school aan de wettelijk vastgestelde stichtingsnormen voldoet ('de bij het verzoek overlegde gegevens' moeten aannemelijk maken dat de school aan de stichtingsnorm kan beantwoorden), wordt deze opgenomen in een gemeentelijk vast te stellen plan van scholen. Gedeputeerde Staten dient dit plan goed te keuren.

De gemeenteraad neemt momenteel een openbare school op als

- de oprichting daarvan nodig is om te voorzien in voldoende gelegenheid tot het volgen van openbaar onderwijs,
- aannemelijk gemaakt kan worden dat de school zal worden bezocht door een wettelijk bepaald minimum aantal leerlingen,
- de ouders van tenminste 50 leerlingen daarom verzoeken

Voor het bijzonder onderwijs gelden de laatste twee bepalingen. De bekos-

tiging van een school wordt beëindigd als het aantal leerlingen, gedurende drie achtereenvolgende schooljaren, in elk van die drie jaren beneden een bepaalde grens heeft gelegen. Versoepelingen zijn onder andere aangebracht voor situaties waarin binnen drie kilometer geen school van dezelfde richting is te vinden. Dit geldt ook voor het openbare onderwijs. De versoepeling wordt nog verder doorgevoerd voor kleine, laatste, scholen op het platteland. De enige school in een kleine kern kan in stand gehouden worden als de school tenminste 23 leerlingen heeft, in het laatste van de drie schooljaren dat de school onder de norm werkt en er binnen anderhalve kilometer afstand geen andere school aanwezig is.

Over de registratie van de behoeften (het verlangd onderwijs) is hierboven uitvoerig gesproken. Praktijk is, dat de planning plaatsvindt aan de hand van prognoses of ouderverklaringen, veelal in de vorm van handtekeninglijsten, met behulp waarvan ouders te kennen geven, dat zij hun kinderen naar een bepaalde school zullen sturen.

Ondanks het feit, dat het basisonderwijs nog steeds te maken heeft met een daling van het aantal leerlingen, neemt het aantal scholen toe (vanaf 1985, toen het kleuter- en lager onderwijs zijn samengevoegd, zijn er plusminus 240 nieuwe basisscholen bijgekomen). De gemiddelde schoolgrootte neemt daarbij uiteraard af (1986: 175 leerlingen, 1988: 168 leerlingen). Deze dalende trend zal, aldus prognoses, onder druk van demografische ontwikkelingen toenemen. Momenteel al zit een kwart van alle basisschoolleerlingen op scholen met minder dan 150 leerlingen en meer dan de helft van hen op scholen met minder dan 200 leerlingen. In mei 1989 schreef de staatssecretaris in een notitie over het scholenbestand te streven naar een verhoging van de gemiddelde schoolgrootte (180 leerlingen). 'Versterking van het management van scholen, teamvorming en differentiatie en een renderende inzet van randvoorwaarden maken schaalvergroting noodzakelijk.'⁷ Dat één en ander gevolgen heeft voor de bereikbaarheid en verscheidenheid naar richting zal duidelijk zijn. Zo geeft de Besturenraad voor protestants-christelijk onderwijs aan, dat bij een minimumnorm van 180 leerlingen, ongeacht de gemeentegrootte, 50,4% van alle protestants-christelijke scholen in hun voortbestaan worden bedreigd.⁸

De hierboven genoemde spanningen ten aanzien van de geografische en ideale toegankelijkheid treden derhalve schril aan het licht.

Evaluatie

Op grond van boven uiteengezette overwegingen, tekent de werkgroep hierbij aan dat.

- met het oog op het beginsel van de evenwichtige spreiding van onderwijsvoorzieningen voor bijzonder en openbaar onderwijs dezelfde plan-criteria dienen te gelden. De toegankelijkheid van het onderwijs wordt (in geografische, ideale en financiële zin) gewaarborgd via een tegemoetkoming in de vervoerskosten,

7 Tweede Kamer Handelingen 20 331, no 1, 13

8 *Inkom*, no 4 (1988) 100. Uitgave: Vereniging Besturenraad Protestants Christelijk Onderwijs

- ten behoeve van de vermaatschappelijking van onderwijskundige en pedagogische verantwoordelijkheden en met het oog op de autonomievergroting van scholen, bestuurlijke en organisatorische samenwerking moet worden aangemoedigd Een systeem van stichtings-, opheffings- en ondernormen die betrekking hebben op uiteenlopende onderwijsniveaus biedt daarvoor openingen,
- scholen voor openbaar onderwijs met dezelfde planningsnormen te maken zullen krijgen als het bijzonder onderwijs De rol van de provincies bij de planning wordt in lijn met het bovenstaande teruggebracht

6.2 Voortgezet onderwijs

Algemeen voortgezet onderwijs

De planprocedure voor het voortgezet onderwijs is geregeld in de artikelen 64 en volgende van de Wet voortgezet onderwijs Als aanvragers aan de in de wet gestelde criteria voldoen, dan komt de school in aanmerking voor bekostiging De school wordt dan opgenomen in het jaarlijks te presenteren plan van scholen, dat de minister na overleg met de daarvoor in aanmerking komende (deelplan)organisaties vaststelt Doel van dit plan is, om te komen tot een evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen, mede gelet op het verlangde onderwijs in het betrokken gebied Bij de samenstelling van het plan wordt uitgegaan van de verzoeken tot oprichting van een school en van de deelplannen opgesteld door de richtingsgewijs werkende deelplanorganisaties

Gedeputeerde Staten stellen tenminste eenmaal in de drie jaar vast of er via een genoegzaam aantal scholen is voorzien in de behoefte aan openbaar onderwijs.

Aanvragen worden afgewogen tegen het bestaande netwerk van voorzieningen De memorie van toelichting zegt daarover het volgende. 'Wettelijk vastgestelde objectieve getalsnormen zullen in de meest volmaakte vorm niet meer kunnen bereiken dan een omschrijving van de eisen van de individuele school van minimale grootte Indien echter () wettelijke regelingen mede gericht moeten zijn op het verkrijgen en in stand houden van een zo goed mogelijk op de behoefte ingesteld geheel van onderwijsvoorzieningen, dan kan men zich niet beperken tot het individuele geval, maar zal men de basis moeten leggen voor een wettelijke regeling, volgens welke elke nieuwe schoolstichting bezien wordt tegen de achtergrond van wat bestaat en wat, gelet op de belangen van het geheel, noodzakelijk moet worden geacht'⁹ De context waarin de nu geldende planprocedure tot stand kwam, verschilt wezenlijk van onze huidige maatschappelijke situatie Terecht spreekt onder meer de Onderwijsraad van een *planning for decline* Het onderwijs krijgt te maken met dalende leerlingaantallen, verschuivingen in bevolkingsconcentraties (bijvoorbeeld van steden naar groeikernen) en vooral ook verschuivingen in keuzepatronen van leerlingen

9 Uiteraard staat de evenwichtige voorzieningenplanning niet op zichzelf Er is een sterke relatie tussen voorzieningenplanning en onderwijskundige ontwikkelingen Op deze relatie, waarbij het in wezen gaat om de structuur en architectuur van het onderwijsgebouw, wordt elders ingegaan

Gezien deze demografische ontwikkelingen, zal het voortgezet onderwijs tot het jaar 2000 met een teruggang in het aantal leerlingen te maken krijgen van ongeveer 20%. De gevolgen van de vermindering van het aantal schoolbezoekers zijn, sinds de neerwaartse trend zich inzette, onevenredig verdeeld over de huidige schooltypen. Met name het lbo kreeg te maken met een versnelde terugloop van leerlingen. Aangetekend dient daarbij te worden, dat zich per regio grote verschillen in schoolkeuzepatronen hebben voorgedaan.

Voor het havo, vwo en het mavo (voorzover gevestigd in scholengemeenschappen) lijkt zich een stabilisatie in leerlingenstromen voor te doen. De instroom loopt daar nog slechts met ongeveer 2½% per jaar terug. Het categoriaal mavo neemt een tussenpositie in.

Een belangrijke groep, vooral categorale, scholen zal de komende jaren dicht bij de limiet van de opheffingsnorm van 120 leerlingen komen. Hun voortbestaan loopt gevaar. Als de ontwikkelingen op hun beloop gelaten worden, zal, naar het zich laat aanzien, 10 à 20% van de scholen binnen afzienbare tijd met opheffing bedreigd worden. Vooral het categoriaal mavo en lbo zullen het moeilijk krijgen. Een koude sanering zal plaatsvinden. Daardoor kan de evenwichtige spreiding van voorzieningen in de knel komen, vooral omdat veel van de bedreigde scholen een onontbeerlijke functie vervullen. Naar richting en opleidingstype dreigt het scholenbestand dan aan rijkdom en diversiteit te verliezen.

Maar ook als scholen boven de opheffingsnorm blijven, laat zich de vraag stellen, of zij voldoende draagvlak behouden om het onderwijs deugdelijk te kunnen verzorgen. Op kleinere scholen kan een minder divers aanbod van vakken en studierichtingen worden verzorgd, is de diversiteit van het onderwijspakket betrekkelijk gering, zijn de keuze- en doorstromingsmogelijkheden voor leerlingen beperkt, de kosten hoog en zijn de voorwaarden voor autonomievergroting weinig solide.

De laatste jaren hebben zich ontwikkelingen voorgedaan, die op een integratie van schoolsoorten wijzen.¹⁰ Tussen 1982-1983 en 1986-1987 nam het aantal leerlingen in het avo af met 7% en het aantal scholen met 9%. Schaalvergroting deed zich dus voor. In het tijdvak daaraan voorafgaand was deze tendens nog sterker. Bij het lbo lijkt zich een tegengestelde ontwikkeling voor te doen.

Vooraf onder invloed van de verwachte sterke stijging van de opheffingsnorm en de aangekondigde herstructurerings- en fusie-operatie, zijn met name in de jaren 1984-1986 heel veel scholen gefuseerd. Ook na het afblazen van de HEF-operatie zette deze ontwikkeling zich door. Voorstellen tot fusie en herschikking worden getoetst aan het 'evenwichtige geheel van voorzieningen naar soort mede gelet op het verlangd onderwijs'. Toetsing vindt plaats op grond van artikel 75 van de wet, waarin geregeld is dat de minister de omzetting (verbijzondering of omgekeerd), splitsing of verplaatsing van scholen moet goedkeuren. Tussen 1984 en 1988 hebben zich 253 fusies voorgedaan (600 scholen waren daarbij betrokken).

10 Sociaal Cultureel Planbureau, 'Naar een schaalvergrotingsbeleid in het onderwijs?' Een probleemverkenning (Rijswijk 1986) 30

Tabel 2 Aantallen fusies van scholen die aansluiten op het basisonderwijs van 1984 t/m 1988

	1984	1985	1986	1987	1988	Totaal
Ibo-Ibo	14	17	23	11	10	75
avo-Ibo enz	28	20	27	17	15	107
mavo-mavo	4	2	6	6	4	22
(m)avo-vwo	7	11	12	10	9	49
Totaal	53	50	68	44	38	253

Bron Tweede Kamerstuk 1988/89 20 672 - no 2

Daarnaast zijn er sinds 1984 circa 60 scholen opgeheven of in afbouw verkerend. Beide ontwikkelingen hebben geleid tot een daling van het aantal scholen in het voortgezet onderwijs die aansluiten op het basisonderwijs van ongeveer 2 300 in 1982 tot 1 900 scholen in 1988.

Middelbaar beroepsonderwijs

De planprocedurele normen en fusieregelingen voor het voortgezet onderwijs zijn ook van toepassing op het middelbaar beroepsonderwijs. Criteria voor de spreiding en situering van scholen zijn bereikbaarheid, verlangd onderwijs en aansluiting op de arbeidsmarkt. Slechts bij uitzondering is ook hier een voldoende draagvlak aanwezig voor uitbreiding van het scholenbestand. Dit geldt te meer nu de regering de opvatting huldigt, dat de versterking van de autonomie van de instellingen, een grotere mate van inrichtingsvrijheid, en de vergroting van de doelmatigheid van het (beroeps)onderwijs, de totstandkoming van instellingen van een aanzienlijke omvang rechtvaardigt. Maatregelen daartoe, die in het kader van de Sectorvorming en vernieuwing van het middelbaar beroepsonderwijs (SVM-operatie) plaatsvinden, hebben betrekking op dagscholen voor mbo en instellingen die volle tijds kort-mbo verzorgen. Het is de bedoeling dat opleidingen voor het kmbo worden ondergebracht in sectorscholen, waarin de verwante opleidingen van het mbo voorkomen. De SVM-maatregel betekent een belangrijke impuls voor herschikking en fusie. Scholen worden slechts in het spreidingsplan opgenomen als het aantal leerlingen in 1993 naar verwachting tenminste 600 zal bedragen. De school dient dan wel te passen in het evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen naar soort en richting. De 600-norm geldt als opheffingsnorm, zowel voor sectorale als multisectorale scholen. (Een sector bevat opleidingsprogramma's van verschillende cursusduur gericht op één marktsector of beroepencategorie). Bij de fusies, die zich momenteel onder druk van de verscherping van de instandhoudingsnormen voordoen, speelt met name het probleem, dat het op de been houden van betrekkelijk kleine nevenvestigingen een flinke aanslag betekent op het budget van scholen. Een nevenvestigingsbeleid wordt niet door de overheid ondersteund.

Evaluatie

Veel van de opmerkingen, die wij maakten bij de evaluatie van de planning in het basisonderwijs, zouden hier herhaald kunnen worden. Met name waar het gaat om de registratie van het verlangd onderwijs, de positie van

Gedeputeerde Staten, en de gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs

Andere elementen vragen in het licht van vorige hoofdstukken ook extra aandacht

Ten behoeve van de bereikbaarheid en verscheidenheid naar richting dient de overheid een ruimhartiger nevenvestigingsbeleid te gaan voeren dan momenteel gebruikelijk is.

Het planningsmodel zoals hierboven weergegeven biedt mogelijkheden om een evenwichtige geografische spreiding te verbinden met onderwijskundige voordelen (autonomievergroting, vermaatschappelijking, afstemming van lesinhouden en de programmering van het onderwijsaanbod) Het belang van die afstemming neemt vooral ook toe, vanwege de in hoofdstuk V voorgestelde flexibilisering van het onderwijsaanbod * Behalve beroepsgerichte en algemeen vormende opleidingen zullen scholen in de toekomst ook combinaties van beide aan moeten kunnen bieden Door de overheid gedefinieerde diploma-eisen, die het onderwijs structureren, zullen dwarsdoorsneden tussen beide huidige kolommen (beroeps- en algemeen voortgezet onderwijs) mogelijk maken.

De weergegeven planningsystematiek schept waarborgen voor het behoud van een evenwichtig gespreid net van onderwijsvoorzieningen in het voortgezet onderwijs en vooral ook voor een breed scala van horizontale doorstromingsmogelijkheden De plannings- en bekostigingsprocedure zou er als volgt uit kunnen zien Onderwijsrechtspersonen kunnen, als zij aan kunnen tonen dat er behoefte aan is, besluiten bepaalde – via een soort Voortgezet onderwijsstatuut erkende – opleidingen aan te bieden, bijvoorbeeld drie soorten 'hoger algemeen vormend onderwijs' annex 'vier soorten mbo', annex 'vier soorten voorbereidend beroepsonderwijs'

De school nu wordt gesubsidieerd door de rijksoverheid met:

- een vast bedrag ter realisering van taken (uiteraard speelt daarbij het aantal leerlingen een rol). In de aanvangsperiode zal de overheid gedurende een bepaalde termijn (een aantal jaren) een gegarandeerde startsubsidie moeten verstrekken;

- een begrensd bedrag per uitgegeven diploma, dat aan de school is behaald in een bepaalde periode (een vorm van rendementsfinanciering), waarbij de school uiteraard vrij is om leerlingen langer over de studie te laten doen, maar dat dan wel financieel merkt

In aanvulling daarop schrijft een wet op de planning voor dat er regionaal overleg in Kamers van Onderwijs moet zijn Verplichtend is het overleg niet Niemand is gedwongen initiatieven te nemen om opleidingen te verzorgen of af te stoten De Kamer dient als overlegplatform waar hiaten in het onderwijsaanbod worden verkend Gebiedsgewijs verzamelt dit orgaan gegevens over leerlingenaantallen, gebouwen, het bestaande aanbod en biedt het prognoses

* Uiteraard heeft de in hoofdstuk V bepleite flexibilisering haar consequenties voor de planning van onderwijsvoorzieningen Deze zijn in dit bestek niet alle te schetsen en vergen nadere studie en doordenking

6.3 Het hoger onderwijs

In het hoger onderwijs staat een harmonisatie voor de deur van de planningssystemen voor hoger onderwijs en onderzoek. Via een tweejaarlijkse plancyclus communiceren de instellingen voor hoger onderwijs en de overheid over onder andere de ontwikkelingen op het terrein van onderwijs en onderzoek en de context van het hoger onderwijs

Instellingen geven in een ontwikkelingsplan inzicht in hun beleidsvoornemens, activiteiten en de daarmee gemoeide financiële consequenties. De centrale overheid presenteert in het Hoger Onderwijs en Onderzoeks Plan (HOOP) zijn beleidsvoornemens. Ramingen van haar uitgaven en de achtergronden van het beleid komen aan de orde. De plannen dragen een indicatief, terughoudend karakter. Wel kan de overheid weigeren aangekondigde (nieuwe) instellingsinitiatieven te honoreren, bijvoorbeeld als de zogenaamde macro-doelmatigheid bij uitbreiding van de onderwijscapaciteit in gevaar komt.

Voorts kan de overheid instellingen bij duurzame deugdelijkheidsgebreken een (deel van een) sector ontnemen. Het gaat daarbij om een uiterst en dus ongebruikelijk middel. De sector is overigens het aangrijpingspunt voor overheidssturing. Het is de toekomstige distributie-eenheid en geeft de grens aan van de programmeervrijheid van instellingen. De programmeervrijheid van instellingen is de keerzijde van de terughoudende planinterventies van de overheid. Beneden sectorniveau is de eigen verantwoordelijkheid optimaal. De planning op dat niveau is een zaak van de hoger onderwijsinstellingen (Soevereiniteits- en subsidiariteitsbeginselen). De rechtszekerheid van instellingen zou bij een kwistig hanteren van negatieve verklaringen van bekostiging in de knel komen. Zoals aangegeven, zal van het instrument uiterst terughoudend gebruik worden gemaakt. De praktische toepassing is bovendien ingebed in procedurele (het HOOP), juridische (mogelijkheid van beroep) en politieke waarborgen (verantwoordingsplicht aan de Staten-Generaal).

Het oordeel over deze beleidsvoornemens kan redelijk positief zijn. De rechtszekerheids-, subsidiariteits- en soevereiniteitsbeginselen (gespreide verantwoordelijkheid) zijn herkenbaar richtinggevend voor het beoogde beleid.

Over de rechtsgelijkheid nog een enkel woord. Het richtsnoer van evenwichtige spreiding vereist dat de verscheidenheid naar richting een rol speelt bij de verdeling van sectoren over instellingen. Als plancriterium moet het deel uitmaken van de zogenaamde macro-doelmatigheid. Dit richtsnoer zal dan ook in de wetstekst terug te vinden moeten zijn. Sturing door de overheid van nieuwe taken dient alleen mogelijk te zijn, als de instellingen onvoldoende reageren op maatschappelijke behoeften, die uit publiekrechtelijk oogpunt van belang zijn. Het zogenaamde missiebudget zal dan ook slechts een – wettelijk te omschrijven – klein deel van het totale beschikbare budget voor het hoger onderwijs mogen uitmaken.

7. Conclusies

De christen-democratische verkenning van onderwijsplanningsmethoden passeerde in dit hoofdstuk de revue. De schaalproblematiek stond daarbij centraal. De belangrijkste resultaten van de verkenning waren

- Om goed invulling te geven aan de eigen taak op een verantwoorde manier passend onderwijs te verzorgen, afgestemd op de capaciteiten en talenten van leerlingen, is een gereguleerde vorm van schaalvergroting op bestuurlijk en schoolorganisatorisch niveau noodzakelijk.
- En verantwoorde schaalvergroting heeft de plancriteria van bereikbaarheid en evenwichtige spreiding naar richting hoog in het vaandel staan. Via een systeem van stichtings-, opheffings- en ondernormen is het mogelijk aan deze criteria te voldoen. Planning in eigen kring krijgt daarbij een impuls.
- De planningsnormen voor het openbaar en bijzonder onderwijs zullen niet van elkaar af mogen wijken. Via vervoers- en onkostenregelingen waarborgt de overheid de ideale en geografische toegankelijkheid van het onderwijs.
- De autonome bevoegdheid van de provincies op het terrein van de planning verdwijnt ten gunste van wettelijk vastgelegde normen die schoolbesturen mogelijkheden geven een eigen situeringsbeleid te voeren.

VII. De bekostiging van het onderwijs

1. Inleiding

Het garanderen van de financiële bestaansvoorwaarden van scholen is een taak van de overheid. Juridisch is daarbij sprake van een sociaal vrijheidsrecht. Nauw daarmee verbonden is het recht van leerlingen om onderwijs te genieten. Beide vallen echter niet samen. Het specifieke van artikel 23 van de Grondwet is juist, dat het inzichtelijk maakt, dat het klassieke onderwijsvrijheidsrecht zonder een actief overheidsbeleid lijkt op een mooi huis zonder fundamenten. Bekostiging van het (bijzonder) onderwijs is dan ook geen gunst of vrijgevigheid, maar uitvloeisel van de publieke verantwoordelijkheid om bevoegde gezagen, ingevolge hun eigen verantwoordelijkheid, gewenste activiteiten te laten verrichten.¹ Daarom is de bekostiging van het particulier initiatief niet zomaar een methode om concurrentievervalsing tussen openbaar en bijzonder onderwijs tegen te gaan, of een methode om te vermijden dat burgers die bijzonder onderwijs wensen met een dubbel prijskaartje worden geconfronteerd (belastingen en onderwijsbekostiging). Bovenal gaat het om de materiele bestaansgrond, de vloer in het bestaan van het bijzonder onderwijs. (Ook zonder openbaar onderwijs zou de overheid tot overheveling van publieke middelen verplicht zijn.) Alleen via inkomensgaranties en maatregelen in de sfeer van de sociale zekerheid kan de overheid het financiële draagvlak voor het geven van onderwijs niet garanderen. Daar is onze samenleving te veeleisend voor. Ook zijn de onderwijskosten daarvoor te ongelijkmatig verdeeld over de fasen van het (gezins)leven. Het motief voor het subsidiëren van onderwijsactiviteiten is dan ook drieledig. Burgers en andere rechtspersonen hebben het recht onderwijsgenieters op te voeren of te voeren tot verantwoordelijkheid. Voorts kunnen kinderen en jongeren aanspraak maken op onderwijs als basisvoorziening. En ten slotte valt te wijzen op de rechten van onderwijsafnemers. Onderwijs beïnvloedt bijvoorbeeld het peil van de gezondheidszorg, de bestuurskracht van de overheid en de concurrentiekracht van het bedrijfsleven. Ook dat feit spoort de overheid aan om middelen voor het onderwijs te reserveren.

In dit hoofdstuk zal vooral de manier waarop de overheid dat beleid inkleedt, de aandacht trekken. Allereerst zullen wij ingaan op de ijkpunten of vereisten waaraan bekostigingsmethoden moeten voldoen. Vervolgens trekken een aantal van die methoden aan ons oog voorbij. Zij zullen tegen het licht van al eerder genoemde criteria worden gehouden. Tenslotte dalen wij af naar de verschillende onderwijssoorten. Elke fase van het onder-

¹ Vergelijk E. M. H. Hirsch Ballin, *Rechtsstaat, grondrechten en subsidieverhoudingen*, uit *Rechtsstatelijke subsidieverhoudingen*, Samsom (Alphen a/d Rijn 1988) 31

wijsspoor stelt eigen eisen aan de bekostigingssystematiek Een basisschool is immers qua omvang, werkterrein, opdracht, opzet en karakter iets volstrekt anders dan een universitaire gemeenschap We sluiten ook dit hoofdstuk af met een aantal beleidsaanbevelingen.

2. Publieke gerechtigheidsbeginselen en bekostigingsmethoden

In hoofdstuk III passeerden een aantal beginselen de revue, die richtinggevend zijn bij de keuze van beleidsinstrumenten. Wij zullen deze kort herhalen om ze daarna als subsidiëeringsvereisten uit te werken De ijkpunten voor het instrumentele overheidsoptreden waren.

- het rechtsgelijkheidsbeginsel,
- het rechtszekerheidsbeginsel,
- het soevereiniteitsbeginsel;
- het subsidiariteitsbeginsel.

Over de verwevenheid met de politieke uitgangspunten van het CDA spraken wij in vorige hoofdstukken Een verdere toelichting is nu overbodig

2.1 *Het rechtsgelijkheidsbeginsel*

Deze eerste norm spitst zich in het onderwijs toe op het gelijkheidsbeginsel, dat met de oplossing van de schoolstrijd zijn grondwettelijk beslag kreeg Openbaar en bijzonder onderwijs moet de overheid naar dezelfde maatstaf bekostigen Om rechtsongelijkheid te vermijden moet de (lokale) overheid de extra bedragen, die zij aan de ene (eventueel openbare) school, toekent, ook verstrekken aan de andere scholen die onder haar 'jurisdictie' vallen Waar de (gemeentelijke) overheden aan (openbare) scholen een extra financiële injectie willen geven, is verevening via een overschrijdingsregeling geboden In beginsel geldt deze overschrijdingsregeling alle schooltypen en alle kostensoorten In de begroting en afrekening van gemeenten dienen de onderwijsuitgaven helder, en duidelijk zichtbaar weergegeven en verantwoord te worden

Het rechtsgelijkheidsbeginsel is een voorwaarde voor gespreide verantwoordelijkheid Het maken van onderscheid kan wel noodzakelijk zijn, maar moet altijd stoelen op rechtmatige criteria en gronden Het spreekwoord 'gelijke monniken gelijke kappen' is als vuistregel, ondanks de charme van de eenvoud, uit rechtsoverwegingen niet altijd aan te bevelen Met bijvoorbeeld een financiële gelijkstelling van scholen naar voorzieningenniveau per instelling is men er niet Als scholen een vast bedrag per leerling krijgen, is van een reële gelijkstelling niet altijd sprake De overheid houdt dan als bekostiger immers geen rekening met de verschillende omstandigheden waarin scholen verkeren. Of gebouwen hypermodern zijn of in een deplorabele staat verkeren en of zij energiekosten uitsparen of opjagen is niet in zo'n bekostigingsplaatje in te passen

Een reële gelijkstelling van scholen is pas mogelijk als de middelenverschaffer rekening houdt met de lasten die niet direct beïnvloedbaar zijn door de scholen.

De overheid moet onderwijsinstellingen dus naar eenzelfde maatstaf bekostigen. Zodra het verstrekken van een gelijk bedrag per leerling tot onevenwichtigeden leidt, zal de overheid op een verfijndere bekostigingsmethode over moeten gaan

2.2 Het rechtszekerheidsbeginsel

Deugdelijk en goed onderwijs kan het niet stellen zonder stabiele randvoorwaarden. Het niveau van de toegekende middelen moet dan ook toereikend zijn. De overheid moet een berekenbaar beleid voeren. Bekostigingsgrondslagen en -normen dienen behalve afdoende ook inzichtelijk en betrekkelijk constant te zijn. Aan allerlei grillige wendingen hebben scholen geen behoefte. Hun bestaanszekerheid is daarmee gemoeid. Ook mogen de bijdragen niet zo minimaal bemeten of star zijn, dat allerlei (niet direct toerekenbare) tegenvallers redelijkerwijs niet meer in de begroting zijn op te vangen.

Het onderwijs zal als een open einde gefinancierd moeten worden uit de rijkskas. Het volume van de toegekende middelen dient de overheid te relateren aan zowel het aantal leerlingen dat onderwijs volgt, als aan de feitelijke lasten waar scholen naar omvang en spreiding mee te maken hebben. Zonder inzichtelijke bekostigingsgrondslagen kan zij het daarbij niet stellen. Instellingen hebben behoefte aan, en recht op duidelijkheid. Ook subsidies, die de overheid als *lump sum* aan scholen toekent, moeten zo'n omvang hebben dat in normale omstandigheden verkerende scholen er van kunnen rondkomen. Deze rechtsnorm dient de overheid op te nemen in de onderwijswetten, zodat scholen in beroep kunnen gaan en een AROB-procedure kunnen starten, als zij menen in hun (sociaal grond)recht beknot te worden. Die duidelijkheid geldt uiteraard ook voor de planningsnormen. De hoogte van de bijdragen zal dan voortvloeien uit duidelijke en wettelijk verankerde rechten. De rechtszekerheid en rechtsgelijkheid begrenzen daarmee de discretionaire speelruimte van bewindslieden.

De commissie wijst plafondfinanciering van het onderwijs van de hand. Zij strookt niet met de grondrechten van leerlingen en scholen. Plafondfinanciering betekent immers, dat de overheid de hoogte van vergoedingen telkens kan heroverwegen. Bij een gemis aan duidelijke wettelijke normen, schept dat een vruchtbare bodem voor rechtsonzekerheid en (eventueel) rechtsongelijkheid. Het negatieve oordeel over plafondfinanciering zegt uiteraard nog niets over de beoordeling van budgetfinanciering als bekostigingstechniek. Er is slechts mee gezegd dat *lump sum*-vergoedingen moeten stoelen op duidelijke normen, die de kosten naar omvang en spreiding op de voet volgen.

2.3 Het soevereiniteitsbeginsel

Middelen die onderwijsinstellingen van de overheid krijgen toegekend, zijn in beginsel vrij – uiteraard wel doelgebonden – besteedbaar. Dat ze uit de publieke kas komen, geeft de overheid nog geen vrijbrief zich naar believen

met het schoolbeleid te bemoeien. In beginsel is de inrichting van het onderwijsproces en alles wat daarmee samenhangt (bijvoorbeeld keuze van leermethoden, personeelsbeleid, onderwijskundig management, taakdifferentiatie en -verdeling) een aangelegenheid van de bevoegde gezagen. De bekostigingssystematiek, die de overheid hanteert, zal aan moeten sluiten bij de inrichtingsvrijheid van (bijzondere) scholen. We kunnen spreken van 'school-conforme' bekostigingsmethoden. De overheid moet (bijzondere) scholen niet nodeloos voor de voeten lopen bij het beleid dat zij voeren om de eigen doelstellingen te realiseren.

2.4 De subsidiariteitsidee

Beslissingen moeten bij voorkeur op een zo laag mogelijk niveau in de samenleving genomen worden, dat wil zeggen dáár waar de effecten van het handelen het beste te overzien en naar de handelende partij terug te koppelen zijn. Het subsidiariteitsbeginsel spoort de overheid aan om financieel-onderwijskundige afwegingen zoveel mogelijk aan scholen over te laten, ook als er publieke belangen mee gemoeid zijn. (Vergelijk onze voorstellen over het beheer en bestuur van sommige vormen van speciaal onderwijs.)

Het zijn bovenal deze criteria, die maatgevend zijn voor de keuze van bekostigingstechnieken. Hieronder zullen wij de verschillende methoden nader verkennen. Achtereenvolgens komen aan de orde.

- de declaratiebekostiging (3.1),
- de *output*financiering (3.2),
- de budgetfinanciering (3.3),
- het formatiebudgetsysteem (3.4),
- de contractfinanciering (3.5).

3. Bekostigingsmethoden: een beschrijving en evaluatie

De feitelijke subsidiestromen, die scholen bereiken, komen soms tot stand via een mix van verschillende bekostigingstechnieken. Per kostensoort kunnen de methoden van middelentoekening uiteenlopen. In het onderwijs is het gebruikelijk een globaal onderscheid te maken tussen materiele en personele kosten. Dat heeft zijn redenen, zoals hieronder zal blijken. In deze paragraaf volgt een uiteenzetting over de manieren waarop de overheid financiële middelen toekent. Daarna behandelen wij de vraag wie betaald wordt door de overheid (scholen, besturen of leerlingen dan wel studenten).

3.1 Het declaratiestelsel

In een declaratiestelsel dient een school bij de overheid een met een begroting van de uitgaven gespecificeerde, aanvraag tot bekostiging in.² Als de

² Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (D.C. van Ingen), *Volgens dezelfde maatstaf*, Naar een doelmatige uitwerking van het gelijkheidsbeginsel in het voortgezet onderwijs, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 41

overheid de begroting goedkeurt, krijgen de scholen een voorschot. Afrekening geschiedt op basis van gedeclareerde uitgaven, en uiteraard voorzover de bekostiger deze goedkeurt. De methode maakt (aangevuld met de overschrijdingsmaatregel) een gelijke behandeling van scholen mogelijk. In beginsel is ook de rechtszekerheid groot. Wel moedigt deze methode de overheid aan om gedetailleerde regels voor schoolactiviteiten op te stellen. Regels, die dienst doen als maatstaven bij het goedkeuren van de begrotingen en uitgaven. De kosten moet zij immers in de hand houden. De methode biedt scholen vrij veel houvast, maar hun beleidsvrijheid is daarbij vanzelfsprekend beperkt. Zij moeten hun uitgaven afstemmen op vele en gedetailleerde (materiele, formatieve en rechtspositionele) voorschriften en beleidsregels. (De ondoorzichtigheid van de regels is uit rechtszekerheidsoverwegingen overigens weer een nadeel.) Voor een eigen bestedingsbeleid, het uitsparen van uitgaven, de afweging van kosten en baten is weinig of geen ruimte. De subsidie vergoedt alleen maar gerealiseerde uitgaven en feitelijke activiteiten. Om de verstrekkingen te beheersen en te plannen, zijn minutieuze voorschriften nodig en dat leidt al gauw tot een bureaucrativering van het beleid.

Rechtspositioneel spoort het declaratiestelsel aan tot een centralistisch arbeidsvoorwaardenbeleid, uniforme functie-beloningssystemen en eenvoudige formatiebepalingen. De bandbreedte voor een zelfstandig schoolbeleid is daardoor smal. Het schoolmanagement heeft bijvoorbeeld niet de mogelijkheid naar eigen inzicht functies in het leven te roepen en de salarisniveaus daarop af te stemmen. De inschaling van het personeel, het uitstipelen van carrièrepatronen en dergelijke is aan centrale bepalingen onderworpen. Ook bemoeilijkt een declaratiestelsel de samenwerking met andere rechtspersonen via gezamenlijk beheerde centrale diensten, poolen en reserveren van daarvoor bestemde middelen.

3.2 De budgetbekostiging

Als de overheid onderwijsinstellingen vooraf begrensde middelen toekent, is er sprake van budgetbekostiging. De bekostiging vindt plaats via de periodieke overdracht van een vastgesteld budget. Het budget kan op basis van verschillende formules berekend worden. Betrekkelijk 'eenvoudig' is die methode, waarbij scholen een vast bedrag per leerling ontvangen. Op de nadelen daarvan is hierboven gewezen. Dit systeem leidt tot grote onderlinge verschillen als er sprake is van ongelijke voorwaarden. In bijvoorbeeld de sfeer van huisvesting. Toekenning van een vast bedrag per onderwijsgenieter moet in zo'n situatie wijken voor een normvergoedingstelsel.

Scholen krijgen in zo'n stelsel een normbedrag, dat in de regel toereikend is, om bepaalde activiteiten te verrichten. De normvergoedingen hebben op meerdere kosten betrekking. Het bedrag dat scholen per uitgavepost krijgen, is afhankelijk van de kosten die zij naar verwachting zullen maken. Binnen het toegekende budget kunnen zij met hun middelen schuiven. De modellen, die aan de berekening van het budget ten grondslag liggen, zijn namelijk niet richtinggevend voor de feitelijke bestedingen van scholen. De echte uitgaven worden niet bepaald door de rekenmethoden. Scholen kun-

nen zelf afwegingen maken, sparen, zelfstandig middelen aanwenden Ook kan elke school aan de hand van het bekostigingsmodel (en de programma's van eisen voor bijvoorbeeld technisch onderhoud, verwarming en administratie) aflezen op welk subsidiebedrag zij kan rekenen De beleidsruimte van de middelenontvangers is in beginsel groot Een gedetailleerde overheidsbemoediging met de dagelijkse schoolpraktijk, gevoed door doelmatigheids- en rechtmatigheidsoverwegingen, is niet nodig. De budgettering schept voorwaarden voor een zelfstandig schoolbeleid. Materiele en personele uitgaven kunnen onderwijsrechtspersonen afstemmen op hun eigen onderwijskundige doelstellingen Over de inschaling van het personeel, het opzetten van functieclassificatiesystemen en het al dan niet mee-bekostigen van centrale diensten beslissen de onderwijsrechtspersonen in beginsel zelf Zij zijn het, die rivaliserende uitgaven tegen elkaar afwegen.

De budgetbekostiging, het via een *lump sum* vooraf toekennen van een bedrag aan scholen, lijkt goed te scoren op de eerder genoemde criteria. Zij zorgt in principe voor gelijkheid in voorzieningencapaciteit, omdat de overheid systematisch rekening kan houden met de verschillende omstandigheden waarin scholen kunnen verkeren, terwijl de beleidsruimte groot is

Toch zou een onverdeeld positief oordeel voorbarig zijn uit oogpunt van rechtszekerheid Niet dat het model op zich te weinig inzichtelijk is of scholen te weinig houvast biedt Op dat punt mankeert er, ondanks de soms ingewikkelde formules die aan de normuitkeringen ten grondslag liggen, weinig aan het model Neen, veeleer is het zo, dat kleine scholen moeilijk uit de voeten kunnen met een normvergoedingenstelsel, althans voorzover van toepassing op hun personele lasten. De financiële risico's, verbonden aan de toekenning van een *gemiddeld* bedrag per leerkracht, overtreffen namelijk door de bank genomen de spankracht van scholen Zij moeten immers nogal wat personeelsleden op de loonlijst hebben staan, voordat plussen en minnen elkaar budgettair in evenwicht houden Immers, kosten van vergrijzing, ziekte en wachtgeld moeten scholen intern, binnen het eigen budget, opvangen Grote scholen met relatief jonge personeelsleden, die ook nog weinig verzuimen, zullen van de budgetbekostiging profiteren, terwijl hun tegenvoeters voortdurend moeten leven met het financiële mes op de keel. De voor budgetbekostiging minimaal noodzakelijke schoolomvang ligt ver boven het huidige gemiddelde Dat geldt vooral voor het basis- en voortgezet onderwijs (met uitzondering van het mbo). Een eventuele risico-opslag zal zeker niet alle bezwaren weg kunnen nemen.³ Spreiding van risico's over school en overheid⁴ zal slechts een nieuw kanaal voor interventies opleveren

Een mogelijke oplossing voor dat probleem ligt in de verfijning van de bekostigingsformules die aan het budget ten grondslag liggen (naar analogie

3 *Vergelijk School op weg naar 2000*, 20

4 *Ibidem*

van de vergoeding voor materiele kosten via de zogenaamde Londo-systeem (matiek). De functiekenmerken (zoals dienstjaren) van het personeelsbestand zouden richtinggevend kunnen zijn voor de hoogte van het budget, dat scholen als *lump sum* ontvangen. Ook via schaalvergroting kan een mouw aan het probleem worden gepast. Maar dan moet er wel een oplossing gevonden worden voor problemen, die daar weer mee gepaard gaan. Deze liggen op het vlak van de bereikbaarheid en de pluriformiteit van het onderwijs.

3.3 Formatiebudgetteringssysteem

Het formatiebudgetteringssysteem combineert in zekere zin het declaratiestelsel met de budgetbekostiging (althans op het front van de personele kosten). In een dergelijk model blijft de (centrale) overheid de personele uitgaven van scholen betalen via verrekening van de werkelijk gemaakte kosten. Niet de middelen ter dekking van de personeelslasten vallen onder een "budgetteringsregime", maar de personeelsformatie. Scholen ontvangen in dit model een formatiebudget (een basisnorm met een eventuele opslag voor conjuncturele fricties). Dit budget krijgen zij toegekend in de vorm van formatierekeneenheden. Elke functie kent een aantal van deze rekeneenheden. Zet een school leerkrachten met een hoge maximumschaal in, dan besteedt zij daarmee relatief veel van de formatierekeneenheden die haar ter beschikking staan. (Naarmate aan een functie een hogere maximumschaal is verbonden kost zij meer van dergelijke eenheden.)

De feitelijke salarissen, die een school uitkeert, vergoedt de overheid op declaratiebasis.

Een dergelijke methode geeft scholen meer beleidsvrijheid dan een zuiver declaratiestelsel. Binnen het beschikbare formatiebudget beslist de school zelf welke functies zij wil inzetten en hoeveel rekeneenheden zij wil aanwenden. Scholen krijgen daardoor meer vat op de opbouw van hun feitelijk personeelsbestand. Een school kan veel of weinig personeelsleden inzetten, ervoor kiezen functies op een lager of hoger niveau te creëren, of ook nieuwe functies in het leven roepen en taken verzelfstandigen. Ook staat het scholen vrij over en weer eenheden bij elkaar te voegen en samenwerkingsverbanden in het leven te roepen.

Keerzijde van de verminderde risico's (vergeleken met een budgetbekostiging op basis van gemiddelde salariskosten) is, dat de regels voor salaristoekenning en -opbouw en functieclassificaties blijven bestaan. En juist dergelijke voorschriften perken de mogelijkheden voor een zelfstandig personeelbeheersbeleid drastisch in, tenzij uiteraard ook hier het bekostigingsmodel niet bepalend is voor de feitelijke salarisuitgaven van scholen, maar slechts dienst doet als verfijnde normatieve grondslag voor de bekostiging van scholen. Is dat het geval, dan kunnen scholen middelen gaan sparen, zelf afwegingen maken bij de salaristoekenning en een zelfstandig promotiebeleid voeren. Er is dan sprake van een normvergoedingstelsel met verfijnde parameters.

3.4 Contractfinanciering

Bij contractfinanciering gaat het om (betaalde) dienstverlening aan derden. De extra inkomsten die de school daarmee ontvangt, kan zij vervolgens weer in het onderwijs investeren. Afnemende partijen kopen tegen een kostendeckend tarief cursussen.

Aan contractfinanciering zijn voordelen verbonden. Zij versterkt zowel de maatschappelijke orientatie van instellingen, als hun arbeidsmarktgerichtheid. Ook wordt het onderwijs breder benut, zodra het maatschappelijke diensten vervult. Schaduwkanten en nadelen zijn er ook. Zo kan de financiële afhankelijkheid van opdrachtgevers scholen opbreken en hun zelfstandigheid aantasten. Reden waarom de overheid in elk geval zelf garant moet blijven staan voor een toereikende bekostiging. Die zorgplicht is als (sociaal) vrijheidsrecht essentieel. Scholen zullen bij armlastigheid gedemineerd worden door kapitaalkrachtigen en daar verzet de christen-democratie zich tegen. Rendementsmotieven overwoekeren dan al snel het pedagogisch-vormend motief en verschralen het pedagogisch klimaat. Productie- en verkoopdoelstellingen zijn niet maatgevend voor scholen (soevereiniteitsbeginsel). Scholen, die geen contractactiviteiten ontplooiën, dienen bovendien hun aanspraak op volwaardige bekostiging te behouden. Het beginsel van gelijke kansen op onderwijsverschaffing en -deelname dient onverkort te blijven gelden (rechtsgelijkheid).

Ook rechtspositionele waarborgen vragen in dit kader de aandacht. Contractactiviteiten kennen over het algemeen minder continuïteit dan reguliere onderwijstaken. De duurzaamheid van inkomsten en derhalve de bezoldiging van het personeel kan vanwege die conjunctuurgevoeligheid in gevaar komen. Via verplichte deelname aan risicofondsen, berustend op onderlinge waarborg, kunnen risico's worden gespreid en financiële tegenvallers worden opgevangen (rechtszekerheid).

3.5 Outputfinanciering

Bij *outputfinanciering* kent de overheid aan onderwijsinstellingen een bedrag op basis van het onderwijsrendement toe. Meestal gaat het om een vaste som geld per persoon die bij een onderwijsinstituut afstudeert (in het hoger onderwijs spelen aantallen promoties, publikaties en dergelijke ook een rol). Aan het toegekende bedrag ligt een norm ten grondslag waarvan de periode, die de instellingen normaal gesproken nodig hebben om het 'produkt' af te leveren, deel uitmaakt (de onderwijsvraagfactor). Daarom ook is het misschien beter van rendementsfinanciering te spreken. Er gaat immers een prikkel vanuit tot prestatieverhoging.

Het definiëren van rendement levert echter problemen op. Numeriek rendement heeft uitsluitend iets te maken met de verhouding geslaagden enerzijds tot het aantal ingeschrevenen anderzijds. Het geeft nauwelijks indicaties over andere doelstellingen die met het onderwijs gemeoid zijn. Niet al zijn aspecten zijn kwantificeerbaar en meetbaar. Het onderwijsprodukt is erg veelzijdig. Zo zijn bijvoorbeeld sociale en expressieve vaardigheden niet of nauwelijks in te schalen en te meten. Bovendien hebben instel-

lingen fundamenteel het recht ook eigen doelstellingen te formuleren en de inrichting van het leerproces daarop af te stemmen. Ook is het niet eenvoudig om de toegevoegde rendementswaarde te meten die scholen aan de eigen inspanningen kunnen toeschrijven. Scholen werken onder verschillende voorwaarden, in uiteenlopende wijken, hebben met diverse vooropleidingen en leerlingenstromen te maken (rechtsgelijkheid). Ten slotte kan de bestaanszekerheid van scholen onder druk komen te staan, als de resultaten vaak achterblijven bij de genormeerde prestatie-eisen (rechtszekerheid).

Dit zijn allemaal redenen om terughoudend en zorgvuldig met rendementsfinanciering om te gaan. Om kwaliteitsverhoging te realiseren, is het beter, om scholen te gaan verplichten handelingsplannen op te stellen, waarin zij aangeven hoe zij in hun benadering van leerlingen differentieren. Verantwoording daarover vindt dan plaats in het schoolwerkplan en tegenover de ouderaad.

Financiële prikkels mogen wel een rol (gaan) spelen, maar de invloed van de rendementsfinanciering op het totale schoolbudget mag zeker niet te groot zijn.

Overigens dient rendementsfinanciering wel onderscheiden te worden van prestatiebekostiging, waarbij de overheid (al dan niet geslaagde) inspanningen of prestaties betaalt.

3.6 Afrondende evaluatie

Een aantal conclusies is nu te trekken. De methode die het meest aan het eigen initiatief van scholen tegemoet komt, is de budgetbekostiging. Het normvergoedingenstelsel scoort hoog op de dimensie van de rechtsgelijkheid. Ook geeft het scholen veel beleidsruimte. Het normvergoedingenstelsel heeft de beste papieren als de materiele condities per instelling sterk variëren. Als de schaal van instellingen klein is doemen echter rechtszekerheidsproblemen op. Via verfijnde bekostigingsformules zijn eventuele onevenwichtigheden te vermijden. In de systematiek moet dan structureel rekening worden gehouden met de opbouw van het personeelsbestand naar bijvoorbeeld leeftijd. Motor achter de verfijning is dus het rechtszekerheidsbeginsel (Gezamenlijk op te richten fondsen kunnen eventuele wachtgeld- en ziektekosten vergoeden). De noodzaak tot verfijning verdwijnt echter als de ideeën over de planning van onderwijsvoorzieningen uit dit rapport worden opgevolgd. De schaal van onderwijsrechtspersonen rechtvaardigt dan het werken met een normvergoedingenstelsel, dat niet al te verfijnd hoeft te worden.

Met *output*- en contractfinanciering zal de overheid om redenen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid omzichtig en zorgvuldig om moeten gaan.

4. De subsidiestromen

Het is niet vanzelfsprekend, dat de overheid bij de behartiging van sociale grondrechten financieel zelf over de brug komt. Strikt genomen zou de overheid in het onderwijs bijvoorbeeld kunnen volstaan met een wettelijke

leerplicht en de bekostiging over kunnen laten aan de onderwijsaanbieders. Omdat de draagkracht van degenen, die onderwijs aan willen bieden in de regel tekort schiet, is er sprake van overheidsbekostiging. Nu kan de overheid, vooral ook omdat er sprake is van twee overlappende sociale grondrechten, in principe twee bekostigingspaden bewandelen.

Zij kan

- a de ouders of studenten van financiële middelen c.q. onderwijswaardebbonnen voorzien;
- b de scholen, dan wel de rechtspersonen waar het onderwijs van uitgaat bekostigen.

In beginsel is het bij beide varianten mogelijk prikkels in te bouwen, die scholen aansporen de nodige (financiële) steun bij ouders en andere betrokkenen (*sponsors*) te zoeken om zo de maatschappelijke verankering te versterken.

Voor bekostiging door onderwijsontvangers of hun representanten is in het verleden A. Kuyper een warm voorstander geweest. Sociale motieven waren daarbij doorslaggevend. Draagkrachtigen trekken relatief meer profijt van collectieve voorzieningen. Bovendien zou introductie van marktelementen de veerkracht der burgerij weer prikkelen en 'het plichtsbesef van ouders verlevendigen'.

Het restitutiestelsel heeft echter zijn bedenkelijke kanten. De stelling van Kuyper dat dan 'eens aan het licht zou treden wie voor zijn kinderen weinig over had'⁵ nodigt uit tot grote behoedzaamheid. Risico's van dergelijke lakmoesproeven komen eenzijdig bij leerlingen te liggen. Financiële drempels kunnen ontstaan, die haaks staan op de eis van financiële toegankelijkheid. Moderne varianten van Kuyper's gedachte, bijvoorbeeld in de vorm van een verhoging van de kinderbijslag onder gelijktijdige vermindering van de aan scholen toegekende overheidsbijdrage, roepen dezelfde bezwaren op. Bovendien zijn er, uit oogpunt van rechtszekerheid en gespreide verantwoordelijkheid, tegen een niet-kostendekkende bekostiging bezwaren aan te tekenen. Gedeeltelijk bekostigde instellingen raken principieel afhankelijk van derden en mogelijk ook van partijen buiten de directe kring van (verwante) onderwijsontvangers. Winst op het gebied van maatschappelijke oriëntatie en de verworteling in de achterban van betrokkenen weegt soms onvoldoende op tegen dat bezwaar.

Volledige bekostiging van het onderwijs, via aan de ouders of studenten toe te kennen onderwijswaardebbonnen (*vouchers*), kan het geschetste probleem ondervangen. Waardebbonnen fungeren dan als onderwijspaspoort voor leerlingen of studenten, terwijl de verzamelde couponnen voor instellingen dienst doen als bewijsstukken, die aanspraak op een dekkende publieke bekostiging geven. De studiepunten of *vouchers* zijn dan slechts rekeneenheden. Het is de vraag welke voordelen een dergelijk systeem biedt boven rechtstreekse bekostiging van onderwijsinstututen. Het adagium 'de klant is koning' raakt wel erg op de achtergrond als een eigen bijdrage achterwege blijft. Bovendien is de marktpositie van de vragende partij zeker in

5 A. Kuyper, *Ons Program*, Hoveker en Wormser (Amsterdam 1880) 223



De arbeid staat garant voor de bekostiging van het onderwijs (Foto Marcel Minnée)

het leerplichtig deel van het onderwijstraject, uitgedrukt in economische termen, niet sterk. Er is namelijk sprake van gedwongen winkelnering (leerplicht, verplicht gemeenschappelijk aanbod).

In het eindonderwijs is dat anders. Het aanbod vertakt zich, het aantal studiekeuzemogelijkheden neemt toe, instellingen profileren zich. Een indirecte bekostiging kan zowel de speelruimte van instellingen als de invloed van studenten op het onderwijsaanbod van instellingen vergroten. De vrees, dat versterking van de positie van studenten ten koste gaat van de relatieve zelfstandigheid van aanbieders, snijdt geen hout. Instellingsbesturen houden een zelfstandige programmeerverantwoordelijkheid. Naar eigen inzicht kunnen zij opleidingen samenstellen en studierichtingen vaststellen.⁶

Ook belangrijk is de vraag of de overheid scholen dan wel rechtspersonen moet subsidiëren. De commissie is van mening, dat in de toekomst de rechtspersoon bekostigingseenheid moet zijn, teneinde het besturen en directies mogelijk te maken een integraal beleid te voeren voor de scholen, nevenvestigingen en afdelingen die van haar uitgaan. Beziens moet worden of de formele wetgever globale criteria moet opstellen, die zorgen voor verantwoorde financiële relaties tussen schoolbesturen en hun afzonderlijke scholen of nevenvestigingen.

⁶ In andere sectoren van de samenleving levert één en ander ook geen problemen op. Het vrijheidsrecht tot ondernemen of tot geloofsoverdracht impliceert niet dat afnemers of kerkleden respectievelijk bedrijven of voorgangers van dictaten voorzien. De vloeren in het bestaan van de respectieve instellingen garandeert de overheid (in het algemeen) niet anders dan via koopkrachthandhaving van de afnemende partijen.

Afrondend is de conclusie gewettigd, dat een niet-kostendekkende midde-lentoekenning van de hand gewezen moet worden. Een indirecte bekostiging biedt in beginsel in het eindonderwijs voordelen van flexibilisering en zelfregulering.

5. Openbaar en bijzonder onderwijs

De bestuursvorm van het openbaar onderwijs dient aan de norm van gespreide verantwoordelijkheid te beantwoorden. Reden voor het pleidooi in hoofdstuk IV om paden tot privatisering van het bestuur en beheer van het openbaar onderwijs te effenen. Met dat voorstel zijn financieel-beheersma-tige consequenties gemoeid.

Momenteel kent de Gemeentewet aan de gemeenteraad al het recht toe bevoegdheden tot regeling en bestuur van het openbaar onderwijs aan be-paalde commissies te delegeren. Deze functionele commissies (ex artikel 61, Gemeentewet) krijgen echter niet de bevoegdheid begrotingen vast te stellen. Vermogensrechtelijke verzelfstandiging is principieel niet mogelijk. In de literatuur is er wel voor gepleit deze barrière weg te nemen.⁷ Aanpas-sing van Gemeentewet en gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften is dan nodig. De voordelen van die wijzigingen zijn evident. Per school voor openbaar onderwijs ontstaat een overzichtelijke administratie. De bestedingsvrijheid van de school neemt toe. Het kostenbesef wordt aangemoedigd. Binnen de begroting kunnen de commissies verschuivingen aanbren-gen. Er ontstaat een afstandelijker relatie tot bijvoorbeeld de dienst ge-meentewerken. Onbestede middelen kan men reserveren.

Toch vervalt de urgentie om de genoemde wettelijke voorschriften te nuan-ceren nu het volgens de commissie principieel mogelijk is het openbaar on-derwijs naar de norm van gespreide verantwoordelijkheid te besturen en beheren. Als openbaar onderwijs uitgaat van privaatrechtelijke rechtspers-onen (verenigingen, stichtingen), is vermogensrechtelijke zelfstandigheid een gegeven. Het bevoegd gezag kan de eigen middelen, voorzover de be-kostigingssystematiek dat toelaat, naar eigen inzicht aanwenden of reser-veren.

Wel blijft uiteraard de overschrijdingsregeling van kracht. Principieel zal de (lokale) overheid extra financiële inspanningen die ten goede komen aan één school (binnen haar domein) moeten verevenen. Rechtsgelijkheid is als beginsel van behoorlijk bestuur en wetgeving immers constitutioneel vast-gelegd in artikel 1 van de Grondwet.

Vanzelfsprekend is die norm pas van toepassing als het gaat om scholen van eenzelfde onderwijssoort. Waar geen gelijke monniken zijn, misstaan gelijke kappen. Die 'ongelijksoortigheid' kan zich ook voordoen binnen een-zelfde onderwijstype. Zo is het hanteren van een overschrijdingsregeling in het hoger onderwijs niet opportuun, omdat instellingen een sterk uiteenlo-pend karakter hebben.

7. Vergelijk het Heroverwegingsrapport 1986, nr. 4, *Beheer van het openbaar onderwijs*, Minis-terie van Financien, 1987.

6. Bekostiging van de onderwijssoorten

In deze paragraaf zullen verschillende trajecten van het onderwijs uit bekostigingsoogpunt de revue passeren. Bekeken wordt welke bekostigingsmethode het beste voldoet. De aard van de verschillende trajecten van de onderwijstroute en de ijkpunten, ontleend aan de verantwoordelijke samenleving, zijn daarbij doorslaggevend.

6.1 Het basisonderwijs

Het basisonderwijs kent globaal gezien twee bekostigingsmethoden. De materiele exploitatiekosten vergoedt het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen volgens een kostendekkend normvergoedingstelsel. Het stelsel gaat uit van taakstellende normvergoedingen gebaseerd op programma's van eisen. Deze gaan uit van een sober en doelmatig schoolgebouw, eerste inrichting en materiele instandhouding van een basisschool. De hoogte van de normen is afgestemd op een pakket onderwijsvoorzieningen, dat onderwijskundig als redelijk wordt beschouwd. Jaarlijks bepaalt de minister van Onderwijs en Wetenschappen het niveau van de programma's van eisen met het bijbehorende vergoedingsbedrag. De programma's onderbouwen de te verschaffen rijksvergoeding. Het stelsel is kostendekkend. (De programma's van eisen kunnen eventueel dienst doen als referentiekader voor het interne schoolmanagement.) Er zijn programma's voor technisch onderhoud, verwarming, administratie, bestuur en beheer. Het bedrag dat scholen kunnen claimen wordt als *lump sum* toegekend. Bestedingsvrijheid is het parool. Het normvergoedingstelsel volgt de feitelijke kostenpatronen op de voet.

Ter dekking van de personele kosten hanteert de overheid het declaratiestelsel. Een dicht weefsel van regels en rechtspositionele voorschriften is daarmee gemoed. Regels voor formatietoedeling, benoemingsverplichtingen, garantie- en boventalligenaanwijzingen en de afzonderlijke bepalingen voor bijvoorbeeld ondersteunend personeel en vakleraren, perken het onderwijskundig-organisatorisch beleid van de scholen sterk in. In rechtspositioneel opzicht hebben scholen weinig armslag. Vrijheid in salarisbeleid, functieclassificering en beloningsdifferentiatie is er niet. Carrièrepatronen zijn strak gestructureerd. Wel kunnen de instellingen het onderwijzend personeel naar eigen inzicht inzetten voor bijvoorbeeld remediering en de vervulling van specifieke taken.

Scholen zijn in aanleg zelf verantwoordelijk voor het schoolbeleid en de inrichting van het pedagogisch proces. De overheid zal de bekostigingssystematiek op dat gegeven moeten afstemmen. De budgetbekostiging is daarvoor uitstekend geschikt, maar zou gegeven de schaal van vele basisscholen enorme problemen van rechtspositionele en bestuurlijke aard kunnen oproepen. Vooral als de overheid uit zou gaan van gemiddelde salarislasten zullen zich heikele problemen voordoen. In het contingeringsmodel speelt dat echter een minder grote rol, omdat via het stelsel van stichtings-, opheffings- en ondernormen er in bestuurlijke zin schaalvergroting zal op-

treden, wat leidt tot grotere interne compensatiemogelijkheden binnen het toegekende budget. Toch kan er ook reden zijn voor een verfijning van de bekostigingsformules (naar analogie van normvergoedingen voor materiele kosten), zodat de leeftijds- en functie-opbouw van het personeel zich in zekere zin weerspiegelt in de omvang van de toegekende *lump sum*. Ook de formatiebudgettering biedt voordelen boven het declaratiestelsel. Strakke voorschriften voor de salaristoekenning en carrièrepatronen zijn evenwel ook bij formatiebudgettering uit oogpunt van kostenbeheersing niet te vermijden (het declaratie-element is daarvoor verantwoordelijk).

Afrondend kunnen wij stellen, dat de budgetbekostiging de voorkeur geniet boven het declaratiestelsel en het formatiebudgetstelsel. Voor risico's van ziekte en vervanging bieden onderlinge waarborgfondsen een oplossing. De budgetbekostiging past dus in beginsel zeer goed bij een op rentmeesterschap en solidariteit georiënteerd schoolbeleid. Van de vormgeving hangt het af of aan rechtszekerheidsvoorwaarden is voldaan. Natuurlijk mag het hanteren van een normvergoedingstelsel geen aanleiding geven tot vrijblijvendheid of willekeur bij het vaststellen van salarissen van docenten. Reden om uit rechtspositionele overwegingen de armslag van het schoolbestuur of de schoolleiding te begrenzen. Uitwisseling tussen materiele en personele kosten zal bijvoorbeeld slechts zeer ten dele mogelijk mogen zijn. Daarnaast verdient het aanbeveling, om op landelijk niveau de algemene rechtspositionele kaders vast te stellen.

Voor *output*financiering is volgens de commissie absoluut geen plaats in het basisonderwijs. Het funderend onderwijs verdraagt zich niet met dit selecterende en prestatiedrukverhogende bekostigingsmiddel. Daar is in vorige hoofdstukken voldoende bij stilgestaan.

6.2 Het voortgezet onderwijs

Veel van de bovenstaande redeneringen zijn direct toe te passen op het voortgezet onderwijs. Toch mondt een korte verkenning niet uit in een herhaling van zetten. De regels en voorschriften in het voortgezet onderwijs zijn op onderdelen erg verstrekkend. Zo zijn de bevoegdheidsregelingen in het voortgezet onderwijs erg gedetailleerd, is er geen gebonden jaartaak, zijn er gedetailleerde voorschriften voor de formatietoedeling en dito bepalingen over het aantal leseenheden, dat in een volledige betrekking moet zijn opgenomen. Gevoegd bij de rechtspositionele regelverdichting stuit het voortgezet onderwijs, meer nog dan het basisonderwijs, op barrières bij het voeren van een eigen personeelsbeleid. Hier zijn mogelijkheden voor taakdifferentiatie en taakverdeling, verzelfstandiging van interne begeleidingsfuncties, een zelfstandige schoolorganisatie-ontwikkeling en beloningsdifferentiatie minimaal.

De redenen om over te stappen op een systeem van budgetbekostiging zijn in dit type onderwijs dan ook nog klemmender dan in het basisonderwijs. Eén en ander betekent wel dat de aanstellingsgrondslag de jaartaak zal worden en niet het aantal gegeven lessen. (Dat betekent overigens niet dat leerkrachten de werktijd per se volledig op school moeten doorbrengen.)

Voorgaande opmerkingen over waarborgfondsen en een verfijnd normvergoedingstelsel gelden ook voor het voortgezet onderwijs. Uiteraard dienen op nationaal niveau de globale algemene rechtspositionele kaders te worden vastgelegd. Daarbinnen is het de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de schoolleiding het personeelsbeleid te voeren. De scheiding tussen personele en materiele middelen zal uit een oogpunt van beleidsvergroting minder stringent moeten zijn.

Bij toekenning van middelen ter bestrijding van materiele kosten wordt onderscheid gemaakt tussen algemeen voortgezet onderwijs en beroepsgerichte opleidingen. De (bijzondere) avo/vwo-scholen ontvangen een normvergoeding, afgestemd op de feitelijke kosten, die rijkscholen maken. De laatste worden op declaratiebasis bekostigd. De uitgaven van rijkscholen zijn maatgevend voor de omvang van de *lump sum* die bijzondere instellingen kunnen opeisen. In de nabije toekomst zal de overheid een verfijnder normvergoedingstelsel gaan hanteren.

Scholen voor (of met afdelingen voor) beroepsonderwijs worden deels via normvergoedingen, deels op declaratiebasis betaald. Voor het mbo ligt een normvergoedingstelsel in het verschiet. Het voorstel om het onderwijsaanbod in het voortgezet onderwijs te flexibiliseren (zie hoofdstuk V) heeft uiteraard gevolgen voor de bekostiging. Alle scholen zullen dan in beginsel beroepsoriënterende opleidingen aan kunnen bieden. Afgezien van de wenselijkheid van normbekostiging als zodanig zal dan gestreefd moeten worden naar een integraal systeem van budgetbekostiging.

Een ver doorgevoerde rendementsfinanciering van het voortgezet onderwijs wijst de commissie met klem af. In de eerste fase van het voortgezet onderwijs domineert nog steeds de oriënterende en funderende onderwijsdoelstelling. De elementaire educatie verdraagt zich niet met een sterk selecterende werking van *outputfinanciering*. Voor de tweede fase van het voortgezet onderwijs ligt dat genuanceerder. Min of meer definitieve keuzen voor leerwegen zijn dan gemaakt. Het niveau is bepaald, het onderwijs vertakt zich. Er is ook wel een reden om rendementsfinanciering in het voortgezet onderwijs toe te passen. Wordt de school bekostigd naar rato van het aantal ingeschreven leerlingen dan loont namelijk studievertraging. (Meer leerlingen, meer middelen.) Leerlingen hebben er belang bij dat de bekostigingssystematiek scholen in zekere mate prikkelt tot prestaties. Angst voor niveau-inflatie (scholen zouden soepeler worden bij leerlingbeoordelingen) hoeft op zich niet op zijn plaats te zijn. Diploma-eisen en examenvoorschriften blijven gelden. Van de rendementsfinanciering gaat ook wel een prikkel uit voor een reële selectie van passende leerwegen voor leerlingen.

Reden waarom de commissie kiest voor een sterk gereguleerde rendementsfinanciering. De mate waarin positieve prestaties doorwerken bij het vaststellen van de omvang van bedragen dient in een zorgvuldig evenwicht te zijn met de basissubsidie, die scholen krijgen. Het bedrag per verstrekt diploma moet in balans zijn met de vaste som geld die men krijgt ter realisering van de taken die aan een opleiding verbonden zijn, zodat een mogelijk oneigenlijke selectie van leerlingen moet worden vermeden.

Ook contractfinanciering moet (zeker in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs) een kans krijgen. De maatschappelijke orientatie, broodnodig in het zich functioneel vertakkend onderwijs, is ermee gebaat. Waarborgen voor de rechtspositie van leerkrachten en het pedagogisch klimaat van onderwijsinstituten zijn op hun plaats. Uiteraard laat deze aanbeveling de taak van de overheid onverlet om te zorgen voor een afdoende bekostiging. Reguliere bekostiging en *output*financiering dienen geen communicerende vaten te zijn.

6.3 Het hoger onderwijs

In dit bestek blijven het post-initieel onderwijs en het onderzoekssysteem goeddeels buiten ons gezichtsveld, vanwege hun wel zeer specifieke karakteristieken. Onze aandacht beperkt zich tot het na-leerplichtige (hoger) onderwijs. Voor dat traject aanvaardt de overheid momenteel verantwoordelijkheid voor volledige bekostiging, in die zin dat

- 80% van de kostprijs voor rekening komt van de overheid,
 - 20% als eigen bijdrage door de onderwijsontvanger wordt ingebracht.
- (Een stelsel van studiefinanciering komt aan de kosten van studenten tegemoet.)

De overheidsbijdrage aan hoger onderwijsinstellingen wordt op normatieve basis vastgesteld en als *lump sum* uitgekeerd. Taken en middelen worden gekoppeld (in het wetenschappelijk onderwijs via het ingewikkelde en ondoorzichtige zogenaamde Plaatsen Geld Model en voor het hoger beroepsonderwijs via het HBO-bekostigingsmodel). De omvang van het uit te keren bedrag hangt nauw samen met het volume van de onderwijsvraag (het aantal studenten). Er is sprake van rendementsfinanciering, omdat de overheid, per afgestudeerde, middelen toekent die overeenkomen met de kosten voor 4,5 jaar onderwijs. Voor uitvallers ontvangt men een som, die gelijk staat met de kosten voor 1,35 jaar onderwijs. De feitelijke studieduur is voor de bekostiging als zodanig zonder betekenis. (Wel is het inschrijvingsrecht van studenten voor zowel de propaedeuse als de totale studie beperkt.) Ook andere rendementselementen spelen een rol (aantal promoties, voorwaardelijke financiering van onderzoek). Vanwege de *lump sum* bekostiging is de bestedingsruimte vrij groot.

In de jaren tachtig heeft de overheid een toenemende invloed op de instellingen gekregen. Zo heeft zij aparte budgetten gecreeerd ter sturing en stimulering van verschillende activiteiten, het aantal hoogleraren gelimiteerd, voorschriften uitgevaardigd voor de verhoudingen tussen diverse personeelscategorieën, het minimaal aantal assistenten in opleiding bepaald en dergelijke.

Meer ruimte ontstond er bij het vaststellen van nieuwe studierichtingen. Soepeler werd het beleid ook met betrekking tot af- en overschrijvingen, zowel tussen personeels- en materiele kosten als ten aanzien van de overschrijving naar volgende begrotingen. Deze beleidslijn moet worden versterkt door de direct financiële overheidsafhankelijkheid van instellingen te verkleinen. 'Een mogelijkheid daartoe is gelegen in een systeem waarbij de

overheid de directe financiering grotendeels vervangt door indirecte financiering.⁸ De relatie tussen instelling en gebruiker wint dan aan gewicht

De bekostiging dient voldoende garanties te blijven bieden voor een goede taakuitoefening en zodanig ingericht te zijn dat instellingen zelf keuzen kunnen maken. Reden waarom de commissie pleit voor een bekostigingsmodel dat:

- taken en middelen helder koppelt, door zowel de taakstelling naar aard en omvang als de daaraan verbonden kosten vast te leggen. De overheid zal op basis van vastgestelde tarieven voor taken betalen,
- ervoor zorgt dat de overheid met de instelling de niet uitgevoerde taken kan verrekenen;
- de sturing van de overheid (via bijvoorbeeld missiebudgetten) van - nieuwe - taken aan grenzen bindt en alleen mogelijk maakt, als instellingen in hun aanbod onvoldoende reageren op maatschappelijke behoeften of beleidspiepunten (Slechts een beperkt percentage van het totale budget mag daarvoor beschikbaar zijn),
- de instellingen minder eenzijdig en direct afhankelijk maakt van directe rijksbijdragen. Dat kan, door de hoger onderwijsinstellingen de ruimte te geven zelf binnen grenzen de eigen bijdrage van studenten (collegegelden) te laten vaststellen en hen toe te staan initiatieven via de kapitaalmarkt te laten bekostigen. De overheid moet één en ander wel maximaliseren. Dit met het oog op de toegankelijkheid van het onderwijs en de sociale risico's voor studenten, die geld moeten gaan lenen

Met dat laatste punt belanden wij op het terrein van de studiefinanciering. In het Wetsvoorstel voor het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek stelt de regering met betrekking tot de bekostiging voor, een systematiek in te voeren, die zich meer oriënteert op de 'marktverhouding' tussen vragers en aanbieders. Een stelsel van studiepunten verleent studenten recht op onderwijs (*vouchergedachte*). Instellingen worden bekostigd in verhouding tot het aantal verworven inschrijvingsrechten (de aangeleverde bonnen). Per feitelijk geleverde prestatie keert de overheid een vast bedrag uit. Deze, van de opleiding onafhankelijke, basisprijs vult zij aan met een opslag voor uitgereikte diploma's. Daarin zijn kostenverschillen tussen opleidingen verdisconteerd (gelijkstelling naar capaciteit).

Voordeel van deze opzet zou zijn, dat de flexibilisering van leerwegen wordt aangemoedigd via de vragende, studerende partij en de zelfregulering een impuls krijgt. Kwaliteitscontrole zou dan onder meer via zelfcorrectie tot stand komen. Bovendien zijn er prikkels in het systeem in te bouwen, die tot 'snel studeren' motiveren (studenten kunnen extra studiepunten verwerven)

In het uiteindelijke wetsvoorstel is (voorlopig) van een *vouchersysteem* afgezien, omdat de mogelijkheden verkend worden om het studiepuntenstel-

8 W C M van Lieshout, 'Het hoger onderwijs op drift', uit W C M van Lieshout (red.), *Bestuur en meesterschap*, Staatsuitgeverij (juli 1988) 203. Hieronder volgen wij in hoofdlijnen dit betoog

sel in te voeren voor alle na-leerplichtig onderwijs. In de discussie over toepassing van het *vouchers*stelsel moeten twee zaken onderscheiden blijven, te weten:

- het studierecht;
- de studiefinanciering.

In de voornoemde voorstellen zijn de leerrechten gekoppeld aan de vergoeding van de studie-uitgaven van studenten en leggen zij de (maximale) studieduur vast. De gelimiteerde leerrechten binden niet alleen de aanspraken op studiefinanciering aan een zekere "spanne tijds", maar ook het recht op inschrijving, tegen een beperkte eigen bijdrage van de student, in de vorm van collegegelden (vergelijk de discussie over de Harmonisatiewet collegegelden hoger onderwijs). Een Centraal Register Inschrijvingen oefent daar controle op uit. Feitelijk worden daarmee drempels voor de toegankelijkheid van het onderwijs opgeworpen. (Motief is onder meer de beheersing van een moeizaam in de hand te houden open einde-financiering.)

We noemen enige voordelen van de *vouchers*systematiek, zoals die uit de literatuur zijn op te diepen

- de zelfregulering (hier vraag- en aanbodverhoudingen) zou een impuls krijgen;
- het werkt, toegepast op het gehele na-leerplichtig onderwijs, de verdelende rechtvaardigheid in de hand. Het 'profijt van de overheid' uitgedrukt in gelimiteerde leerrechten is in beginsel voor allen gelijk, vooral ook omdat,
- resterende, niet-gebruikte leerrechten in latere levensfasen kunnen worden ingezet (ook voor vormen van post-initieel onderwijs waarvoor de overheid geen bekostigingsverantwoordelijkheid draagt);
- het vergroot het doelmatig gebruik van onderwijsvoorzieningen (omdat het leerlingen of studenten aanspoort studiepunten te sparen)

Vraag is echter of één en ander niet al te rooskleurig wordt voorgesteld

- dat studenten van instellingen onderwijs via leerbonnen "kopen", zal nauwelijks tot een versterking van hun positie leiden. Het hoger onderwijs functioneert (gelukkig) niet als een markt. De mededinging tussen instellingen is beperkt en voorzover er een 'slag om de student' is, wordt zij door een studiepuntenstelsel nauwelijks vergroot. (Het aantal studenten bepaalt ook nu al de omvang van het instellingsbudget, één van de redenen waarom deze hun programma's nu al meer op de behoeften van studenten afstemmen),
- aan de verdelende rechtvaardigheid is ook tegemoet te komen door middel van een algemeen toegankelijk studiefinancieringssysteem. Zeker als de tijd gedurende welke studenten recht hebben op studiefinanciering aan een leeftijdsgrens is gebonden en er recht gedaan wordt aan het draagkrachtbeginsel,
- dat mensen, die zelf in het eigen onderhoud kunnen voorzien, post-initieel opleidingen met gespaarde waardebonnen betalen, strookt niet met de maatstaf van sociale rechtvaardigheid en met de overheidstaak om slechts bodems in het bestaan te leggen,

- de prikkel tot doelmatigheid is een winstpunt, maar is ook op andere manieren in de studiefinanciering in te bouwen.

Aan het geopperde systeem kleven ook bezwaren:

- de registratie zal veel menskracht en energie vergen,
- de instellingen moeten hun onderwijseenheden afstemmen op het puntensysteem, hetgeen de inrichtingsvrijheid in een bureaucratisch keurslijf wringt

Toch doen zich in de huidige studiefinancieringssystematiek ook een aantal klemmende knelpunten voor. Te wijzen valt op

- de eenzijdige gerichtheid van studiefinanciering op jongvolwassenen, die een voltijdsopleiding volgen,
- de gescheiden verantwoordelijkheden van Onderwijs en Wetenschappen en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, terwijl er in die zin sprake is van communicerende vaten, dat een studentenaanwas in de regel leidt tot minder uitkeringsgerechtigden en vice versa;
- de grote inkomensverschillen tussen categorieën jongvolwassenen (werklozen, werkenden, studenten en deeltijdstuderenden).

Verantwoord voortbouwen pleit voor een harmonisatie in regelgeving en subsidiestromen. Het CDA-programma verwacht van langdurige werklozen een actieve deelname aan het nakomen van een verplichte opkomst voor her- en bijscholing en heroriënteringsgesprekken. In het licht van de in dit programma ingenomen standpunten bepleit de commissie dan ook de integratie van de studiefinanciering en regelingen op het terrein van sociale zekerheid. Eén en ander *zou kunnen* door

- de studiefinanciering onder te brengen bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
- een basisuitkering vast te stellen, waar studenten, zowel als werkloze jongeren aanspraak op kunnen maken, met dien verstande dat een aanvullende verstrekking mogelijk is:
 - voor studenten in de vorm van een rentedragende lening, waarbij bij de wettelijk geregelde terugbetaling van de studieschuld, voldoende rekening wordt gehouden met de terugbetalingscapaciteit van betrokkenen,
 - voor werklozen in de vorm van scholingsloon of werkervaringsloon (eventueel aan de werkgever uitgekeerd via tijdelijke vermindering sociale premies),
 - voor schoolverlaters via een opslag op de basisuitkering gedurende een te beperken periode nadat het dagonderwijs is verlaten,
- de basisuitkering op te laten lopen al naar gelang de leeftijd van de ontvangers;
- de aanvullende beurs af te schaffen dan wel de hoogte van de basisuitkering over de hele linie (gedurende bijvoorbeeld vier jaar) afhankelijk te maken van de financiële positie van het ouderlijk huis,
- het partnerinkomen mee te laten tellen bij vaststelling van de omvang van de basisuitkering

Na (bijvoorbeeld) de 27-jarige leeftijd treedt het reguliere regime van de Rijksgroepsregeling werkloze werknemers (RWW) in werking en vervalt het recht op de complementaire aanvullende lening en dienen werklozen permanent beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt. Voor het volgen van arbeidsmarktrelevant deeltijdonderwijs met behoud van uitkering moeten mogelijkheden worden gecreeerd (Nadere criteria kunnen de bureaus voor arbeidsvoorziening formuleren)

De indirecte bekostiging van hoger onderwijsinstellingen is te versterken door henzelf – gelimiteerd – de omvang van de onderwijsretributie (collegedelden) te laten vaststellen. Via het leningsdeel van de studiefinanciering zou dit voor studenten tot een bepaalde grens gecompenseerd kunnen worden. Voor bijdragen die een dergelijke limiet overschrijden, zullen studenten moeten lenen op de kapitaalmarkt onder de daar geldende condities. Alleen het hoger onderwijs zal tot het vaststellen van een eigen retributie over mogen gaan. Het te verwachten inkomen na de studie moet immers voldoende draagkracht opleveren om lening plus rente terug te betalen. In het geschetste model is het studierecht niet beperkt door gelimiteerde onderwijsbonnen. Het leerrecht wordt niet beperkt, maar de aanspraak op de basisuitkering plus opslag is gebonden aan een nader te bepalen leeftijdsgrens.

Ten aanzien van het personeelsbeleid en -beheer laat het wetsvoorstel instellingsbesturen in het hoger onderwijs – vanzelfsprekend binnen de grenzen van een globale centrale rechtspositieregeling – in beginsel een grote mate van verantwoordelijkheid. De budgetbekostiging kan leiden tot een vrij grote bestedingsruimte (sovereiniteitsbeginsel). Aanspraken op wachtgeld en dergelijke kunnen in principe voor rekening van de instellingen komen.

Veel overheidsbepalingen, die het management van de instellingen beïnvloeden, de werving en inzet van mensen afremmen en de concurrentiepositie van instellingen op de arbeidsmarkt beperken, dienen te worden teruggeschroefd. De overregulering zal de overheid moeten terugdraaien, hetzij via een privatisering van het arbeidsvoorwaardenbeleid, hetzij via afspraken in het driehoeksoverleg tussen instellingsbesturen, overheid en vakbonden, zodat bevoegde gezagen als werkgevers op kunnen gaan treden en daarvoor de noodzakelijke speelruimte krijgen. Daaraan dienstbaar is eventueel

- de verruiming van functie-omschrijvingen en een dienovereenkomstige verruiming van inzetmogelijkheden;
- de vergroting van de mogelijkheid tot tijdelijke aanstellingen,
- het verruimen van de mogelijkheid in individuele gevallen af te wijken van generale regels,
- de verruiming van het beleid ten opzichte van combinatie-aanstellingen (deskundigheid uit publieke instellingen en bedrijfsleven),
- de kwaliteitsverbetering van de arbeid.

7. Conclusies

De eisen, waaraan bekostigingstechnieken in het onderwijs moeten voldoen, passeerden in dit hoofdstuk de revue. Na een analyse van het rechtsgelijkheids-, rechtzekerheids-, soevereiniteits- en subsidiariteitsbeginsel, volgde een nadere toelichting op de technieken die in principe hanteerbaar zijn.

Het declaratiestelsel bleek teveel uit te nodigen tot regelgeving en een bureaucratische beheersing van het onderwijsproces.

De budgetfinanciering kwam als geschiktst bekostigingsmiddel uit de bus, mits de normvergoedingen terug te voeren zijn op adequate en eventueel verfijnde bekostigingsformules.

Het formatiebudgetteringssysteem kent, zo bleek, vergeleken met het declaratiestelsel veel voordelen, maar breekt niet principieel door het dichte woud van regelgeving heen. Dit vanwege de declaratie-elementen die er in zijn verwerkt.

Rendementsfinanciering en contractactiviteiten kunnen – mits gedoseerd – diensten bewijzen na het basisonderwijs. Elke onderwijssoort onderging ten slotte een korte analyse. Budgetbekostiging viel bij alle geledingen toe te passen, zowel ten aanzien van personele als materiele kosten. Een – beperkte – uitwisseling tussen deze kolommen dient in alle onderwijssoorten mogelijk te zijn. Rendementsfinanciering past niet bij het basisonderwijs, zo was de conclusie. Hetzelfde geldt voor de contractfinanciering.

Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid verdient de budgetbekostiging eveneens de voorkeur boven andere modellen. Een normvergoedingstelsel levert gelijkheid in voorzieningencapaciteit op (reële gelijkstelling).

Afrondend sommen wij de meest in het oog springende beleidsaanbevelingen op.

- in het basis- en voortgezet onderwijs zal de overheid ten aanzien van personele lasten moeten overstappen van bekostiging op declaratiebasis naar een normvergoedingstelsel. Zeker in het licht van de in hoofdstuk VI bepleite schaalvergroting zijn alle voorwaarden daarvoor ruimschoots aanwezig,
- stringente schotten tussen personele en materiele uitgaven passen niet bij de relatief autonome school;
- de hogere onderwijsinstellingen zullen, veel meer dan thans, indirect bekostigd moeten worden. De hoogte van collegegelden dienen zij mede te kunnen gaan bepalen;
- de studiefinanciering zal ondergebracht moeten worden bij het ministerie van Sociale Zaken. Integratie met de sociale zekerheidsregelingen dient nagestreefd te worden.

VIII. Kwaliteitsbevordering en deugdelijkheidsbewaking

1. Inleiding

De publieke gerechtigheidsnorm spoort de overheid aan, om de kwaliteit van het onderwijs tot voorwerp van haar zorg te verklaren. De rechtsgronden zijn divers. In hoofdstuk III kwamen zij al aan bod. We herhalen ze in steekwoorden. Te wijzen valt op

- de taak van de overheid om bijzondere scholen als eerstverantwoordelijken voor het onderwijs de faciliteiten te verschaffen, die een goed onderwijsproces mogelijk maken en zorg te dragen voor voldoende openbaar onderwijs,
- het bewaken van de vloeren in het bestaan van leerlingen. Deze hebben recht op een uit publiek oogpunt afdoende vorming en toerusting, zodat zij later verantwoordelijkheden kunnen dragen,
- het beschermen van de voorwaarden waarbinnen andere sectoren van de samenleving functioneren. Het onderwijs beïnvloedt deze voorwaarden. De bescherming van gerechtvaardigde belangen van "afnemers" van het onderwijs is hier aan de orde (de civiele effecten van het onderwijs)

De zorg voor de kwaliteit van het onderwijs kan de overheid niet voor zichzelf alleen opeisen. Beide, scholen en overheid, hebben verantwoordelijkheden voor een verantwoorde overdracht van kennis en vaardigheden en de vorming van leerlingen of studenten. Dat neemt niet weg, dat de verantwoordelijkheden van beide partijen wezenlijk van elkaar verschillen. De overheid stoelt haar handelen op rechtsoverwegingen, terwijl scholen vooral pedagogisch-vormende instellingen zijn. In het concrete "onderwijsgebeuren" zijn beide zaken natuurlijk sterk vervlochten. Er is dan ook sprake van een (gedeeltelijke) overlapping (of convergentie) van staats- en schooldoelstellingen. (Bij het openbaar onderwijs vallen, beide, althans formeel, totaal samen.) Reden waarom het 'publieke domein' geen terrein is waarop de overheid zich alleen mag bewegen. Reden ook waarom wij scholen als eerstverantwoordelijken aanmerken voor het realiseren van, ook publieke, onderwijsdoelstellingen. (Bijzondere) scholen geven zelf invulling aan die verantwoordelijkheid en voegen daar een dimensie aan toe, door de vorming in te bedden in eigen opvattingen en idealen omtrent onderwijs. Waar de overheid het werken aan eigen doelstellingen respecteert en de voorwaarden daarvoor schept, is sprake van wederzijdse erkenning (of co-existentie) van de publieke en onderwijskundige oogmerken.¹ Er kunnen

¹ Vergelijk E. M. H. Hirsch Ballin. De christen-democratische politieke overtuiging omtrent de reikwijdte van democratisch-rechtsstatelijke politiek. Uit: A. M. J. Kreukels en J. B. D. Simons (red.), *Publiek domein*, De veranderende balans tussen staat en samenleving. Boom (Meppel/Amsterdam 1988) 115.

zich tenslotte ook spanningen voordoen tussen de doelstellingen van overheid en afzonderlijke scholen. Zo kunnen bijvoorbeeld kennisaspecten, die leerlingen zich ter voorbereiding op het maatschappelijk leven eigen moeten maken, botsen met de opvattingen en waardepatronen van scholen. (Voorbeelden liggen voor het oprapen: de omstreden evolutietheorie in de biologielessen, inzichten in de vrije ondernemingswijze productie en het opwekken van kernenergie.)

In dit hoofdstuk zal een christen-democratische verkenning plaatsvinden van de overheidstaken, gericht op de onderwijskwaliteit. Eerst vragen de begrippen deugdelijkheid en kwaliteit om verheldering. Daarna zal het rapport de manieren, waarop de overheid zich met de kwaliteit van het onderwijs kan inlaten, uiteenzetten. Deze onderwijspolitieke middelen zullen tegen het licht van de inmiddels vertrouwde beginselen (rechtszekerheid, soevereiniteit, subsidiariteit en rechtsgelijkheid) worden gehouden. Het beoogt mondt ten slotte uit in een aantal, op de verschillende onderwijssoorten toegespitste, beleidsaanbevelingen.

2. Kwaliteit en deugdelijkheid

Kwaliteit is als zodanig een meerduidig begrip. Vanwege haar onbepaaldheid fungeert het al snel als een 'toedekker van geschillen'. Het biedt een vluchtroute langs soms lastige en hinderlijke ideologische discussies over onderwijs. 'Het verhuult de maatschappelijke belangenstrijd in het onderwijs.'² In haar onbepaaldheid heeft het allesomvattende pretenties, want niemand is tegen kwaliteit. Zo verstaan is de overheidszorg voor de kwaliteit behalve een onbestemde tevens een gevaarlijke taak. De relatief autonome taakopvatting van scholen kan ermee op de tocht komen te staan. Een afbakening van de bevoegdheden van overheid en (bijzondere) scholen is dan ook nodig.

Het feit, dat het begrip 'kwaliteit' zoveel ruimte voor interpretatie laat, maakt het ook tot een handzame term. Hij kan dienst doen bij verheldering van christen-democratische onderwijsopvattingen. Immers de vrijheid van onderwijs kent aan scholen de mogelijkheid toe zelf vast te stellen welke onderwijsdoelen zij zich stellen. Per school zullen de streefdoelen uiteenlopen. (Bijzondere) scholen bepalen zelf, wat zij onder kwaliteit verstaan. De overheid moet daar alleen de voorwaarden voor scheppen, door onder meer garant te staan voor de vloeren in het bestaan van de onderwijsinstellingen. Vervolgens heeft zij zelf alleen met die elementen van het onderwijs te maken, die de rechten van bijvoorbeeld leerlingen en afnemers raken. Deze aspecten van het onderwijs willen wij, ons aansluitend bij de Grondwet, tot deugdelijkheid dopen. Deugdelijkheid en rechtsmotief horen principieel bij elkaar. Definitie en definieerder lopen dus al naar gelang wij spreken over kwaliteit – de mate waarin scholen aan eigen doelstellingen vol-

² W. J. W. Wielemans *Autonome scholen in uniform*. Over het effect van de autonomie-bevordering in het onderwijs, 1989.



doen – of deugdelijkheid uiteen. De overheid is op grond van deugdelijkheidsoverwegingen gerechtigd eisen aan het onderwijs te stellen. Daarbij denken wij aan de bescherming van grondrechten van leerlingen, de inrichting van het onderwijsbestel als nationale voorziening en – breder nog – het algemeen belang. Deze zaken sporen de overheid aan een deugdelijkheidsbewakende en/of deugdelijkheidsbepalende rol te bekleden. Bij deugdelijkheidsbepaling gaat het om verplichtende onderwijsinhoudelijke voorschriften (eindtermen, examenvoorschriften). De deugdelijkheidsbewaking heeft een meer evaluerend karakter (inspectie, periodieke peilingen).³ De reikwijdte en de intensiteit van de deugdelijkheidseisen zullen de eigen verantwoordelijkheden van scholen niet mogen aantasten. De instrumenten, die de overheid in beginsel ter beschikking staan, komen hieronder aan bod.

3. Kwaliteitsbevordering en deugdelijkheidsbewaking

In deze paragraaf zullen wij ingaan op de instrumenten die de overheid bij kwaliteitsbevordering, deugdelijkheidsbepaling en -bewaking kan hantieren. Het ideaaltypisch concept van de verantwoordelijke samenleving fungeert bij de opsomming van de beleidsmiddelen als invalshoek. De instrumenten, die achtereenvolgens aan het oog voorbijtrekken, zijn gerangschikt naar de intensiteit waarmee zij het schoolbeleid beïnvloeden. Behandeld worden het faciliterend beleid, de procedurele-, formeel-inhoudelijke en inhoudelijke regelgeving.

3.1 Het faciliterend overheidsbeleid

Om zelfstandig handen en voeten aan hun aspiraties te geven en het onderwijs naar eigen inzicht in te richten moeten scholen over adequate personele, pedagogisch-didactische en financiële middelen kunnen beschikken. Kwaliteitsbevorderend is het overheidsoptreden dat zich daarop toelegt. Het woord kwaliteit is hier een bewust gebruikte term (zie boven). Concreet gaat het bij de kwaliteitsbevordering om de bekostiging van het onderwijs, de zorg voor een goede huisvesting, een redelijk niveau van stichtings- en opheffingsnormen (zodat de drempel om voor bekostiging in aanmerking te komen niet te hoog is), adequate opleidingen voor onderwijsgevenden, leidinggevenden in de school en ondersteunende functionarissen, goede nascholingsmogelijkheden en een toegesneden onderwijsverzorgingsstructuur. Faciliterende beleidsinstrumenten en bekostigingsmethoden mogen de scholen niet nodeloos voor de voeten lopen (vergelijk hoofdstuk VII). Het presterend overheidsoptreden overheerst uiteraard bij het faciliterend overheidsbeleid. Maar geld zegt niet alles. Ook met 'goede woorden' kan de overheid scholen terzijde staan. Via periodieke peilingen, evaluatie-onderzoeken, de presentatie van prognoses, de verkenning van betekenisvolle maatschappelijke trends en ontwikkelingen kan

3 Vergelijk A. K. Koekkoek, Hoe deugdelijk is kwaliteit, Kwaliteitseisen in het licht van artikel 23 Grondwet, 1989 *Nederlandse Staatscourant*, februari 1989, nr. 39.

zij scholen de spiegel voorhouden en hen bewuster maken van de context waarin zij functioneren.

3.2 De procedurele regelgeving

Zodra het overheidsoptreden een meer verplichtend karakter krijgt, begeeft het beleid zich op het terrein van de deugdelijkheid van het onderwijs. De overheid treedt dan op om activiteiten via rechtsnormen te kanaliseren. Uiteraard moeten ge- en verboden die zij hanteert, stoelen op publieke gerechtigheidsoverwegingen. Het publieke domein komt daarmee in zicht. Gespreide verantwoordelijkheid is een richtinggevend beginsel bij dit deugdelijkheidsbeleid. Als de betrokken private partijen namelijk zelf via mechanismen van zelfregulering en -correctie de publieke (rechts)belangen afdoende kunnen behartigen, moet de overheid hooguit procedureel-voorwaardenscheppend handelen.

In de grond van de zaak gaat het bij het deugdelijkheidsbeleid immers om verdiscontering in het schoolbeleid van de gerechtvaardigde belangen van derden en met name van leerlingen. De afstemming die dat vergt, kan het best op schoolniveau zelf plaatsvinden, via bijvoorbeeld de eerder genoemde marktcoördinatie, de verenigingsdemocratie en overlegcoördinatie. De overheid moet zelf minder intensief optreden, naarmate 'mechanismen van zelfregulering' voldoen als afstemmingsmethoden. Via de schoolkeuzevrijheid, ouderraden, ledenvergaderingen en dergelijke kunnen ouders en andere betrokkenen een vinger aan de pols van het schoolbeleid houden. Zij zijn daar zelfs veel beter toe in staat dan de overheid, die per definitie een veel grofmaziger kijk op de zaak heeft.

Maar niet alleen de belangen van leerlingen zijn via procedurele middelen te behartigen. Uitdrukkelijk geldt dat ook voor voor- of vervolgoopleidingen en de samenleving in bredere zin. Te denken valt daarbij aan verplichte consultatie van aansluitende opleidingen of maatschappelijke instellingen alvorens een onderwijsrechtspersoon zijn schoolwerkplan of leerplan kan vaststellen. Van een dergelijk overleg gaat een appellerende en bewustmakende werking uit.

3.3 Formeel-inhoudelijke regelgeving

Het meer procedurele karakter van de regelgeving verdwijnt zodra de overheid zich rechtstreeks en dwingend met de inhoud van het onderwijs gaat bezighouden. Dat vergt uiteraard zorgvuldigheid. Het hart van het pedagogisch proces is ermee gemeoid. Convergence van statelijke en niet-statale belangen is bij de inhoudelijk getinte regelgeving geen vanzelfsprekende zaak meer. Kennisoverdracht is immers ingebed in een zingevingsperspectief. Kennisinhouden en vaardigheden, die de overheid als ondergrenzen nodig acht om later maatschappelijk "mee te kunnen", hoeven niet te corresponderen met de inzichten en prioriteiten van schoolbesturen. Dat is een extra reden voor terughoudendheid, die te meer in het oog springt nu ons land een smeltkroes is geworden van (sub-)culturen en levensbeschouwelijke en filosofische stromingen. Uniforme vakinhoudelijke regels bot-

sen al snel op opvattingen en normen van specifieke bevolkingsgroepen. Via formeel-inhoudelijke regelgeving is daar veelal een mouw aan te passen. De overheid schrijft dan slechts zeer globaal voor waar scholen aandacht aan moeten schenken. (Dàt-bepalingen. Fictief voorbeeld: scholen moeten er voor zorgen, dat vredesvraagstukken in hun onderwijs aan bod komen) Hóe zij dat inrichten en vanuit welke invalshoek zij de materie behandelen, blijft een zaak van de bevoegde gezagen. De wet noemt in een dergelijk geval slechts de naam van een vak of vakonderdeel, met eventueel daaraan gekoppeld een enkel woord over de doelstelling, en laat de invulling verder over aan scholen.

Voor al bij zeer identiteitsgevoelige onderwerpen ligt een dergelijke benadering – zo er al inhoudelijke regelgeving nodig is – voor de hand. Gecombineerd met voorschriften voor tijdsbesteding stelt de overheid in elk geval veilig dat scholen de onderwerpen aan de orde stellen.

3.4 (Materieel-)inhoudelijke eisen

De inhoudelijke deugdelijkheidsbepaling is het sluitstuk van de opsomming. De benoeming of globale omschrijving van vakken maakt plaats voor gedetailleerder inhoudelijke bepalingen. Daarbij valt te denken aan examenprogramma's (en vooral ook de achtereenvolgende examens, uitgegeven in examenbundels beïnvloeden het onderwijs) en/of eindtermen met een *inhoudelijk-richtinggevende inslag*.

De status van eindexamens zal duidelijk zijn. Eindtermen komen in verschillende gedaanten voor. Zij beschrijven kwaliteiten van leerlingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden. Zij kunnen dienst doen als: omschrijvingen van de leerstof (niet bedoeld als selecterend meetinstrument, slechts het onderwijsaanbod wordt 'beregeld'), richtlijnen voor het nastreven van bepaalde onderwijsdoeleinden (bijvoorbeeld multiculturele of emancipatoire oogmerken) en als basis voor examenprogramma's (dan gaat het uiteraard wel om een beoordeling van leerlingen)

Eindtermen maken het peil van het onderwijs controleerbaar en vergelijkbaar. Zij verschaffen een referentiekader voor afsluitingstoetsen. De toetsen en scores daarop maken het onderwijs transparant. Voor ouders is dat van belang bij de schoolkeuze, voor leerlingen bij beslissingen over te volgen vervolgopleidingen en voor scholen bij de zelfevaluatie. De eenheid van het onderwijsgebouw is van grote betekenis (voor de genoemde aansluiting, de mobiliteit van huishoudens, de civiele effecten van opleidingen)

Deugdelijkheidsbepalende maatregelen moeten zich beperken tot de strikte ondergrenzen van de kennis en vaardigheden die onderwijsontvangers (op termijn) nodig hebben, om te participeren in de samenleving.

Komt de overheid tot de conclusie dat er eindtermen dan wel examens nodig zijn om de deugdelijkheid te bewaken, dan zijn het volgens de commissie in eerste instantie – althans voor het bijzonder onderwijs – de scholen zelf die deze zouden moeten (kunnen) ontwikkelen. In en voor eigen kring zou men per richting zelfstandig eindtermen op moeten kunnen stellen. De overheid zou de voorwaarden voor deze zelfwerkzaamheid moeten scheppen, zodat er verschillende eindtermen voor enerzijds het openbaar onder-

wijs en anderzijds het bijzonder onderwijs kunnen zijn. Wel dient er dan toetsing plaats te vinden (inspectie, minister, Onderwijsraad)

4. Voorschriften voor tijdsbesteding

Voorschriften voor tijdsbesteding zijn als instrumenten voor de onderwijs-politiek van groot belang. Via tijdsbepalingen kan de overheid scholen verplichten aandacht te schenken aan vak(aspecten), zonder zelf inhoudelijk zaken voor te schrijven. In die zin past het beleidsmiddel bij de formeel-inhoudelijke regelgeving. Ook hier zijn weer verschillende varianten mogelijk. Zo kan de overheid

- helemaal geen tijdsvoorschriften geven en scholen zelf laten bepalen hoeveel tijd zij, in welke fase van de opleiding, aan een (verplicht) vak wensen te besteden,
- percentages van de beschikbare tijd voorschrijven (bijvoorbeeld op jaarbasis of gezien over de hele opleidingsperiode),
- lesuren vaststellen voor de hele opleidingsduur, per jaar of bijvoorbeeld per week (minimumlessentabellen)

Per sport van deze interventieladder neemt de graad van overheidsbemoeyenis toe. De bewijslast voor het hanteren van relatief ingrijpende instrumenten ligt bij de overheid.

Overigens hoeven tijdsvoorschriften niet samen te vallen met een indeling in vakken. Aandachtsvelden kunnen dwars door vakken heenlopen. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk scholen te verplichten om bijvoorbeeld 15% van het onderwijsaanbod te wijden aan oriëntatie op de eigen taal, of een oriëntatie op de wereld van het beroep. In het schoolwerkplan kunnen scholen verantwoorden, hoe zij één en ander in het vat gieten. De oriëntaties kunnen door vakken heensnijden. Met een scriptie over bijvoorbeeld houtbewerking vindt kruisbestuiving tussen de twee genoemde aandachtsvelden plaats. Scholen kunnen via dergelijke voorschriften creatief met hun tijd omgaan en uiteindelijk tijd uitsparen.

5. Openbaar en bijzonder onderwijs

In de onderwijswetgeving is het gebruikelijk artikelen op te nemen over het bestuursrechtelijk verschil in omgang met het openbaar en bijzonder onderwijs. Wetsbepalingen regelen het openbaar onderwijs rechtstreeks. De bepalingen houden voor het bijzonder onderwijs voorwaarden voor bekostiging in. De zin van dit onderscheid is, dat de grondwettelijke vrijheid van het bijzonder onderwijs wordt gerespecteerd om het onderwijs op een andere dan in de wet bepaalde manier te organiseren. De regelingsmacht van het bijzonder bevoegd gezag is daarmee erkend. De strekking van de bepalingen kan echter niet identiek zijn. Het openbaar onderwijs onderscheidt zich in essentie van het bijzonder onderwijs door zijn openbare karakter, dat wil zeggen zijn gewaarborgde open toegankelijkheid. In de eerbiediging

van ieders godsdienstige en filosofische begrippen vindt het zijn bestaansrecht De deugdelijkheid van openbaar en bijzonder onderwijs loopt dan ook kwalitatief uiteen. De overheid dient strak op dit eigen karakter van het openbaar onderwijs toe te zien Als scholen voor openbaar onderwijs naar analogie van de bijzondere collega-scholen (wettelijk geregeld!) meer autonomie krijgen bij de inrichting van het leerproces, het onderwijskundig management en het personeelsbeleid, is het zaak er voortdurend op toe te zien, dat er geen eenzijdigheden, of beter gezegd onrechtmatigheden in het onderwijs sluipen In de eindtermen (examens), bedoeld voor het openbaar onderwijs, zal het openbare karakter tot uitdrukking moeten komen De randvoorwaarde van open toegankelijkheid blijft onverkort gelden, ook waar het openbaar onderwijs naar de norm van gespreide verantwoordelijkheid wordt bestuurd en beheerd

6. Deugdelijkheids- en kwaliteitsbeleid per schoolsoort

Deze paragraaf gaat na op welke manier de overheid per onderwijssoort met de kwaliteit en deugdelijkheid moet omgaan. Scholen uit verschillende trajecten van de leerroute onderscheiden zich van elkaar, zoals bleek uit hoofdstuk V In het beleid moet dat tot uitdrukking komen Per onderwijssoort schetsen wij eerst de algemene doelstellingen Voorts komt de vraag aan de orde welk beleid strikt genomen nodig is, om het onderwijs aan die uitgangspunten te laten beantwoorden. Zoals boven verwoord ligt de bewijslast voor het hanteren van sterk(er) ingrijpende beleidsmiddelen bij de overheid. Kwaliteitsbevordering krijgt prioriteit boven procedurele, formeel-inhoudelijke en inhoudelijke regelgeving.



Bij het onderwijsbeleid dient het kind centraal te staan

6.1 Het basisonderwijs

6.1.1 Algemene doelstelling

Het basisonderwijs biedt kinderen een eerste kennismaking met het schoolse vormingsproces. In hoofdstuk V constateerden wij dat hier de grondslagen voor een verdere persoonlijkheidsontwikkeling in opleiding en beroep worden gelegd. Het ononderbroken ontwikkelingsproces bleek centraal te staan. Een goede afstemming van het onderwijs op die ontwikkeling, welke per kind varieert, is cruciaal. Uit onderwijskundig oogpunt is het zaak kinderen 'groeikernen' voor latere ontplooiing van talenten aan te bieden en hen breed te vormen. In de WBO zijn deze zaken terecht als essentiële uitgangspunten opgenomen. De brede funderende vorming is nader uitgelegd in zaken als emotionele en verstandelijke ontwikkeling, de ontwikkeling van creativiteit, het verwerven van noodzakelijke kennis van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden.

6.1.2 Kwaliteits- en deugdelijkheidsbevordering

Scholen kunnen deze algemene doeleinden inbedden in en aanvullen met eigen pedagogische oogmerken en een extra dimensie aan het onderwijs toevoegen. De overheid zal daarvoor de randvoorwaarden moeten scheppen. Die plicht vertaalt zich in eerste instantie financieel. Daarnaast zal zij moeten zorgen voor een adequate onderwijsverzorgingsstructuur, pedagogische academies die voor verschillende onderwijsfuncties opleiden en goede na- en bijscholingsmogelijkheden.

Voorts kan de overheid periodiek via appelerende publikaties scholen op de hoogte houden van de mate waarin algemene doelstellingen worden bereikt.

Voor verstrekkender, meer normerende maatregelen zullen goede argumenten geleverd moeten worden, te meer omdat het basisonderwijs een grote mate van zelfregulering en -correctie kent op grond van zijn lange traditie, de consensus (in het veld) op hoofdpunten, het vrij dichte netwerk van betrekkingen tussen scholen, onderwijsbegeleidingsdiensten, uitgevers, landelijke instellingen en inspecteurs.

Die argumenten zijn zeker te leveren. Het funderend onderwijs is voor leerlingen namelijk van zoveel belang, dat waarborgen van procedurele en onderwijsinhoudelijke aard op hun plaats zijn. Hiaten in de funderende vorming leveren in de toekomstige levensloop namelijk zoveel permanente hindernissen op, dat een normerend overheidsoptreden niet volledig uit kan blijven.

6.1.3 Procedurele regelgeving

Procedurele regels zorgen ervoor, dat de beoogde deugdelijkheidswaarborgen via zelfregulering tot stand komen. Het schoolwerkplan kan als aangrijpingspunt voor procedurele voorschriften dienst doen. Het plan geeft een overzicht van de organisatie en inhoud van het onderwijs dat de school verzorgt. De leer- en ontwikkelingsdoelen van de school, leerstofkeuze, didactische werkvormen en de evaluatiewerkzaamheden zijn erin verwoord. Het schoolwerkplan zou optimaal als verantwoordingsdocument (van

scholen in de richting van ouders, betrokkenen en vervolgoopleidingen) benut moeten worden. Een plicht tot openbaarmaking is aan te bevelen. Voorts is het aan te bevelen scholen voor basisonderwijs voor te schrijven overleg te voeren met een nader te bepalen aantal vervolgoopleidingen uit de regio.⁴ In het schoolwerkplan legt de school verantwoording af van de wijze waarop zij met de adviezen omgaat. Het consulteren is als zodanig verplicht. De resultaten van het overleg zijn niet verplichtend.

Deze procedure kan zich herhalen, maar dan bestaat de overlegpartij uit een commissie met leden, gerecruteerd uit verschillende maatschappelijke sectoren (uit bijvoorbeeld de wereld van sport en spel, culturele instellingen of kerken). Ook dit overleg is niet verplichtend.

Deze procedurele regels kunnen de aansluiting met het voortgezet onderwijs stroomlijnen, de maatschappelijke oriëntatie verstevigen en de zelfregulering intensiveren.

6.1.4 *Formeel-inhoudelijke regelgeving*

De commissie acht het noodzakelijk dat de overheid naast faciliterende en procedurele maatregelen ook globaal aangeeft, hoe het gemeenschappelijk onderwijsaanbod moet worden samengesteld. Een afbakening van vakken of leergebieden op basis van het oriënterend en funderend doel van de elementaire educatie is dan geboden. Belangrijke criteria zijn

- a. de mate waarin kennis en vaardigheden later niet meer zijn in te halen;
- b. de mate waarin zij, indien niet verworven, een blijvende hindernis opleveren voor het functioneren in de samenleving;
- c. de mate waarin het groeikernen zijn voor verdere ontwikkeling;
- d. de mate waarin de persoonlijkheidsvorming aan bod komt;
- e. of iets buiten de schoolse situatie bijgebracht kan worden.⁵

Op grond van deze gecombineerde criteria kunnen globale aanbodseisen worden vastgesteld, die vooralsnog slechts aangeven dat er aandacht aan moet worden besteed. Concreet denkt de commissie daarbij aan Nederlandse taal, Engels, rekenen en schrijven (groeikernen), vormende vakken (expressie- en levensbeschouwelijk-georiënteerde vakken) en lichamelijke oefening. Voorts is een oriëntatie op de natuur en de samenleving nodig. Globale voorschriften voor de tijdsbesteding moeten deze bepalingen aanvullen.⁶ Scholen kunnen dan dwarsverbanden tussen vakken leggen en tijd uitsparen. In het schoolwerkplan leggen scholen verantwoording af van de tijdsbesteding. De inspectie ziet op naleving van de regels toe.

6.1.5 *Inhoudelijke regelgeving*

Deugdelijkheidsbepalende maatregelen acht de commissie, gezien het ka-

4 Vergelijk J.C. van Bruggen, *Deugdelijkheid te bewaken en te bevorderen*. Uit *Bulletin* (april 1989) 35 e.v.

5 Deze criteria stammen uit het WRR-rapport *Basisvorming in het onderwijs*. Daaraan is toegevoegd criterium d.

6 Bijvoorbeeld Nederlands en schrijven 10%, rekenen/wiskunde 10%, Engels 5%, expressie 10%, levensbeschouwing/aardrijkskunde/geschiedenis/biologie (gezamenlijk) 20%, lichamelijke oefening 7,5% en een vrije ruimte van 37,5%. Een en ander schoont de WBO op.

rakter van het basisonderwijs, ongewenst Eindtermen in de zin van omschrijvingen van de leerstof wijst zij af, om bovengenoemde redenen Bovendien kunnen zij selectiviteit in de hand werken⁷ De gedachte van een ononderbroken leerweg verzet zich tegen uniformerende uitspraken over hetgeen leerlingen moeten leren of wat men hen kan leren. Hetzelfde is te zeggen over verplichte afsluitende en selecterende toetsen. Eindtermen zijn dan ook overbodig (zie 7.1 2) De geschetste procedurele en formele inhoudseisen bieden voldoende waarborgen voor deugdelijk basisonderwijs

6.2 De eerste fase van het voortgezet onderwijs

6.2.1 Algemene doelstelling

De onderbouw of eerste fase van het voortgezet onderwijs geldt als ontmoetingspunt van het oriënterende algemeen vormende onderwijs en het meer gespecialiseerde vervolgonderwijs De spanning die dat per definitie oplevert zal, in plaats van miskend, gehonoreerd en in de onderbouw ingebouwd moeten worden In hoofdstuk V is dan ook gepleit voor een geleidelijke flexibilisering van het onderwijsaanbod. De vrije ruimte naast het verplichte (beperkte) kernleerplan, zou per (half) jaar toe moeten nemen. Scholen kunnen zich (onder meer) in die ruimte profileren door specifieke opleidingen aan te bieden en zelf gekozen vakken te verzorgen. Leerlingen kunnen zich – binnen marges – verder verdiepen in studievoorbereidende of beroepsoriënterende vakken

De eerste fase van het voortgezet onderwijs onderscheidt zich van het basisonderwijs, omdat het aansluiting moet bieden op het gespecialiseerde (en naar niveau gedifferentieerde) onderwijs uit de bovenbouw Het selecterend element in het onderwijs gaat daar zijn rol spelen

6.2.2 Kwaliteits- en deugdelijkheidsbevordering

Veel van de opmerkingen geplaatst bij het basisonderwijs zouden hier herhaald kunnen worden Een toereikende bekostiging, een bekostigings- en planningssystematiek die een geprofileerd onderwijsaanbod mogelijk maakt, adequate scholing en nascholing van de uiteenlopende functionarissen van de relatief autonome school, een goede onderwijsverzorgingsstructuur en dergelijke zijn alle wezenlijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Hetzelfde geldt voor een effectieve voorlichting van scholen over arbeidsmarktprocessen, maatschappelijke ontwikkelingen en dergelijke. Een goede facilitering van de scholen is de grondslag voor een deugdelijk en kwalitatief hoogwaardig onderwijs.

6.2.3 Procedurele regelgeving

Ook scholen voor voortgezet onderwijs zouden tot het opstellen van een schoolwerkplan verplicht moeten worden Het doet dienst als verantwoordingsdocument in de richting van de inspectie, betrokkenen bij het onder-

⁷ Vergelijk K Doornbos in een interview met J Vlaanderen, Basisvorming moet gemeenschappelijk zijn Uit *Inkom*, Uitgave Vereniging Besturenraad PCO, 12e jrg no 4, 128

wijs, zoals ouders en leerlingen en voor- en vervolgopleidingen Een verplichting tot onderling overleg met een aantal aansluitende scholen verdient aanbeveling In het schoolwerkplan doen scholen, eventueel per vak, verslag van de adviezen van een beperkt aantal – zelf te selecteren – geconsulteerde collega-scholen en de manier waarop zij daarmee omgaan. (Het overleg verplicht uiteindelijk tot niets, maar scherpt de onderlinge verantwoordelijkheid Overlegpartners maken elkaar over en weer bewust van de gevolgen van hun handelen)Eenzelfde procedure, naar analogie van het voorstel gedaan bij het basisonderwijs, dient te worden gevolgd met een commissie samengesteld uit vertegenwoordigers van andere maatschappelijke verbanden Elke school stelt zo'n commissie samen De overheid geeft slechts globale voorschriften met betrekking tot het aantal vertegenwoordigers en de diversiteit binnen de commissie

6.2.4 *Formeel-inhoudelijke voorschriften*

Het funderend en oriënterend karakter van de onderbouw van het voortgezet onderwijs vraagt om afbakening van een zogenaamd verplicht gemeenschappelijk kernleerplan dat deel moet uitmaken van elke opleiding in het voortgezet onderwijs, die direct aansluit op het basisonderwijs De criteria, zoals hierboven genoemd, kunnen bij de afbakening dienst doen Het kernleerplan zal zich tot de allernoodzakelijkste ingrediënten dienen te beperken Gezien de leeftijd van de jongeren en het zware accent dat de oriëntatie dient te krijgen, zal het leerplan er in vergelijking met het basisonderwijs anders uit moeten zien Voor de elementaire educatie meent de commissie dat met de volgende zaken volstaan kan worden. delen van de Nederlandse taal, delen van wiskunde, Engelse taal, techniek (groei kern), en (*capita selecta*) natuur- plus maatschappij-georiënteerde leergebieden Voor de aspecten worden inhoudelijke eindtermen opgesteld. Naast deze eerste zone is er een tweede schil met vakken, die wel aandacht *moeten* krijgen (tijdsvoorschriften), maar waar geen eindtermen voor hoeven te worden geformuleerd. Het gaat daarbij om levensbeschouwelijke vorming, lichamelijke oefening, expressieve zaken, politieke en sociale vorming en beroepsoriëntatie. Uit deze verplichte zones zijn sommige vakken zoals Duits, Frans, en delen van Nederlands en wiskunde bewust weggelaten Als scholen die vakken aan willen bieden en eventueel verplicht willen stellen, kan dat in de vrije ruimte als keuzevakken Nadere keuzen laat de overheid over aan school en leerling.

Naast de verplichte zones, die als percentage van de beschikbare lestijd per (half) jaar dienen af te nemen (tot 40% à 50% in het derde jaar), is er dus een vrije zone, waarin scholen zelfgekozen (zowel beroepsoriënterende als studievoorbereidende als andere) vakken kunnen aanbieden Men kan als scholen al aandacht gaan besteden aan specifieke onderdelen van de opleidingen, die men in huis heeft, maar er ook voor kiezen een heel scala andere zaken aan te bieden (bijvoorbeeld sociologie, psychologie, recht, filosofie en sport) Tijd is te besparen door de eerste en tweede zone te combineren Als bijvoorbeeld geest wordt, dat 15% van de tijd besteed moet worden aan beroepsoriënterend onderwijs, hoeft dat niet gescheiden van het kernleerplan te gebeuren. Scholen kunnen aangeven dat via vakken uit dat kern-

leerplan al gedeeltelijk aan deze verplichting is voldaan. Verantwoording vindt plaats in het schoolwerkplan. Een nadere profilering van de instelling is dan mogelijk in de gespaarde tijdsruimte. Door allerlei indirecte inrichtingsvoorschriften te verminderen – aantal wekelijkse lessen en duur van de lessen – en deze om te zetten in percentages van de schooltijd per jaar, kan de vrijheid van onderwijskundige inrichting toenemen.

6.2.5 Inhoudelijke bepalingen

De eerste fase voortgezet onderwijs heeft een oriënterende en verkennende functie. Naar functionele richting en niveau kunnen scholen en leerlingen al een voorschot nemen op de opleidingen die op dit leertraject aansluiten. Globale eindtermen geven een korte inhoudelijke omschrijving van de verplichte leerstof. Zij geven ondergrenzen aan, die als handvatten dienen bij de inhoudelijke inrichting van het onderwijs. In de eindtermen hoeft niveau-verscheidenheid niet opgenomen te worden, omdat zij zeer globaal van opzet moet blijven. Het – in te voeren – schoolwerkplan zal moeten aangeven langs welke weg of wegen binnen de eigen doelstellingen van de school ook de eindtermen worden bereikt. De inspectie zal beoordelen of het allemaal ook realiteit wordt en niet bij een 'papier constructie' blijft. Ingeval van een geschil kan de Onderwijsraad worden ingeschakeld.⁸

In beginsel zal na een zekere periode (bijvoorbeeld na drie jaar) op verschillende niveaus afsluiting kunnen plaatsvinden. Leerlingen, die daar niet toe in staat zijn, zullen er uiteraard langer over moeten kunnen doen en eventueel vrijstellingen moeten ontvangen (anders besteden zij de volledige leerplichtperiode aan algemeen vormende en – eventueel – beroepsoriënterende vakken die men in de vrije ruimte kan kiezen).

Zoals gezegd, zullen bijzondere onderwijsinstellingen de faciliteiten moeten hebben, om in en voor eigen kring eindtermen en examenprogramma's op te stellen. De overheid toetst deze marginaal. Ook dan geldt dat bij eventuele geschillen (over de grondwettelijke vrijheid van onderwijs) de Onderwijsraad uiteindelijk knopen moet kunnen doorhakken.

6.3 De bovenbouw van het voortgezet onderwijs

6.3.1 Algemene doelstelling

Na de eerste fase voortgezet onderwijs vertakt zich het onderwijs functioneel. In de onderbouw zijn keuzen naast het gemeenschappelijk kernleerplan mogelijk, nu functioneert er geen verplichte gemeenschappelijke kern meer. Leerlingen kunnen kiezen uit vele beroepsvoorbereidende en -kwalificerende zowel als studieoriënterende opleidingen of combinaties daarvan. De overheid definieert (via diploma-eisen) een aantal leerwegen voor algemene vorming en middelbaar beroepsonderwijs. Scholen kunnen zelf opleidingen programmeren en om erkenning van de leerwegen vragen.

⁸ Prof mr. H. Drop, *Vrijheid van inrichting. Vogelvrij?* Uit *Onderwijsrecht actueler dan ooit*, Verslag van het lustrumcongres Stichting Bijzondere Leerstoelen Onderwijsrecht, Kluwer Onderwijsuitgaven 1987, 22.

6.3.2 Faciliterende maatregelen

De inrichtingsvrijheid van scholen zal groot zijn. Bevoegdheidseisen en bekostigingsmethoden zullen daar op toegesneden moeten zijn. Een verruiming van inzetmogelijkheden van het personeel kan bijdragen aan de slagvaardigheid van de school. Tijdelijke aanstellingen moeten evenals combinatie-aanstellingen mogelijk gemaakt worden, zodat deskundigheid uit maatschappelijke verbanden, het bedrijfsleven en dergelijke kan afstralen op het onderwijs.

6.3.3 Procedurele maatregelen

Scholen dienen contacten te onderhouden met voor- en vervolgopleidingen. Contacten met de wereld van het beroep zijn met de reeds bestaande overlegorganen (branche-bedrijfstakgewijze overleg, COA's) en de mogelijkheden voor contractactiviteiten in beginsel aanwezig. Naar analogie van eerder gedane voorstellen zullen commissies, ditmaal met deskundigen uit de relevante marktsegmenten, adviseren over de vormgeving van het onderwijs.

6.3.4 Formeel-inhoudelijke eisen

Bij programma-erkenningbeslissingen let de overheid op de evenwichtigheid van het aanbod. Ook de inspectie ziet erop toe dat bijvoorbeeld ook vormende aspecten in het onderwijs zijn geïntegreerd. Via tijdsvoorschriften wordt de evenwichtigheid van het onderwijs bewaakt. De inhoudelijke sturing vindt echter vooral plaats via globale diploma-eisen.

6.3.5 Inhoudelijke regelgeving

Bij het opstellen van eindtermen en examenprogramma's worden – indien opportuun – de sociale partners betrokken. Op basis van door hen opgestelde beroepsprofielen worden momenteel al in het branche-bedrijfstakgewijze overleg, beroepsopleidingen ontwikkeld en vastgesteld. Deze gelden als advies aan de verantwoordelijke bewindslieden. De examenprogramma-ontwikkeling kan dan van start gaan. Uiteraard moet het ook hier mogelijk zijn dat bijzondere scholen (geclusterd) eigen eindtermen en/of examens opstellen. Scholen moeten daarvoor faciliteiten krijgen. De overheid toetst marginaal.

6.4 Het hoger onderwijs

6.4.1 Algemene doelstelling

De wetenschappelijke vorming van studenten vindt plaats aan universiteiten. HBO-instellingen verzorgen hogere beroepsopleidingen. Om dat verantwoord te kunnen doen en om snel in te kunnen spelen op maatschappelijke ontwikkelingen en de onderwijsbehoefte van studenten, is een behoorlijke dosis autonomie nodig. Programmering van het aanbod is in eerste aanleg een verantwoordelijkheid van de instellingen voor hoger onderwijs. Een goede afstemming op de vraag van onderwijsgenieters is uit het oogpunt van een ononderbroken leerweg van belang.

6.4.2 *Kwaliteits- en deugdelijkheidsbevordering*

De voorwaardenscheppende taak van de overheid vertaalt zich concreet in het bekostigen van de (initiele) opleidingen en het verschaffen van informatie die van betekenis zijn bij de programmering en inrichting van het aanbod. Over de bekostiging en de gewenste systematiek is in het vorige hoofdstuk geschreven. De informatieverschaffing vindt binnen het kader van de wet plaats, via het tweejarig Hoger Onderwijs en Onderzoeks Plan. Instellingen kunnen hun eigen plannen op de daar gesignaleerde trends en ontwikkelingen afstemmen.

6.4.3 *Procedurele regelgeving*

In het hoger onderwijs beoogt de overheid op korte termijn de deugdelijkheidsbepaling te globaliseren. Academisch statuut en HBO-statuut, waarin vrij gedetailleerd aanwijzingen te vinden zijn voor de inrichting en inhoud van de onderwijsprogramma's, zullen in dat kader worden afgeschaft. Kwaliteits- en deugdelijkheidsbewaking wordt een (gemeenschappelijke) taak van de instellingen. Zij kunnen daar zelf handen en voeten aan geven. Vertrouwen in eigen deskundigheid en bestuurskracht is uitgangspunt. Daarnaast kunnen zogenaamde visitatiecommissies, bestaande uit onafhankelijke deskundigen, de kwaliteit van onderwijs en onderzoek beoordelen. De maatschappelijke orientatie van instellingen wint daarmee aan gewicht (overlegcoördinatie).

Inhoudelijke regelgeving maakt plaats voor procedurele regels. Instellingen moeten zelf zorgen voor een regelmatige evaluatie – waar mogelijk in samenwerking met andere instellingen – en een beoordeling door onafhankelijke deskundigen. De evaluatieresultaten zijn openbaar (marktcoördinatie). Uitgangspunt is uiteraard dat de instellingen consequenties trekken uit de evaluaties.

De hoger onderwijsinspectie blijft vanzelfsprekend eveneens toezicht uitoefenen. (Bij een duurzaam onvoldoende niveau kan de overheid instellingen een – deel van de – toegekende sector 'ontnemen' via een negatieve verklaring van bekostiging.)

De omzetting van inhoudelijke naar procedurele maatregelen strookt, zo zal duidelijk zijn, met de uitgangspunten van dit rapport. In hoofdstuk VII is er al op gewezen dat indirecte bekostiging de vraag-aanbodrelatie zal verstevigen. De zelfcorrectie wordt daarmee extra aangemoedigd.

6.4.4 *(Formeel-)inhoudelijke eisen*

Inhoudelijk houdt de overheid – althans volgens voorstellen in het ontwerp-wet WHW – nog slechts greep op het hoger onderwijs via de distributie van sectoren. Deze sectoren geven de grenzen aan van de onderwijsprogrammaevrijheid. Opleidingen zullen aantoonbaar binnen een toegewezen sector moeten vallen. Het aangrijpingspunt voor inhoudelijke sturing ligt op zo'n hoog aggregatie-niveau dat de autonomie van de instellingen ten opzichte van de overheid groot is. Ook dat stemt tot tevredenheid.

7. Conclusies

In dit hoofdstuk trok de kwaliteitsbevorderende, deugdelijkheidsbewakende en -bepalende taak van de overheid onze aandacht. Vooral de manier waarop de overheid daar, gezien door christen-democratische bril, vorm en inhoud aan moet geven, was voorwerp van gedachtenwisseling. Onderscheiden werden kwaliteitsbevorderende of faciliterende, procedurele, formeel-inhoudelijke en inhoudelijke maatregelen. Criterium voor deze rubricering was de intensiteit van de overheidsbemoerens met het onderwijsproces.

De verschillende schoolsoorten trokken vervolgens aan het oog voorbij. Na een schets van de algemene doelstelling van elk onderwijstraject – gebaseerd op de analyse uit hoofdstuk V – werd handen en voeten gegeven aan de instrumenten voor overheidsbeleid. Op het faciliterend en procedurele beleid werd veel nadruk gelegd. Vergroting van de vrije ruimte en flexibilisering van het aanbod was het parool. Enige belangrijke conclusies noemen we nogmaals.

- eindtermen voor het basisonderwijs worden afgewezen;
- ter wille van de consultatie van voor- en vervolgopleidingen en maatschappelijke geledingen dienen maatregelen getroffen te worden (basis- en voortgezet onderwijs),
- de vrije ruimte in de eerste fase voortgezet onderwijs moet worden verruimd,
- eindtermen (voor voortgezet onderwijs) moeten minimaal zijn. Scholen moeten zelf (geclusterd) eindtermen en eindexamen kunnen opstellen;
- bij identiteitsgevoelige aanbodaspecten passen geen inhoudelijke overheidsvoorschriften,
- de kwaliteitsbewaking moet in gespreide verantwoordelijkheid worden behartigd. Zelfregulering moet worden bevorderd.

IX. Samenvatting

In de loop van de onderwijspolitieke geschiedenis is, vooral onder invloed van christen-democratische politici, de zogenaamde ‘leer van de drie vrijheden’ ontwikkeld. Nadat in 1848 de vrijheid van oprichting (stichting) van scholen een juridische grondslag kreeg, rijpte het inzicht dat de vrijheid van richting en de daarvan af te leiden inrichtingsvrijheid één geheel vormen. De onderwijsvrijheid kan slechts tot haar recht komen, als zij vergezeld gaat van zowel de stichtings- als inrichtingsvrijheid.

De geschiedenis van de onderwijspolitiek, gezien door christen-democratische bril, leert ons ook dat de overheid een zeer wezenlijke taak heeft. Zonder haar – vooral financiële – assistentie is het recht om zelfstandig onderwijs aan te bieden een wassen neus. De stichting van scholen zou slechts voorbehouden zijn aan vermogenden. Voldoende reden om als overheid een ondersteunend beleid te voeren, zodat de vrijheid van onderwijs een reeel recht wordt. De overheid zal zich dan ook met de planning, situering en bekostiging van het onderwijs bezig moeten houden. Daarbij staan haar verschillende methoden ter beschikking. Het meest geëigend – voor christen-democraten – zijn die middelen die de verantwoordelijkheid van scholen om het onderwijs naar eigen inzicht in te richten, het sterkst honoreren.

Daarnaast moet de overheid erop toezien, dat de materiele en immateriele bodems in het bestaan van onderwijsgenieters worden gerespecteerd. Leerlingen en studenten hebben zoveel belang bij goed en passend onderwijs, dat de onderwijskosten noch de afstand die zij moeten afleggen om een school te bezoeken, belemmeringen mogen vormen om onderwijs te ontvangen. Dit onderwijs zal – inhoudelijk gezien – aan moeten sluiten bij zowel de eigen capaciteiten, mogelijkheden en ambities, als de levensbeschouwelijke en pedagogische voorkeuren van leerlingen en studenten (verlangd onderwijs). Ook moet het aan bepaalde maatstaven van deugdelijkheid voldoen.

In zekere zin is er een spanningsverhouding tussen de vrijheid van richting en inrichting (de onderwijsinhoudelijke en schoolorganisatorische beleidsmogelijkheden van bijzondere onderwijsinstellingen) enerzijds en de verplichtende deugdelijkheidseisen anderzijds. Daarom moet de overheid zo optreden, dat het geprofileerd elan van bijzondere scholen niet wegwijkt onder een drukkend overheidsjuk.

In dit rapport is een antwoord gegeven op de vraag welke taken voor de overheid in het onderwijs zijn weggelegd. De hoofdstukken II en III behandelen deze met probleemstelling 1 aangekaarte kwestie. De taakanalyse stoelt op de christen-democratische visie op onderwijs. Het onderwijs moet toerusten en vormen tot verantwoordelijkheid, omdat de mens slechts tot zijn recht komt, als hij in ‘verantwoorde’ betrekkingen staat tot de schep-

ping, de medemens en (daarmee) ook tot zijn Schepper. Hij is als rentmeester gehouden zijn talenten te ontplooiën en er verantwoord mee om te gaan. Onderwijs moet daarom aansluiten bij de uiteenlopende capaciteiten en competenties van leerlingen, het moet open staan voor ontwikkelingen in de omringende werkelijkheid en ingebed kunnen zijn in een zingevingsperspectief. (Bijzondere) onderwijsrechtspersonen moeten de over te dragen kennis en houdingen zelfstandig kunnen waarderen en wegen.

Wij zetten de taken van de overheid nog eens op een rij. Zij moet:

- zorgen voor voldoende openbaar onderwijs,
- zorgen voor een onderwijsstructuur waarin alle leerlingen passend onderwijs kunnen genieten, in overeenstemming met hun talenten en capaciteiten,
- zorgen voor zowel voldoende financiële middelen, als voor
- bereikbare scholen, zodat de afstand geen probleem is voor schoolbesturen om hun doelgroep te bereiken;
- scholen de middelen verschaffen die zij nodig hebben om kwalitatief goed onderwijs te verzorgen,
- op de deugdelijkheid van het onderwijs toezien, in het belang van leerling en samenleving;
- ervoor zorgen dat leerlingen niet door financiële beperkingen en de afstand tot scholen van hun (levensbeschouwelijke) voorkeur, gehinderd worden onderwijs te volgen (Probleemstelling 1)

Ook is – in hoofdstuk III – aangegeven aan welke criteria het overheidsbeleid moet voldoen. Rechtsgelijkheid en rechtszekerheid gelden naast het soevereiniteits- en subsidiariteitsbeginsel als de centrale richtsnoeren voor de onderwijspolitiek. (Bijzondere) scholen zijn principieel in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit en deugdelijkheid van onderwijs. De vrijheid van richting, stichting en inrichting is voor hen een halszaak. (Probleemstelling 2.)

In de hoofdstukken IV tot en met VIII gingen wij dieper op deze taken in. De meest in het oog springende conclusies geven wij hier nog eens met een enkel woord weer.

- Met behoud van hun karakter kunnen openbare scholen worden verzelfstandigd, door hen onder het bestuur van een commissie te stellen of bij een privaatrechtelijke rechtspersoon onder te brengen.
- De medezeggenschapsraad vraagt om een ‘splitsing’ in een personeelsraad en een ouderraad.
- In het licht van de bepleite autonomievergroting (onderwijsinhoudelijk, planmatig, financieel, schoolorganisatorisch) is een duidelijke interne organisatie van het onderwijs nodig. In het openbaar onderwijs zal de onderwijskundige, organisatorische en huishoudelijke leiding duidelijk bij de schoolleiding moeten liggen. Zij voert op relatief zelfstandige wijze het beleid uit van het bevoegd gezag en onderhoudt in eerste aanleg de contacten met personeels- en ouderraad. Laatstgenoemde richt zich als ge-

sprekspartner vooral op de leerlingbetrokken aangelegenheden (Probleemstelling 3)

- Het overheidsbeleid moet zich richten op een ononderbroken ontwikkelingsproces van leerlingen. Basisschool en onderbouw van het voortgezet onderwijs leggen de fundamenten voor verdere ontwikkeling in studie en beroep en voor de deelname aan het maatschappelijk leven. De overheid zorgt voor een keur aan vervolgleerwegen en definieert daarbij de diploma's. Scholen kunnen die opleidingen bij voldoende vraag aanbieden.

Via globale eindtermen voor een beperkt aantal vakken (kernleerplan) bewaakt de overheid een gemeenschappelijke basis in de onderbouw van het voortgezet onderwijs.

De eindtermen vervullen de functie van toetsingsnormen, aan de hand waarvan het schoolwerkplan door de inspectie zal worden beoordeeld. Het schoolwerkplan moet aantonen dat en langs welke wegen binnen de eigen doelstellingen van de school ook de eindtermen zullen worden bereikt. Alle scholen voor voortgezet onderwijs zullen een schoolwerkplan moeten opstellen.

Diploma-eisen, die opleidingen 'afbakenen', zullen een einde moeten maken aan de te scherpe scheiding van beroepsgeoriënteerd en algemeen vormend onderwijs. (Probleemstelling 4)
- De verantwoordelijkheid van het regulier onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden, vraagt om versterking, omdat een te snelle selectie en verwijzing naar het speciaal onderwijs niet past bij het karakter van het funderend onderwijs. Bestuurlijk en beheersmatig krijgt het regulier onderwijs meer verantwoordelijkheid voor scholen die zich op bovengenoemde kinderen richten (Probleemstelling 4.)
- Omwille van de inrichtingsvrijheid gaat de overheid scholen via een normvergoedingenstelsel bekostigen. Scholen krijgen meer ruimte voor de inrichting van het onderwijsproces. Ook vergoedingen voor personele kosten zullen scholen als *lump sum* krijgen toegekend. De wand tussen personele en materiele kosten zal gedeeltelijk worden opgeheven. Eventueel zal een stelsel van formatiebudgettering dienst kunnen doen als tussenstation bij de overgang van een declaratiestelsel naar het normvergoedingenstelsel.

In de tweede fase van het voortgezet onderwijs en het hoger onderwijs zullen dienstverlening tegen betaling en contractfinanciering mogelijk moeten zijn.

Risico's voor ziekte en vervanging zullen scholen gezamenlijk via waarborgfondsen moeten opvangen. In het hoger onderwijs zal gewerkt moeten worden aan indirectere vormen van bekostiging zodat de beheersmatige en inhoudelijke autonomie van de hoger onderwijsinstellingen kan toenemen.

Er vindt een harmonisatie plaats van studiefinanciering en regelingen voor jongeren in het kader van de sociale voorzieningen. (Probleemstellingen 5 en 6)

- Om het onderwijsaanbieders mogelijk te maken, ondanks de ontgroening, leerlingen te bereiken met kwalitatief hoogwaardig onderwijs, gaat de overheid over tot het wettelijk vastleggen van enerzijds stichtings- en opheffingsnormen en anderzijds (lagere) zogenaamde ondernormen. Rechtspersonen waar onderwijs van uitgaat, zullen, om in aanmerking te komen voor bekostiging, moeten voldoen aan de (te verhogen) stichtings- en opheffingsnormen. Voor een vestiging, die zij in stand houden, krijgen zij pas een dekkende publieke vergoeding als deze door meer leerlingen wordt bezocht dan de (lagere) ondernormen aangeven. De rechtspersoon wordt bekostigingseenheid.

Op deze manier kan de bereikbaarheid en de evenwichtige spreiding naar richting gehandhaafd blijven, terwijl er toch bestuurlijk en organisatorisch een draagvlak ontstaat om onder meer een zelfstandig onderwijsbeleid te voeren om intern leerlingen naar eigen inzicht te groeperen, om taakdifferentiatie toe te passen en om voor horizontale doorstroming te zorgen. Planning in eigen kring wordt daarmee mogelijk gemaakt. Koepel- en deelplanorganisaties worden in staat gesteld voor de planmatige afstemming te zorgen.

In regionale Kamers voor Onderwijs overleggen de onderwijsrechtspersonen over ontwikkelingen in het regionale voorzieningennetwerk (Probleemstellingen 5 en 6)

- De zorg om de kwaliteit is in het bijzonder onderwijsbestel een taak van de privaatrechtelijke onderwijsverschaffers. Besturen van het openbaar onderwijs oefenen die taak bij voorkeur subsidiair uit. De overheid moet de voorwaarden voor deze op rentmeesterschap gerichte verantwoordelijkheid scheppen en geen nodeloze belemmeringen opwerpen (bijvoorbeeld via bekostigingsmethodieken of een onheuse planningsystematiek).

Is deugdelijkheidsbewaking noodzakelijk, dan verdienen die overheidsmaatregelen de voorkeur, die de zelfregulering in het onderwijs aanmoedigen. Daarbij valt te denken aan procedurele regelgeving of ook de ontwikkeling van eindtermen in eigen kring.

Voor het basisonderwijs wil de commissie volstaan met een faciliterend beleid, gekoppeld aan enkele procedurele voorschriften (schoolwerkplan, vrijblijvend overleg met een nader te bepalen aantal – door de besturen zelf te selecteren – vervolgopleidingen). Ook zijn een aantal formeel-inhoudelijke bepalingen nodig die aangeven welke vakken aandacht moeten krijgen. Eindtermen acht de commissie overbodig.

In het voortgezet onderwijs ligt dat anders. Het selecterend aspect van het onderwijs vult daar de orientatie aan. Leerlingen moeten langzamerhand keuzen gaan doen. Via globale eindtermen, opgesteld voor een bescheiden kernleerplan, zorgt de overheid voor een gemeenschappelijk vormingsaanbod. (Als scholen geclusterd eindtermen in en voor eigen kring gaan ontwikkelen, toetst de overheid het peil daarvan marginaal.) Eindexamens sluiten de opleidingen af. Tijdsvoorschriften (zoals aantal wekelijkse lessen, duur van de lessen) zullen globaler moeten worden. De

overheid giet deze in de vorm van percentages per opleidingsjaar. Ook zorgt zij bij dat alles voor evenwicht in het onderwijsaanbod. Een eenzijdige gerichtheid op beroepsvoorbereiding, persoonlijke ontplooiing of maatschappelijke vorming strookt niet met de christen-democratische visie op de mens en het onderwijs. Ook in het hoger onderwijs zal dat evenwicht gegarandeerd moeten zijn. (Probleemstellingen 5 en 6)

Literatuur

- P.W C Akkermans (red), *De Grondwet*, een artikelsgewijs commentaar, W E J. Tjeenk Willink, Zwolle 1987.
- *Advies inzake de versterking van de bestuursorganisatie van universiteiten en hogescholen*, Adviesraad voor het Hoger Onderwijs, 's-Gravenhage 1988
- *Advies voorbereidend beroepsonderwijs*, Sociaal Economische Raad, 's-Gravenhage 1986
- *Basisvorming in het onderwijs*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1986
- *Beheer van het openbaar onderwijs*, Ministerie van Financien, 's-Gravenhage 1987
- *Bouwen aan de relatief autonome school*, Stuurgroep Schoolbegeleiding Voortgezet Onderwijs van de Nederlandse Katholieke Schoolraad, 1979
- F H J G Brekelmans, Nieuwe schoenen voor de medezeggenschap – schets voor een medezeggenschapsstructuur in de jaren negentig, *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht*, Kluwer, 1989-1
- J C van Bruggen, Deugdelijkheid te bewaken en te bevorderen, *Bulletin*, uitgave van Stichting Unie School en Evangelie, 7e jaargang, no 4/5 april 1989
- J C van Bruggen, *Toenemende autonomie van de school*, ongepubliceerd, 1988.
- F C L M. Crijns, 'De herziening van artikel 208 van de Grondwet Het loon van de angst?', *Grondrechten, commentaar op hoofdstuk 1 van de herziene Grondwet*, red A K Koekkoek e a , Nijmegen 1982.
- N L Dodde, *Het Nederlands onderwijs verandert*, Dick Coutinho, Muiderberg 1983
- K Doornbos en L M Stevens, *De groei van het speciaal onderwijs*, Beeldvorming over beleid en praktijk deel B, Staatsdrukkerij, 's-Gravenhage 1988
- H Drop, *Algemene inleiding onderwijsrecht*, W E J Tjeenk Willink, Zwolle
- H Drop, 'Vrijheid van inrichting Vogelvrij?' *Onderwijsrecht actueler dan ooit*, Verslag van het lustrumcongres Stichting Bijzondere Leerstoelen Onderwijsrecht, Kluwer Onderwijsuitgaven, 1987
- W van Esch, *Schoolbesturen en de vrijheid van onderwijs*, bestuurlijke en organisatorische factoren van invloed op de benutting van beleidsruimte door bijzondere schoolbesturen, Instituut voor toegepaste sociale wetenschappen, Nijmegen 1988
- *Gespreide Verantwoordelijkheid*, Wetenschappelijke Instituten voor het CDA, 's-Gravenhage 1978
- *Herschikking en fusie in het voortgezet onderwijs*, Eindverslag van de gemengde werkgroep Herschikking en Fusie - Voortgezet Onderwijs (HEF-VO), Staatsdrukkerij, 1982
- E M H Hirsch Ballin, 'Artikel 1 van de Grondwet als fundamentele constitutionele norm', *Gelijkheid en recht*, C W Maris (red), Deventer/Zwolle 1988
- E M H Hirsch Ballin, 'Rechtsstaat, grondrechten en subsidieverhoudingen', *Rechtsstatelijke subsidieverhoudingen*, Samsom, Alphen a/d Rijn 1988
- E M H Hirsch Ballin, 'De andere helft van de wereld', *Bestuur en meesterschap*, W C M van Lieshout (red), Staatsuitgeverij, 1988

- E M H Hirsch Ballin, 'De christen-democratische politieke overtuiging omtrent de reikwijdte van democratisch-rechtsstatelijke politiek', *Publiek Domein*, A J M Kreukels, J B D Simons (red), Boom, Meppel/Amsterdam 1988
- Ph.J Idenburg, *Theorie van het onderwijsbeleid*, Wolters-Noordhoff nv, Groningen 1971
- J D Imelman, *Filosofie van opvoeding en onderwijs*, Wolters-Noordhoff, Groningen 1983
- J A van Kemenade, *Als de smalle weegbree bloeit*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam 1979
- A K Koekkoek, Hoe deugdelijk is kwaliteit, Kwaliteitseisen in het licht van artikel 23 Grondwet, *Nederlandse Staatscourant* 23 februari 1989 no 39
- A Kuyper, *Ons Program*, Hoveker en Wormser, Amsterdam 1880
- N A J Lagerwey, 'Autonomie en kwaliteitsverbetering', *Onderwijsbeleid (contra)productief?*, Dekker en Van der Vegt, Nijmegen 1988
- H J Leune, Tegenspraak binnen het sociaal-democraties denken over onderwijsbeleid, *Comenius* (3), 1983
- *Liberalisme*, Een speurtocht naar de filosofische grondslagen, Prof mr B M Teldersstichting, 's-Gravenhage 1988
- W C M van Lieshout (red), *Bestuur en meesterschap*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1988
- *Naar een ondernemende universiteit*, Nederlands Gesprekscentrum, Uitgeverij Veen, Utrecht 1987
- *Naar een schaalvergrotingsbeleid in het onderwijs? Een probleemverkenning*, Sociaal Cultureel Planbureau, Rijswijk 1986
- *Rapport van de Staatscommissie voor de reorganisatie van het onderwijs* 1e deel, Amsterdam 1910
- *Rapport van de commissie van advies inzake het democratisch functioneren van gesubsidieerde instellingen*, Ministerie van CRM, Staatsuitgeverij, Den Haag 1977
- *Regionalisatie in het onderwijs de ROPO-regeling*, Sociaal Cultureel Planbureau, Rijswijk 1987
- *Samen Verder*, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 's-Gravenhage 1984
- *School op weg naar 2000*, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1988
- *Structuren van besturen*, rapport naar aanleiding van een enquête onder besturen van katholiek onderwijs, Centraal Bureau voor Katholiek Onderwijs, 's-Gravenhage 1979
- *Tweede Onderwijsnota*, Staatsdrukkerij en uitgeversbedrijf, 's-Gravenhage 1955
- T Verheijen, *Vademecum Medezeggenschap Onderwijs 1989*, Kluwer, Deventer 1989
- J Vlaanderen, Basisvorming moet gemeenschappelijk zijn, interview met K Doornbos, *Inkom*, uitgave Besturenraad PCO, 12 jaargang, no 4
- I van der Vlies, *Handboek Wetgeving*, W E J Tjeenk Willink, Zwolle 1987
- *Volgens dezelfde maatstaf* Naar een doelmatige uitwerking van het gelijkheidsbeginsel in het secundair onderwijs, Instituut voor onderzoek van overheidsuitgaven. Publikatie van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Staatsdrukkerij 1987
- G H Voortman, Regionalisatie in het protestants christelijk onderwijs, *Inkom*, uitgave Besturenraad PCO, 7/8 1987
- W J Wielemans, *Autonome scholen in uniform*. Over het effect van de autonomie-bevordering in het onderwijs, ongepubliceerd 1989
- P van Wersch, *Democratisering van het bestuur van non-profit-instellingen*, Samsom Uitgeverij, Alphen a/d Rijn 1979

Lijst van afkortingen

aio	– assistent in opleiding
ARHO	– Adviesraad Hoger Onderwijs
arbo	– administratief beroep overheidsbeschikkingen
avo	– algemeen voortgezet onderwijs
BKBO	– Bond van schoolbesturen van het Katholiek Basisonderwijs
bovo	– basis-voortgezet onderwijs
BPCO	– Besturenraad Protestants Christelijk Onderwijs
CBOO	– Contactcentrum Bevordering Openbaar Onderwijs
CCOO	– Centrale Commissie voor Onderwijs-overleg
COA	– Contactcentra Onderwijs-Arbeid
glo	– gewoon lager onderwijs
havo	– hoger algemeen voortgezet onderwijs
hbo	– hoger beroepsonderwijs
hbs	– hogere burgerschool
HEFVO	– Herschikking en fusie in het voortgezet onderwijs
HOAK	– Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit
HOOP	– Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan
HOS	– Herziening Onderwijs Salarisstructuur
hts	– hogere technische school
iobk	– in hun ontwikkeling bedreigde kinderen
IPO	– Inter Provinciaal Overleg
ISOVSO	– Interimwet speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs
lbo	– lager beroepsonderwijs
LPC	– Landelijk Pedagogisch Centrum
mavo	– middelbaar algemeen voortgezet onderwijs
mbo	– middelbaar beroepsonderwijs
mms	– middelbare meisjesschool
OBd	– Onderwijsbegeleidingsdienst
ROPO	– Regionaal Overleg Primair Onderwijs
SVM	– Sectorvorming en vernieuwing in het middelbaar beroeps- onderwijs
vbo	– voorbereidend beroepsonderwijs
vwo	– voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
ulo	– uitgebreid lager onderwijs
WBO	– Wet op het basisonderwijs
WHBO	– Wet op het hoger beroepsonderwijs
WHW	– Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
WIO	– Werkgelegenheidsimpuls onderwijs
WMO	– Wet medezeggenschap onderwijs
WRR	– Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WUB	– Wet universitaire bestuurshervormingen

De verantwoordelijkheid van scholen krijgt veel aandacht in beleidsdocumenten van de overheid. Tegelijk zucht het onderwijsveld onder telkens wisselende regelgeving. Voornamelijk kostenoverwegingen lijken voorts te nopen tot de roep om schaalvergroting, die ten koste gaat van de indentiteit en toegankelijkheid van scholen. Maar hoe zit het dan met de mogelijkheden tot zelfbeheer van scholen. Is dit meer dan een verguldsel om de bezuinigingspil?

Dit rapport wil ernst maken met de verantwoordelijke samenleving. Het bevat allereerst een christen-democratische visie op onderwijs. Ook de geschiedenis van het onderwijsbestel wordt belicht. Daarna volgt een beschrijving van de bevoegdheden en onderwijstaken van de overheid. In zijn volgende hoofdstukken biedt het rapport een visie op het bestuur en beheer van het onderwijs, de verhouding tussen bijzonder en openbaar onderwijs, de bekostiging en planning van onderwijsvoorzieningen en ten slotte op de kwaliteitsbevorderende en deugdelijkheidsbewakende rol van de overheid.

Het rapport pleit op al deze fronten voor veranderingen in de onderwijspolitiek. Ruimte moet er komen voor schoolbesturen en directies om eigen doelstellingen te formuleren en om een herkenbaar schoolbeleid te voeren. Scholen hebben beleidsruimte nodig om de uitdagingen waar het onderwijs in onze moderne samenleving voor staat goed aan de kunnen. Kortom: er moet meer ruimte komen voor kwaliteit.

ISBN 90 368 0179 6