

Enkele kanttekeningen bij de juridische vormgeving van het voortgezet basisonderwijs

P. W. C. AKKERMANS
Erasmus Universiteit Rotterdam

Samenvatting

Wellicht zal de Bekostigingswet Ontwikkeling voortgezet basisonderwijs niet in de vorm gerealiseerd worden die nu voorligt. Toch is het reëel te veronderstellen dat de ideeën die er aan ten grondslag liggen, meer dan eendagsvliegen zijn. Daarom is het nuttig de Bekostigingswet nader te bezien. Er kan stevige kritiek op geuit worden:

- *het is een voorontwerp, Is het wel juist met die constructie te werken?*
- *het voorontwerp heeft geen eigen karakter. Voor een aantal belangrijke onderwerpen is er geen principiële stellingname te vinden.*
- *het voorontwerp gaat voorbij aan reeds lang in discussie zijnde onderwerpen, zoals de decentralisatie. Bijvoorbeeld de Raad voor bin-nenlands bestuur heeft daar uitgesproken gedachten over gepubliceerd.*

1 Inleiding

Op pag. 103 e.v. van de nota 'Verder na de Basisschool' is het conceptwetsontwerp Bekostigingswet ontwikkeling voortgezet basisonderwijs te vinden. Het is een goede zaak in een nota als de onderhavige zo'n voorontwerp aan te treffen. Daardoor is het mogelijk zich een beeld te vormen van de invoering van het voortgezet basisonderwijs. Dat is om verschillende redenen belangwekkend. Men moet echter niet te veel willen lezen in de nota als uitleg van het voorontwerp. Wanneer in het gewone proces van wetgeving een wet tot stand komt in de samenwerking van parlement en regering, zijn er vele woorden gesproken die allemaal op een of andere manier iets te maken hebben met de uitleg van de wet. Het is echter niet zo dat alles wat in de parlementaire behandeling van een wet gezegd is, onderdeel uitmaakt van het materiaal waaruit de authen-

tieke interpretatie van die wet te destilleren is. Niet zelden gebeurt het dat de tekst van een wet ondanks de parlementaire behandeling een eigen leven gaat leiden: bij de uitvoering ervan blijken andere problemen op te doemen dan voorzien was bij de behandeling, in de loop van de tijd wordt de noodzaak gevoeld tot veranderingen in de toepassing van de wet over te gaan, etcetera. Het zou best eens kunnen gebeuren dat als het voorontwerp ooit echt tot wet wordt, de tekst ervan het enige bestendige blijkt te zijn van de gehele nota. Men doet er daarom goed aan het voorontwerp als een zelfstandig geheel te beschouwen, voor de interpretatie waarvan de nota slechts enige aanzetten geeft.

Het concept-wetsontwerp is niet een bijster origineel stuk. De eerste indruk bij lezing ervan roept een 'déjà-vu' gedachte op. Bij nadere beschouwing blijken er veel vraagtekens bij te zetten. Als technisch geheel verdient het de schoonheidsprijs niet: daarvoor is het teveel een lappendeken. Op zichzelf is dat geen bezwaar. Bovendien blijkt uit de toelichting dat het om een overgangswet gaat: definitieve regelingen van het voortgezet onderwijs zullen nog volgen. Toch schuilt juist daar het probleem. Niets duurt zo lang als het tijdelijke. Telkens wanneer in het voorontwerp iets geregeld wordt waarvan de toelichting zegt 'dat is maar voor even, de definitieve regeling komt nog', moet men er op verdacht zijn dat het maken van een bepaalde keuze of het vermijden ervan in het concept best eens de richting van verdere ontwikkeling kan bepalen.

Op een aantal punten is het voorontwerp terecht te bekritisieren. In dit artikel wordt daartoe een aanzet gegeven. Eerst komt het verschijnsel concept-wetsontwerp aan de orde. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de structuur van het concept (met het accent op de garanties voor de deugdelijkheid van het onderwijs), aan het centralistische karakter ervan, aan de planning van scholen en aan het openbaar onderwijs. Daartussen staat nog een paragraaf 3 over het grondwetsartikel over onderwijs: nodig om een aantal gedachten in de daarop volgende paragrafen begrijpelijk te ma-

ken. In de tekst worden de termen concept-wetsontwerp, voorontwerp, concept en Bekostigingswet door elkaar gebruikt.

2 Een concept-wetsontwerp

Hoe het officiële wetgevingsproces begint, is bekend. Een minister geeft ambtenaren van zijn departement de opdracht een wet te ontwerpen met een bepaalde inhoud en strekking. Wanneer het ontwerp klaar is en zijn goedkeuring kan wegdragen, brengt hij het in de ministerraad. Gaat deze ermee akkoord, dan wordt het ontwerp voor advies naar de Raad van State gestuurd; onderwijswetten gaan naar de Onderwijsraad. Daarna bespreekt de ministerraad de adviezen en besluit het ontwerp al dan niet bij de Tweede Kamer in te dienen. Een concept-wetsontwerp valt buiten dit proces. Het is te beschouwen als discussienota die toevallig de vorm van een wet gekregen heeft. De minister in kwestie is uiteraard verantwoordelijk voor een concept-wetsontwerp, maar het behoeft niet per se in de ministerraad besproken te worden, laat staan dat het via de geëigende weg het parlement bereikt.

Na de tweede Wereldoorlog zijn er voor diverse gebieden van onderwijswetgeving eerst concept-wetsontwerpen het land in gestuurd voordat een echt ontwerp het parlement bereikte. Sommigen zien deze handelwijze als verstandig. Zo kan 'het veld' optimaal reageren en ontvangt de volksvertegenwoordiging na enige tijd een uitgebalanceerd wetsontwerp. Men kan het lanceren van concept-wetsontwerpen ook anders interpreteren. Het uitbrengen ervan kan duiden op een zwakke, onzekere houding. Blijkbaar weet een minister dan niet hoe de reacties op zijn voorstellen zullen zijn. Een derde opvatting ligt dicht bij deze laatste. Het uitbrengen van een concept-wetsontwerp kan onderdeel van een strategie zijn. Het is mogelijk aldus politieke mijnevelen in kaart te brengen om daar doorheen te kunnen manoeuvreren. Of om een andere metafoor te gebruiken: een minister kan zo peilen hoeveel politiek wisselgeld hij bij zich moet steken om het echte ontwerp veilig door het parlement heen te loodsen.

Het is maar de vraag of het werken met concept-wetsontwerpen die in brede kring ter bespreking verspreid worden, wel zo wenselijk is. De nadelen zijn evident. De ministerraad

wordt in zo'n concept niet gekend. Als er tenslotte een ontwerp uit resulteert dat de ministerraad wel bereikt, heeft de minister die het daar inbrengt, mogelijk een extra middel tot zijn beschikking om druk uit te oefenen. Datzelfde geldt voor het parlement. Kunnen ministerraad en parlement wel onbevangen staan tegenover een ontwerp dat al in brede kring bediscussieerd is en wellicht de steun heeft gekregen van belangenorganisaties? Ook de positie van de officiële adviesorganen voor de regering is in het geding. Reageren zij reeds op een concept, dan is de kans niet denkbeeldig dat zij politiek gaan functioneren. Reageren zij pas op een intensief voorbereikt ontwerp, dan schrompelt hun adviesfunctie ineen. En tenslotte, het voordeel van een brede discussie kan ook in een nadeel verkeren. Het zal niet de eerste keer zijn dat een concept-wetsontwerp zeer veel reacties oproept en aldus de weg eeffent voor een vlotte behandeling van het echte ontwerp. De praktijk wijst immers uit dat een tweede golf van reacties veel kleiner is en beduidend zwakker. Een illustrerend voorbeeld in dit opzicht is het volgende. In 1975 werd het concept-wetsontwerp Wet reorganisatie binnenlands bestuur gepubliceerd. Van alle kanten stroomden reactie toe, indrukwekkend in kwaliteit en omvang. Het wetsontwerp dat daarna kwam, werd lauw ontvangen: de reactie-energie was nagenoeg op. Momenteel is overigens de reorganisatie van het binnenlands bestuur een onderwerp dat afgedaan heeft. Trouwens, ook op het gebied van het onderwijs kan men een vergelijkbaar proces aanwijzen. Wat gebeurt er immers met de dikke boeken vol reacties op de eerste Contourennota? Als men aan die nota en alle commentaren daarop denkt bij het lezen van het voorontwerp van de Bekostigingswet, dan kan de conclusie niet anders zijn dan dat het effect van al dat werk niet al te groot is geweest.

Dat er nu een concept-wetsontwerp Bekostigingswet ontwikkeld voortgezet onderwijs ter tafel ligt, hoeft dus helemaal niet tot tevredenheid te stemmen. Er zijn goede argumenten voor de stelling dat deze manier om plannen te openbaren eigenlijk niet zo best is. Los daarvan staat de vraag of dit wel een concept is waar men op heeft zitten wachten na zoveel jaren van praten.

3 Artikel 208 van de Grondwet

Het grondwetsartikel over onderwijs bevat, voor zover hier van belang, de volgende principes voor de organisatie van het stelsel van onderwijsvoorzieningen.

- Er is vrijheid van onderwijs. Dit wil zeggen dat de overheid niet mag verhinderen dat particulieren onderwijs verzorgen.
- In het openbaar onderwijs, dat bij wet geregeld wordt, moeten ieders godsdienstige begrippen geëerbiedigd worden.
- Er moet voldoende openbaar lager onderwijs zijn in elke gemeente.
- Van overheidswege bekostigd bijzonder onderwijs moet aan deugdelijkheidseisen voldoen die bij wet geregeld worden. Hierbij mag de vrijheid van richting niet aangetast worden.
- Bijzonder lager onderwijs wordt financieel gelijkgesteld met openbaar lager onderwijs mits het voldoet aan bekostigingsvoorwaarden.

Het grondwetsartikel is geschreven met een oog op het lager onderwijs. Voor het voortgezet onderwijs gelden analoge regelingen. In het artikel staan termen die niet meteen duidelijk zijn. Een voorbeeld: voor een juiste interpretatie van het begrip richting moet men jurisprudentie raadplegen. In de Nederlandse traditie wordt het begrip richting gekoppeld aan confessie of het ontbreken daarvan. Er zijn dus twee confessionele richtingen. Openbaar en algemeen bijzonder onderwijs worden in de jurisprudentie wel als één richting beschouwd. Een andere onduidelijkheid is deze. Over omvang van en onderscheid tussen bekostigingsvoorwaarden en deugdelijkheidseisen zijn in en buiten het parlement stevige discussies gevoerd die nog steeds niet tot een bevredigende oplossing hebben geleid. Onder bekostigingsvoorwaarden worden wel technische eisen verstaan, terwijl deugdelijkheidseisen meer op onderwijsinhoudelijke aspecten betrekking zouden hebben. Deze uitleg is omstreden.

Het is nuttig hier op een paar zaken te wijzen waarover art. 208 van de Grondwet geen uitsluitel geeft. Men kan er niet uit opmaken

- welke overheid de openbare school dient te besturen;
- of de provinciale overheid een rol mag spelen (of niet) bij de financiering van het beheer van scholen;
- of het toegestaan is regelgevende bevoegd-

heid ten aanzien van deugdelijkheidseisen en/of bekostigingsvoorwaarden te delegeren aan de lagere overheid;

- wat nu precies het werkingsgebied ervan is. Vallen bijvoorbeeld volwassenen-educatie en vormingswerk onder het regime van het artikel?

Het grondwetsartikel over onderwijs speelt een belangrijke rol bij de totstandkoming van wetten. Minister, adviesorganen en parlement gaan gewoonlijk nauwkeurig na of het geheel van grondwettelijke voorschriften in acht is genomen. Daarbij blijken verschillen van inzicht te bestaan. Zo heeft de Onderwijsraad in 1976 een advies gepubliceerd over het concept-wetsontwerp Wet op het basisonderwijs. Daarin kwam hij tot de conclusie dat het concept (van minister Van Kemenade) op zeven punten minstens op gespannen voet stond met art. 208 Gw. Sommigen hebben dit advies in verband gebracht met de toen lopende grondwetswijziging waarin art. 208 Gw. ook meegenomen werd. De voorstellen daarvoor waren mede ondertekend door minister Van Kemenade; niet weinigen waren toen van mening dat door die voorstellen de vrijheid van onderwijs in gevaar kwam. Het advies van de Onderwijsraad gaf daar mede voedsel aan. Bij de parlementaire behandeling van de Wet op het basisonderwijs was dit ontwerp niet meer actueel. Minister Pais had door een aantal wijzigingen het merendeel van de kritiek ondervangen.

Van belang is nog dat de nota 'Verder na de Basisschool' tot stand is gekomen onder een regeerakkoord waarin de afspraak was opgenomen dat gestreefd zou worden naar een verandering van art. 208 Gw. in die zin dat vast zou komen te staan waar dat artikel delegatie van regelgevende bevoegdheid toestaat. In 1976 was het voorstel van de regering Den Uyl art. 208 Gw. aan te passen in de Tweede Kamer gestrand op die problematiek.

4 De structuur van onderwijswetten

De huidige onderwijswetten zijn in grote lijnen gemaakt volgens hetzelfde schema. Daarin komen achter elkaar aan de orde: algemene bepalingen; regels voor het openbaar onderwijs, tevens voorwaarden voor de bekostiging van het bijzonder onderwijs; overige regels met betrekking tot het openbaar onderwijs; overige regels met betrekking tot het gesubsidieerd bij-

zonder onderwijs; regels over de bekostiging; overige bepalingen; slotbepalingen. De Lageronderwijswet 1920 kent reeds een vergelijkbaar schema. De Wet voortgezet onderwijs (1963) en de Wet basisonderwijs (1981) zijn zo gebouwd; ook het ontwerp Wet wetenschappelijk onderwijs 1981 heeft deze structuur. De Wet medezeggenschap onderwijs (1982) vormt een uitzondering.

In het schema vindt men de bekostigingsvoorwaarden terug, de deugdelijkheidseisen echter niet: het grondwettelijk onderscheid is niet expliciet in de wetten opgenomen. De garanties voor een gelijkwaardige kwaliteit van openbaar en bijzonder onderwijs moet men met name zoeken in de voor beide geldende, algemene regels. Merkwaardigerwijs wordt daarbij het woord bekostigingsvoorwaarden gebruikt.

De Bekostigingswet voldoet keurig aan het schema. Daardoor worden wellicht moeilijkheden omzeild zoals die zich bij de behandeling van andere wetten voor deden: zelfs de rubricering van bepaalde ontwerpen werd door sommigen in strijd met het grondwettelijk stelsel geacht. Toch is er een kanttekening te maken bij dit in de pas lopen van de Bekostigingswet. Neem eens als uitgangspunt de deugdelijkheid van het onderwijs. In de discussies over de middenschool is een aantal malen te horen geweest dat het maar de vraag is of daar deugdelijk onderwijs gegeven kan worden. In de Bekostigingswet wordt het woord deugdelijkheid niet gebruikt. Dat is wellicht te verklaren vanuit de wens van de makers ervan het traditionele schema te volgen. Aldus wordt vermeden dat er grondwettelijke blokkades worden opgeworpen die de aandacht van het eigenlijke doel van de wet afleiden. Met enige creativiteit was echter toch wel een schema te bedenken geweest waarin de deugdelijkheid van het onderwijs expliciet een plaats had gekregen. De Grondwet schrijft niet een bepaalde wetssystematiek voor. Het is dus geoorloofd van een bestaand schema af te wijken. Men moet dat natuurlijk niet zo maar doen. Maar wat had de minister belet om anders dan nu in het tweede hoofdstuk van de Bekostigingswet gebeurt, welomschreven kwaliteitseisen te stellen voor het onderwijs en die ook als zodanig te benoemen? Men kan hierbij denken aan meer dan globale voorschriften over bijvoorbeeld het aanbod van het onderwijs, de leerlingenbegeleiding, zorgbreedte, de

relatie van de school met scholen voor basisonderwijs en de bij- en nascholing van leerkrachten. Een goede koppeling van wet en algemene maatregelen van bestuur kan voorkomen dat de wet in ongewenste mate inflexibel wordt. Om zo'n nieuwe wet te maken is het wel nodig dat de minister in het voorontwerp van een visie blijk geeft over wat nodig en wenselijk is op het gebied van de kwaliteit van het onderwijs. De Bekostigingswet laat daar niets van merken. Het doel ervan is volgens de Memorie van Toelichting (pag. 107 e.v. van de nota) niet meer dan zekerheden te scheppen voor ontwikkelingsactiviteiten. Over de kwaliteitsbewaking wordt gesteld dat de instrumenten daarvoor niet wezenlijk afwijken van wat in de huidige situatie ter beschikking staat. Op pag. 44 en 45 van de nota wordt wel een beschouwing gewijd aan de kwaliteit van het voortgezet basisonderwijs, maar wie die passage goed leest komt tot de conclusie dat ook daar gezegd wordt dat er nog wel gedachtenontwikkelingen plaats zullen vinden en dat er nog voorstellen zullen komen. Met andere woorden: in de nota en het concept-wetsontwerp wordt niet ingegaan op de vraag of voor de ontwikkeling van het voortgezet basisonderwijs speciale kwaliteitseisen gesteld moeten en kunnen worden.

Niet alleen de structuur van de Bekostigingswet leunt sterk aan tegen die van andere wetten. Ook delen van de inhoud zijn, met wat variaties, elders geleend. Dat geldt voor de artikelen over het onderwijs zelf (leerzaam is een vergelijking met de parallelle artikelen van de Wet basisonderwijs), maar ook voor andere delen: zie de frequente verwijzingen naar de Wet voortgezet onderwijs in het derde hoofdstuk en daarna.

Dit gebrek aan eigen karakter van de Bekostigingswet hangt samen met het reeds genoemde doel. De wet is eigenlijk niet meer dan een 'collectieve bekostiging beschikking' (nota pag. 109). Wetsvoorstellen over de toekomstige opzet en inhoud van het gehele vervolgonderwijs zullen nog komen. Aldus lijkt het werkelijke doel van het concept-wetsontwerp de experimenten middenschool veilig te stellen. Of daarvoor een aparte wet nodig is of dat dat doel ook bereikt kan worden via een aanpassing van de Experimentenwet onderwijs, wordt uit de toelichting niet duidelijk.

5 Centraal of decentraal?

Vanaf het moment dat de rijksoverheid het lager onderwijs mee ging financieren (de schoolwet van Kappeyne, de Wet tot regeling van het lager onderwijs van 17 augustus 1878, markeert dit moment), is er een onmiskenbare centralistische tendens in de onderwijswetgeving te bespeuren, evenals in de uitvoering. De pacificatie van 1917 versterkte deze nog. De grondwetgever (en in zijn voetspoor de gewone wetgever) wilde voorkomen dat op gemeentelijk niveau de schoolstrijd weer zou oplaaieren. Dat de provincies in het onderwijs geen taak van betekenis hebben, is een erfenis uit de Bataafse tijd: het streven naar een eenheidsstaat leidde ertoe dat de macht van de provinciale besturen beknot werd. Aldus is het bekende patroon dit: de Grondwet draagt de wetgever een aantal regelingen op; de wetgever werkt deze uit in wetten en geeft daarbij de centrale overheid de nodige regelgevende, de uitvoerende en controlerende bevoegdheden. Zo is het departement van Onderwijs en Wetenschappen als het ware opgegroeid in een centralistische traditie. Dat wordt aardig geïllustreerd als men nagaat hoe de rechtsbescherming tegen de overheid in de onderwijswetten geregeld is. Kenmerkend is dat, als er al sprake is van een mogelijkheid zich te verzetten tegen een beslissing van de overheid in onderwijszaken, dit in het algemeen slechts kan via de weg van het administratieve beroep. Dat betekent dat men tegen een besluit van een overheidsorgaan beroep kan instellen bij een ander, hoger overheidsorgaan. Dit laatste zal niet alleen nagaan of de voorschriften en regels bij het nemen van het besluit in acht zijn genomen, maar ook zal het het beleid beoordelen en zo nodig zelf een nieuw besluit nemen. In de onderwijswetten komt nogal eens deze figuur van het administratieve beroep voor dat de laatst beslissende instantie de Kroon is, dat wil in de praktijk zeggen de minister van onderwijs.

Vanaf ongeveer 1970 zijn er nogal wat ideeën geopperd over een reorganisatie van de bestuurlijke indeling van Nederland. In het parlementaire jaar 1970-1971 gaf het wetsontwerp Voorschriften met betrekking tot de gewesten (nr. 11 246) onder meer als doelstelling van een reorganisatie aan: decentralisatie, uit een oogpunt van democratie noodzakelijk, versterking van het lokale bestuur, bestuurlijke

continuïteit en efficiency, en eenvoud en doorzichtigheid van de bestuurlijke organisatie. De ideeën over de reorganisatie veranderden, maar de doelstellingen bleven nagenoeg overeend. Nu is er geen sprake meer van een reorganisatie binnenlands bestuur. Het streven naar decentralisatie leeft nog wel, getuige bijvoorbeeld het uitkomen in 1982 van het Decentralisatieplan (ondertitel: Voorlopige regeeringsvoornemens m.b.t. decentralisatie van rijkstaken) onder verantwoordelijkheid van het kabinet-Van Agt III, maar al voorbereid onder het tweede kabinet-Van Agt. In al de plannen uit de zeventiger jaren (en ook in het Decentralisatieplan van 1982) is slechts een handvol gedachten te vinden over decentralisatie in het onderwijs. Nogal eens worden er mogelijkheden besproken tot decentralisatie op het gebied van scholenplanning en huisvesting (met name voor het voortgezet onderwijs), maar bijna even vaak vindt men daarbij de opmerking dat nadere studie nodig is om concrete ideeën te kunnen bieden. Komt dat omdat het onderwerp onderwijs zo weerbarstig is als het om decentralisatie gaat? Er zijn aanvijzingen voor dat vanuit het departement van Onderwijs en Wetenschappen weerstand geboden wordt tegen decentralisatieplannen, grote weerstand zelfs. De passage over onderwijs in het al genoemde Decentralisatieplan is mager. Legt men daarnaast wat in de ambtelijke werkgroepen aan voorbereidende teksten is geproduceerd, dan is het verschil spectaculair. Duidelijk wordt dan dat de ambtenaren van Binnenlandse Zaken naarstig zoeken naar mogelijkheden tot decentralisatie en dat hun collega's van Onderwijs en Wetenschappen steeds op de rem trappen. Omdat het uiteindelijke produkt, het Decentralisatieplan, als regeeringsstuk is uitgegaan, kan men concluderen dat in het kabinet de minister van Binnenlandse Zaken er niet in geslaagd is zijn visie te laten prevaleren.

Waarom dit verhaal over decentralisatie en onderwijs? Men had wellicht kunnen verwachten dat in de Bekostigingswet iets van de problematiek van de decentralisatie zou doorklinken. In de nota 'Verder na de Basisschool' is op pag. 48 iets te lezen over veranderingen in het systeem van planning (zie over dit onderwerp par. 6 van dit artikel), maar dat iets komt neer op het bekende 'wij zullen nog wel iets van ons laten horen'.

Zelfs als de ondertekenende bewindslieden

iets van decentralisatiegedachten hadden willen neerleggen in de Bekostigingswet, hadden zij dat niet kunnen doen. Immers, in het concept-wetsontwerp ontbreekt een duidelijke visie over de plaats van het voortgezet basisonderwijs. Er had gekozen kunnen worden voor het koppelen van basisonderwijs en voortgezet basisonderwijs, of voor een koppeling waardoor wat nu nog voortgezet onderwijs heet, één geheel zou blijven: het vervolgonderwijs. Zo'n keuze is echter niet gemaakt. Zowel voor de organisatie van het onderwijs als voor het beheer en de financiering ervan zou zo'n keuze veel betekend kunnen hebben. Artikel 25 van de Bekostigingswet roept de gedachte aan koppeling basisonderwijs-voortgezet basisonderwijs op. Immers, de daar genoemde stichtingsnorm van 200 leerlingen kan een spreiding van scholen bewerkstelligen zoals die in het basisonderwijs bereikt wordt. Verder wijst de nota de mogelijkheid van een scholengemeenschap met een of meer scholen voor basisonderwijs nog niet af. Ook ligt het voor de hand te streven naar een zo goed mogelijke aansluiting tussen scholen van basisonderwijs en die voor voortgezet basisonderwijs. Ziet men aldus het gewone en het voortgezette basisonderwijs als één geheel, dan ligt het voor de hand de rol die gemeente en provincie ten aanzien van het basisonderwijs vervullen, ook naar het voortgezet basisonderwijs door te trekken. Dat resulteert dan in een geheel andere beheers- en financieringsstructuur dan die welke de Bekostigingswet biedt. Ook voor de inhoud en vormgeving van het onderwijs heeft zo'n koppeling gevolgen. Aan de andere kant wordt in de nota evenmin een duidelijke keuze gemaakt voor het bijeen houden van (in de nieuwe term) het vervolgonderwijs. Daarom ontbreekt ook een visie over vraagstukken die juist dan actueel zouden worden. Op pag. 47 van de nota wordt wel even aandacht gegeven aan regionale samenwerking, maar elke concretisering ontbreekt.

Eén voorbeeld om aan te geven waaraan gedacht had kunnen worden. In een aantal gemeenten zijn voorzieningen voor voortgezet onderwijs te vinden die uitgaan van verschillende richtingen. Als men aanneemt dat deze scholen soortgelijke onderwijskundige problemen te verwerken hebben, dan is het toch geen vreemde gedachte hen te vragen samen te werken aan een plan voor het aanbod van voortgezet basisonderwijs voor hun plaats of

regio? Om het nodige overleg plaats te laten vinden zou met name de provincie ingeschakeld kunnen worden: omdat veel gemeentebesturen ook bestuur van scholen voor voortgezet onderwijs zijn, is het niet juist hun die taak te geven. Een overlegplatform op regionaal niveau, door de provincie in stand gehouden, kan van onschatbare waarde zijn voor de ontwikkeling van het voortgezet basisonderwijs. In een verdere toekomst zouden deze platforms benut kunnen worden voor de ontwikkeling van beleid. Beslissingen van de rijks-overheid over toekenning van faciliteiten voor bijvoorbeeld schoolbegeleiding, stimulering, opvang van minderheden en voor onderwijskundige experimenten zouden geschraagd kunnen worden door voorafgaande adviezen uit zo een platform. Zo kan bereikt worden dat op centraal niveau algemene lijnen voor het beleid geformuleerd worden en dat concretisering ervan plaats vindt op basis van plannen en adviezen die op regionaal niveau tot stand zijn gekomen.

Misschien zijn fantasieën als de bovenstaande wel te wild. Wie echter de discussies over decentralisatie gevolgd heeft en serieus heeft genomen, kan niet anders dan teleurgesteld zijn over de Bekostigingswet. Deze is voor een deel overgeschreven van de Wet basisonderwijs en voor een ander deel van de Wet voortgezet onderwijs. Een principiële keuze voor de plaats van het voortgezet basisonderwijs wordt er niet in gemaakt. Dat is een van de redenen waarom er geen gedachten in te vinden zijn over andere overleg-, beheers- en financieringsstructuren. Teleurstellend is het ook dat in de wet en de nota geen aanknopingspunten te vinden zijn voor een gedachtenontwikkeling over de relatie van het voortgezet basisonderwijs met welzijnsvoorzieningen op plaatselijk en regionaal niveau. Dat had voor zowel inhoudelijke aspecten van het onderwijs als voor wat betreft de beschikbaarheid en financiering van voorzieningen gekund. De Bekostigingswet is een sectorale wet, een goed voorbeeld van wat in het jargon verkokering heet. En in die koker is niet getracht kritisch en creatief naar de mogelijkheden van een andere taakverdeling tussen de verschillende overheden te werken. Uit onmacht, uit onwil? Zelfs waar voorzichtige stappen naar een andere opzet gemaakt hadden kunnen worden, is dat achterwege gebleven. Dat blijkt wel uit de planning die de Bekostigingswet hanteert. Deze

komt in de volgende paragraaf aan de orde.

6 *De planning van scholen in het voortgezet basisonderwijs*

Art. 22 e.v. van de Bekostigingswet handelt over de planning van scholen. Het voorontwerp sluit aan bij wat de Wet voortgezet onderwijs op dit punt regelt. Een belangrijke verandering is dat de minister jaarlijks voor 1 april een plan van scholen vaststelt dat reeds vier maanden later wordt uitgevoerd. De Wet voortgezet onderwijs kent ook het systeem van een jaarlijks plan, maar de uitvoering ervan kan over een periode van drie jaar gespreid worden. In de planning van de Wet voortgezet onderwijs spelen de volgende elementen een belangrijke rol: de aard van de school; de plaats van vestiging; het te verwachten leerlingental.

Bovendien formuleert de wet deze doelstelling in art. 65, eerste lid: 'Dit plan heeft ten doel te komen tot een evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen naar soort van onderwijs, mede gelet op het verlangde onderwijs in het betrokken gebied.' Uit de jurisprudentie, gebaseerd op dit en andere artikelen van de W.V.O., is op te maken dat 'verlangd onderwijs' betrekking heeft op de richting van onderwijs. Omdat in het voortgezet basisonderwijs de vraag naar het soort onderwijs niet meer relevant is, hanteert de Bekostigingswet deze term niet meer. Als belangrijke elementen in een aanvraag tot plaatsing op het plan noemt deze wet: plaats van vestiging; het te verwachten leerlingental; het overleggen van een schoolwerkplan; een beschrijving van de huisvesting.

Tevens neemt de Bekostigingswet in art. 24, eerste lid de doelstelling van de W.V.O. over, zij het in een taalkundig slechter lopende zin. Ook is er waarschijnlijk een fout in dat lid geslopen. Er is sprake van een evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen binnen het voortgezet onderwijs in het betrokken gebied. Dit zal moeten zijn: binnen het voortgezet basisonderwijs. Immers, in het tweede lid van dit artikel is de garantie geformuleerd tegen nadelige gevolgen voor de overige scholen die nog onder het regime van de W.V.O. blijven, wanneer een of meer scholen al overstappen naar het voortgezet basisonderwijs.

Dat de Bekostigingswet een dergelijk planningsmodel hanteert, ligt in een paar opzichten

toch niet zo voor de hand. In 1981 verscheen de discussienota 'Minder leerlingen en toch . . .' De nota 'Verder na de Basisschool' maakt er melding van op pag. 48; ook daar is verdere informatie te vinden over de al een tijd lopende discussie over de planning in het voortgezet onderwijs. Er wordt een verandering van de W.V.O. aangekondigd op dit punt. Blijkbaar krijgt de provinciale overheid een taak op dit terrein. Het lijkt logisch dat de Bekostigingswet niet vooruit loopt op deze ontwikkeling. Er ligt echter al genoeg materiaal ter tafel waaruit een desnoods bescheiden keuze gemaakt had kunnen worden om voorzichtig naar een andere planningsystematiek te werken. Met name de Raad voor het Binnenlands Bestuur, de R.B.B. heeft al in een vroeg stadium gedachten hierover gelanceerd. Ook zijn voorganger, de Raad voor de Territoriale Decentralisatie, de R.T.D., had aan dit onderwerp al de nodige aandacht besteed: in een advies aan de regering van 29 mei 1980 werd ook een andere scholenplanning in het voortgezet onderwijs besproken. Toen de R.B.B. op 30 oktober 1981 een advies naar de regering stuurde over de discussienota 'Minder leerlingen en toch . . .', wees hij daarin wat zuur op het uitblijven van een regeringsstandpunt op het R.T.D.-advies. Op pag. 1 van het R.B.B.-advies staat te lezen: 'De Raad moet constateren dat zelfs in de discussienota niet wordt ingegaan op de gedachten van de R.T.D. over de bestuurlijke organisatie van de scholenplanning. Hij dringt er dan ook ten zeerste op aan het hierna te leveren commentaar op de discussienota op serieuze wijze bij de opstelling van de beleidsnota te betrekken. De opvattingen van de Raad zouden daarin moeten verwoord en – beargumenteerd moeten worden overgenomen of – geheel of ten dele – weerlegd.' In dit licht bezien is de belofte in de nota 'Verder na de Basisschool' gedaan over voorstellen tot verandering van de planprocedure enigszins hypocriet te noemen. Bedenkt men daarbij dat het Decentralisatieplan, genoemd in paragraaf 5, pas na grote weerstand van de zijde van Onderwijs en Wetenschappen tot stand is gekomen (en daarom zo mager uitgevallen is voor dit onderwerp), dan lijkt de gedachte niet uit de lucht gegrepen dat de Bekostigingswet best een paar veranderingen in het systeem van planning had kunnen bevatten, maar dat daartoe eenvoudig de wil ontbrak.

Nu moet ook weer niet de suggestie gewekt

worden dat het mogelijk is zo maar even een andere vorm van planning tevoorschijn te toveren. Daarvoor is een aantal problemen te ingrijpend. Er zijn bijvoorbeeld vragen over de manier waarop de behoefte aan onderwijs in een bepaalde richting gemeten moet worden. Ook kan men zich afvragen of een eenmaal verrichte peiling periodiek overgedaan moet worden, met alle gevolgen van dien. Ondanks deze problemen had de Bekostigingswet toch wat meer kunnen bieden. In het voorgaande is al gewezen op het probleem van het onderwijsaanbod in een regio. Overleg tussen scholen van verschillende richtingen en onderwijssoorten is hoogstwaarschijnlijk noodzakelijk om te komen tot een evenwichtig aanbod van onderwijs in een bepaald gebied. Neem het geval van drie in elkaars voedingsgebied opererende scholen voor m.a.v.o.: één, verbonden aan een scholengemeenschap voor v.w.o.-h.a.v.o., één is categoriaal en één is onderdeel van een scholengemeenschap l.b.o.-m.a.v.o. Volgens de Bekostigingswet is het mogelijk dat de drie scholen in verschillende jaren over gaan tot het voortgezet basisonderwijs zonder dat er onderling overleg gevoerd is over het aanbod van onderwijs en over het gebruik van elkaars faciliteiten, om maar een paar onderwerpen te noemen. Natuurlijk, ten departementen kan het nodige aan koppelwerk gedaan worden, maar is het niet wenselijk dat de betrokken scholen al in een vroeger stadium in overleg getreden zijn? Die vraag is niet alleen bedoeld voor het geval dat het om scholen van dezelfde richting gaat. Als ergens een openbare l.t.s. en een christelijke school voor m.a.v.o. in elkaars nabijheid staan, ligt het dan niet voor de hand te denken aan een breder gebruik van de technische faciliteiten van de l.t.s.? De Bekostigingswet gaat aan dit soort problemen voorbij. Ten onrechte. Bijvoorbeeld de adviezen van de R.B.B. hadden gebruikt kunnen worden om te werken aan een beter kader voor de planning.

Welk bestuursmodel hanteert de R.B.B.? In grote lijnen komt het hier op neer. Op rijksniveau blijven de bevoegdheden voor de regelgeving voor het spreidings- en huisvestingsbeleid en blijft de controle op wat de lagere overheden doen. Op provinciaal niveau wordt binnen de door de wet en de uitvoerings-amvb's gestelde grenzen een eigen beleid ontwikkeld. De provincie stelt voor verschillende sectoren beleidsplannen vast en zorgt daarbij voor een

onderlinge samenhang. Zo vertoont het provinciaal scholenplan dan een relatie met andere plannen op bijvoorbeeld ruimtelijk, sociaal-economisch en sociaal-cultureel gebied. Brengt men bij de provincie ook de zorg voor de huisvesting van scholen, dan komen de plannen voor de spreiding van scholen en die voor de huisvesting van scholen in één hand. De gemeenten worden als gemeentelijke overheid en als bevoegd gezag van openbare scholen bij de voorbereiding van de provinciale plannen betrokken. Onder begeleiding van de provincie verricht de gemeente onderzoek naar de behoefte aan onderwijs. Tevens kunnen aan de gemeente provinciale taken worden overgedragen.

7 Openbaar onderwijs

De Bekostigingswet omschrijft openbare school als 'een door het Rijk of door een of meer gemeenten in stand gehouden school.' art. 1. Twee opmerkingen zijn hierbij te maken. Steeds vaker kan men pleidooien vernemen voor het bij de gemeente onderbrengen van alle openbaar onderwijs. De rijksoverheid moet volgens dit inzicht niet meer optreden als schoolbestuur: de afstand tussen bestuur en school moet zo klein mogelijk zijn. De nota gaat bij de artikelsgewijze toelichting niet in op zulke gedachten. Een tweede opmerking is deze. De herschikking van het voortgezet onderwijs zal een omvangrijke operatie worden. Of er een behoefte zal blijken te zijn aan samenwerkingsvormen tussen openbaar en bijzonder onderwijs, en in welke mate, is niet te voorspellen. De Bekostigingswet gaat ervan uit dat zo'n samenwerking niet tot stand komt. Immers, de omschrijvingen van wat een openbare en wat een bijzondere school is, laten geen bestuurlijke mengvormen toe. Dat kan het resultaat zijn van overwegingen die bij de ondertekenaren van de nota leefden. Daar blijkt echter niets van. Of art. 1 klakkeloos vorm heeft gekregen, wordt wellicht in de besprekingen van de nota duidelijk.

Literatuur

Akkermans, P. W. C., Grondwettelijke bezwaren tegen wetsontwerp basisonderwijs nader beschouwd. *Tijdschrift voor openbaar bestuur*, 1978, pag. 327 e.v.; pag. 359 e.v.

Akkermans, P. W. C., *Onderwijs als constitutioneel probleem*. Alphen aan den Rijn-Brussel: 1980

Akkermans, P. W. C., Het verlangde onderwijs. In: J. M. G. Leune, A. M. L. van Wieringen (red.), *Onderwijsplanning als middel van onderwijsbeleid*. Harlingen: 1982.

Crijns, F. C. L. M., De herziening van artikel 208 van de Grondwet. Het loon van de angst? In: A. K. Koekkoek, W. Konijnnebelt, F. C. L. M. Crijns (red.), *Grondrechten. Commentaar op Hoofdstuk 1 van de Herzene Grondwet*. Nijmegen: 1982.

Decentralisatieplan. Voorlopige regeringsvoornemens m.b.t. decentralisatie van rijkstaken. 's-Gravenhage: 1982.

Discussienota 'Minder leerlingen en toch'. 's-Gravenhage: 1981.

Gaag, L. van der, R. Egberink, *Tussenrapportage van de werkgroep Onderwijs-Decentralisatie*. 's-Gravenhage: 1981.

Gaay Fortman, W. F. de (red.), *Problemen van wetgeving*. Deventer: 1982.

Nota 'Verder na de Basisschool'. 's-Gravenhage: 1982.

Onderwijsraad, *Advies van 4 november 1976, betreffende concept-wetsontwerp op het basisonderwijs*. Nummer O.R.III/88069 LO. 's-Gravenhage: 1976.

Raad voor het binnenlands bestuur, *Advies inzake*

discussienota over de scholenplanning in het voortgezet onderwijs. 's-Gravenhage: 1981.

Raad voor het binnenlands bestuur, *Advies inzake nota 'Verder na de basisschool'*. 's-Gravenhage: 1982.

Curriculum vitae

P. W. C. Akkermans (1942) studeerde klassieke talen te Nijmegen (1967) en recht te Rotterdam (1975). Hij was tot 1973 leraar talen in Rotterdam, werkte daarna bij de Rotterdamse School Advies Dienst als medewerker in de afdeling Voortgezet Onderwijs en werd in 1976 wetenschappelijk medewerker in de vakgroep Staats- en bestuursrecht van de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij promoveerde in 1979 op een proefschrift getiteld 'Onderwijs als constitutioneel probleem'; promotores waren prof. mr. M. C. B. Burkens (Utrecht) en prof. dr. J. A. van Kemenade (Groningen). Publiceerde over onderwijs en grondrechten in het algemeen.

Adres: Vakgroep Staats- en Bestuursrecht, Erasmus Universiteit, Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam.