
Zitting 1980–1981

16 625

Heroverweging collectieve uitgaven

Nr. 18

Deelrapport 13

Heroverwegingen met betrekking tot de planning in
het voortgezet onderwijs

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
1. Inleiding	3
2. De voorgenomen planning in enkele onderwijssectoren	3
3. De planprocedure voortgezet onderwijs	8
4. De kosten van de planprocedure	10
5. Problemen in en rond de planprocedure	11
6. Samenvatting	20

1. INLEIDING

Een heroverweging ten aanzien van de planprocedure WVO leidt logischerwijs tot beschouwing van die procedure zelf. Al eerder heeft Staatssecretaris De Jong geconcludeerd, dat de werkwijze bij die procedure wellicht veranderingen zou moeten ondergaan en dat feitelijk de hele planning van onderwijs in al zijn aspecten eens opnieuw in beschouwing zou moeten worden genomen. Om een discussie daarover te bevorderen, zal hij binnenkort een discussienota uitbrengen.

Als dan toch de financiële aspecten nu aan de orde komen, kan men niet heen om de noodzaak, ook aan de meer structurele en organisatorische kanten van de planning aandacht te schenken, omdat daarin waarschijnlijk een deel van de doelmatigheidsbevordering gelegen zal zijn. Vandaar dat deze aspecten eveneens aan de orde komen.

Het terrein van de planprocedure WVO valt in de praktijk uiteen in enkele deelterreinen. Met name het h.b.o. ontwikkelt langzamerhand geheel eigen procedures en het ontwerp van wet waarin een «eigen» planprocedure is opgenomen, is inmiddels aan de Raad van State gezonden. Waar in deze nota suggesties worden gedaan voor procedurele en organisatorische verbeteringen, hebben die dan ook uitdrukkelijk geen betrekking op het h.b.o.

Anderzijds valt ook te leren van de ontwikkelingen op andere delen van het onderwijsterrein, voor zover dat niet valt onder het regime van de artikelen 64 t/m 76 van de planprocedure. Daarom volgt na deze inleiding eerst een korte beschrijving van de (voorgenomen) wijze van planning in de belangrijkste onderwijssectoren en een beschrijving van de planprocedure WVO. Gelet op het doel van de nota is het nodig vervolgens na te gaan, welke bedragen eigenlijk met de planprocedure gemoeid zijn. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op een aantal problemen in en rond de planprocedure. Wat dit laatste betreft gaan voorstellen voor een dalende kostenontwikkeling (20%) vergezeld van voorstellen voor een wezenlijk aangepaste planningsaanpak, waarin factoren als de aanpassing aan de maatschappelijke ontwikkeling (relatie maatschappelijke behoeften, daling leerlingenaantallen), aansluiting bij onderwijsbeleidsdoelstellingen en meer in het algemeen meer samenhang met beleidsontwikkelingssystemen op andere terreinen een rol spelen.

In het rapport is getracht een aantal ambtelijke inzichten te verwoorden. Deze inzichten zijn afkomstig uit verschillende departementen en vertegenwoordigen even zovele visies op de problematiek. Gezien de tijdsclém kon uiteraard niet in alle gevallen de meest afgewogen formulering worden uitgezocht. Ditzelfde geldt voor de intern-ambtelijke opvattingen binnen departementen. De weergave van de planningsystemen zoals de planprocedure, de wijze van argumentering voor een nieuwere aanpak, kan op uiteenlopende wijze geschieden. Ook hier geldt dat de beperkte tijd verhinderd heeft dat op alle punten tot algehele overeenstemming is gekomen.

2. DE VOORGENOMEN PLANNING IN ENKELE ONDERWIJSSECTOREN

2.1. Basisonderwijs

In het ontwerp voor een Wet op het basisonderwijs worden bij de planning de volgende instrumenten gehanteerd: de planprocedure, de bepalingen betreffende de beëindiging van de bekostiging en die betreffende de wijze van bekostiging. De planning blijft daarmee een vorm van uitvoeringsplanning, in de zin van concrete programmering van voorzieningen. Doch, de gehanteerde instrumenten bieden, in onderling verband gezien, meer mogelijkheden dan de bestaande wetgeving, bevorderen een doeltreffend benutten van alle geschikte gebouwen en voorkomen niet-noodzakelijke investeringen. Bovendien waarborgen zij de gemeenten algehele vergoeding van de, met inachtneming van de voorschriften, gemaakte kosten.

De bekostiging van een openbare en een bijzondere school kan slechts een aanvang nemen, indien zij voorkomt op een voor de gemeente van vestiging vastgesteld plan van nieuwe scholen. De gemeenteraad stelt het plan, al dan niet in samenwerking met de raad van een of meer andere gemeenten, elk jaar voor 1 oktober vast. Het plan bestrijkt de volgende drie schooljaren en vermeldt in elk geval welke scholen bij de aanvang van het eerste schooljaar van de planperiode voor bekostiging in aanmerking komen en de reden waarom de overige scholen daarvoor niet in aanmerking komen. Het plan vermeldt van elke school de plaats van vestiging en de te verwachten omvang.

Het zwaartepunt van de voorbereiding van het plan is zo bij de gemeente gelegd; wil een gemeente samenwerken met andere gemeenten, dan zullen zij zelf de wijze daarvoor moeten bepalen. De argumenten daarvoor zijn:

- a. het vestigingsgebied is binnengemeentelijk, en
- b. de gemeente kan door haar bevoegdheden op meerdere terreinen coördinerend optreden.

Verzoeken om plaatsing van een school op het plan moeten door het bevoegd gezag van de binnen bekostigingsverband te brengen bijzondere school of door ouders die openbaar onderwijs verlangen, bij de raad van de gemeente waar de school gevestigd zal worden, worden ingediend. In grote trekken loopt de procedure verder als volgt. Aan de hand van de ingekomen aanvragen en gelet op de behoefte aan openbaar onderwijs, stelt de gemeenteraad een ontwerpplan vast. Dit ontwerp wordt binnen 14 dagen na vaststelling aan gedeputeerde staten gezonden ter goedkeuring van het plan, welke eveneens voor een in de wet genoemde datum zal moeten geschieden. Het wordt aan de aanvragers toegezonden en gedurende zes weken ter inzage op de gemeentesecretarie gelegd. De aanvragers, wier verzoek niet is ingewilligd en die door de motivering van de afwijzing niet overtuigd zijn, kunnen in beroep komen bij gedeputeerde staten en daarna bij de Kroon. De taak van gedeputeerde staten is in deze opzet van het ontwerp in hoofdzaak een controlerende en coördinerende.

Het antwoord op de vraag of er een redelijke behoefte is aan het binnen bekostigingsverband brengen van een onderwijsinstituut zal mede afhangen van de aanwezige voorzieningen, het totaal te verwachten aantal leerlingen en de vermoedelijke verdeling hiervan over het openbaar onderwijs en het bijzonder onderwijs van de onderscheidene richtingen. Dat een gemeente hierbij niet uitsluitend let op de ontwikkeling binnen haar eigen grenzen, maar in gevallen waarin daartoe aanleiding is, met naburige gemeenten in overleg treedt en eventueel tot een gezamenlijk plan komt, ligt in de rede. Het wetsontwerp noemt die laatste mogelijkheid, maar werkt haar niet verder uit, omdat gemeend wordt dat de gemeenten zelf de meeste geëigende vorm van samenwerking kunnen kiezen.

2.2. Speciaal onderwijs

De planregeling, zoals voorgesteld in het concept-voorontwerp Interimwet op het speciaal onderwijs, is volgens de Harmonisatieraad welzijnsbeleid in belangrijke mate gelijk aan die van de ontwerp-wet basisonderwijs. Het voornaamste verschilpunt ligt in het feit dat – gezien de aard der voorzieningen – het zwaartepunt in de voorbereiding van het plan niet bij de gemeente ligt, maar bij de provincie (terwijl enkele scholen, zoals scholen voor blinden en voor doven, rechtstreeks door de minister worden goedgekeurd). Het provincieplan voor de voorzieningen voor speciaal onderwijs dient door de minister te worden goedgekeurd. In de stichtingsnormen voor voorzieningen voor het speciaal onderwijs wordt niet een bepaald aantal handtekeningen vereist, doch wordt uitsluitend gewerkt met prognoses, in verband met het bestaan van toetsingscommissies, aldus de HRWB.

2.3. Leerlingwezen

Bij de capaciteitsplanning cursussen LW wordt een verzoek om bekostiging uit 's Rijks kas voor 1 januari van het jaar, voorafgaande aan dat, waarover voor de eerste maal bekostiging wordt gevraagd, bij de minister ingediend door het bevoegd gezag. Elk verzoek dient met reden omkleed te zijn en vermeldt, in geval het een landelijk orgaan betreft, de beroepencategorie en, ingeval het een regionaal orgaan betreft, het voorgenomen werkterrein. Het verzoek gaat vergezeld van een prognose omtrent het te verwachten aantal leerlingen, van de statuten, van een begroting der inkomsten en uitgaven en, ingeval het een landelijk orgaan betreft, van de ontwerp-programma's, waarvoor het voornemen is de leerlingen te doen opleiden.

De minister kan cursussen voor bekostiging in aanmerking brengen indien naar zijn oordeel daaraan behoefte bestaat. Omdat de betrokken leeftijdsgroep zeer groot is (van 16–27-jarigen) en de opleidingen sterk conjunctuurgevoelig zijn, spelen de volgende factoren een rol bij het plannen, c.q. toewijzen van de cursussen:

- landelijke behoefte aan opleiding voor een bepaald beroep;
- spreidingsplan van de bezetting van de cursus;
- de te verwachten continuïteit van de cursus;
- de werkgelegenheid in de regio;
- streekgebondenheid van bepaalde industrieën/bedrijven;
- reisafstanden voor de cursisten;
- cursussen bij het l.b.o.;
- beschikbare ruimte;
- benodigde inventaris;
- spreiding van reeds aanwezige opleidingen;
- combinatiemogelijkheden met aan de school verbonden cursussen;
- differentiatie in hogere leerjaren;
- bijzondere omstandigheden, zoals een te verwachten herstel van een ingestorte bedrijfstak of het ontstaan van een nieuwe bedrijfstak.

De inspectie en de landelijke of regionale organen adviseren bij het plannen van de cursussen. In de besturen van de landelijke en regionale organen zijn in de regel vertegenwoordigd: het georganiseerde bedrijfsleven van de betreffende beroepssector (werknemers en werkgevers), de ouders van de leerlingen en het georganiseerde schoolwezen dat het algemeen en het op het beroep gerichte onderwijs verzorgt.

2.4. Hoger beroepsonderwijs

In december 1979 is een concept-ontwerp Wet op het hoger beroepsonderwijs gepubliceerd. De Minister van Onderwijs en Wetenschappen stelt volgens de concept-ontwerp-wet jaarlijks vóór 1 oktober een instellingenplan vast waarop staan vermeld de instellingen die in de drie kalenderjaren volgend op het jaar van de vaststelling voor bekostiging uit 's Rijks kas in aanmerking zullen worden gebracht. Analoog aan het systeem van de WVO worden alle kosten van het openbaar en bijzonder onderwijs met inachtneming van een aantal regels door het Rijk vergoed. Het betreft de salariskosten, de huurkosten, de stichtingskosten, de inrichtingskosten en de exploitatiekosten.

Er wordt getracht de bestaande procedures beter te plaatsen in een omvattend planningskader voor het hoger onderwijs. Onder meer worden daarbij aspecten genoemd die niet alleen integratiebevorderend op het terrein van het hoger onderwijs werken, maar ook tussen planning in het hoger onderwijs en die in de andere (onderwijs)sectoren. In dit kader worden in de memorie van toelichting bij het concept-wetsontwerp genoemd:

- relatie ontwikkelde vraag van studenten en de behoeften van de maatschappij;
- een evenwichtige spreiding van onderwijscapaciteit zowel naar de verschillende regio's als naar richting;

- samenhang in ontwikkeling van hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs;
- verhouding voltijds en deeltijds hoger onderwijs;
- invloed van keuzevrijheid op de planmatige ontwikkeling.

Ten aanzien van de hier opgesomde punten wordt erop aangedrongen dat zij in de toekomst nader bestudeerd zullen worden, in het licht van de bevordering van een samenhangend geheel van onderwijsvoorzieningen. Als aanzet tot deze ontwikkeling worden de te verzamelen capaciteitsgegevens genoemd.

De minister is in de voorstellen zoals neergelegd in het concept-ontwerp van wet verplicht om jaarlijks een totaaloverzicht op te stellen van alle h.b.o.-instellingen, met daarbij behorende relevante gegevens als aard, studierichtingen, de feitelijke en de potentiële opnamecapaciteit. Daarnaast bevat het overzicht prognoses omtrent de ontwikkeling van de maatschappelijke behoeften met betrekking tot het h.b.o.

De vaststelling van de capaciteitsgegevens gebeurt na overleg met de daarvoor in aanmerking komende organisaties. De capaciteitsgegevens worden overgelegd aan de Staten-Generaal. In de memorie van toelichting van de concept-ontwerp-wet wordt nog aangegeven dat de minister bij het aanbieden van de gegevens zijn conclusies voegt met betrekking tot uitbreiding, inkrimping of herverdeling van de bestaande opnamecapaciteit.

Het concept-wetsontwerp kent ook de instelling van een commissie van advies. Deze commissie zou de minister van advies moeten dienen omtrent de relatie van het h.b.o. tot de maatschappij. Dit wordt wenselijk geacht omdat het h.b.o. blijkens zijn doelstelling de voorbereiding omvat tot het bekleden van maatschappelijke betrekkingen (naast aspecten van persoonlijke ontplooiing en het maatschappelijk functioneren). Als taak van de commissie wordt voorgesteld: «het geven van advies aan de minister omtrent de eisen waaraan – gelet op de behoeften van de maatschappij – afgestudeerden van de studierichtingen moeten voldoen». In de toelichting op het tweede lid bij het artikel over de taak van de commissie wordt voorgesteld dat: «... de commissie contact moet onderhouden met de diverse beroepsterreinen waarin afgestudeerden van het h.b.o. in het algemeen functioneren».

In verband met de taakstelling van de commissie wordt het wenselijk geacht om de commissie te laten bestaan uit personen met een specifieke deskundigheid op dit gebied, met dien verstande dat die commissie niet groten-deels bestaat uit direct bij het onderwijs betrokkenen, maar in hoofdzaak uit personen die actief zijn in de praktijk van de diverse beroepenvelden waarvoor het hoger beroepsonderwijs opleidt.

2.5. Procedures en criteria nieuwe universitaire studierichtingen

Bij de instelling van een nieuwe studierichting in het wetenschappelijk onderwijs kan er sprake zijn van:

1. een niet in het Academisch Statuut opgenomen studierichting ex artikel 20 WWO;
2. een reeds in het Academisch Statuut opgenomen studierichting;
3. een vrije studierichting.

Ad 1

Artikel 20 WWO geeft de instellingen van wetenschappelijk onderwijs de mogelijkheden tot instelling van niet in het Academisch Statuut genoemde studierichtingen. De universiteitenraad neemt op het voorstel van het college van bestuur een besluit tot instelling. Als een studierichting wordt ingesteld *binnen* een faculteit en bestemd is om t.z.t. te worden opgenomen in het Academisch Statuut is goedkeuring van de minister vereist. De ministeriële goedkeuring die aan een termijn is gebonden, geschiedt voornamelijk op basis van een *inhoudelijke* toetsing. Hoewel er geen openbare lijst van geëxpliceerde criteria bestaat, is er *binnen O & W* sprake van toetsing aan

criteria en randvoorwaarden. Zo komen onder meer de volgende vraagpunten ter sprake:

- bestaat er maatschappelijke en wetenschappelijke behoefte aan de nieuwe studierichting;
- voegt de nieuwe studierichting iets nieuws toe aan het bestaande geheel van studierichtingen in de instelling en/of faculteit/discipline;
- spoort het nieuwe voorstel met beleidsvoornemens van de minister;
- hoe vindt de financiering plaats; enz.

Indien twijfel bestaat over de gewenstheid van de nieuwe ontwikkeling, wordt contact gelegd met de instelling. Veelal hebben deze contacten echter al plaatsgevonden in een eerder stadium.

De minister zendt elk instellingsbesluit voor *advies* naar de Academische Raad en de Onderwijsraad. In de *adviezen* van de Academische Raad komen de volgende punten aan de orde:

- het maatschappelijk en wetenschappelijk belang van de nieuwe studierichting;
- een beoordeling op hoofdpunten van opzet en inhoud van de nieuwe studierichting;
- de aanvaardbaarheid van de consequenties van de totstandkoming in de sfeer van de middelen;
- de mogelijkheden, respectievelijk de wenselijkheid van inter universitaire samenwerking en *taakverdeling* op het terrein van de voorgestelde studierichting;
- de evaluatie van de studierichting.

Na ontvangst van het advies van de Academische Raad zendt de minister dit voor finaal advies naar de Onderwijsraad. De ministeriële beslissing wordt op basis van de adviezen van de Academische Raad en Onderwijsraad ambtelijk voorbereid. Na of bij goedkeuring *kan* de studierichting voor bekostiging in aanmerking worden gebracht.

Ad 2

Volgens artikel 34, lid 2 WWO vermeldt het bestuursreglement van een instelling w.o. welke studierichtingen zijn ingesteld. Dat wil zeggen dat de bevoegdheid tot instelling van nieuwe studierichtingen bij de universiteitsraad ligt. Een beslissing tot instelling van reeds in het Academische Statuut genoemde studierichting bij wijziging van het bestuursreglement is ingevolge artikel 23 WUB onderworpen aan goedkeuring van de minister. Voor een *bijzondere* instelling w.o. geldt dit voorschrift niet.

Er functioneert ten behoeve van de ministeriële goedkeuring een departementale werkgroep bestuursreglementen. Deze werkgroep gaat na in hoeverre overeenstemming over bekostiging is bereikt in het planningsoverleg.

Ad 3

De instelling van een vrije studierichting valt feitelijk onder de goedkeuringsprocedure die beschreven is voor de instelling van een reeds in het Academisch Statuut opgenomen studierichting. Voor de bekostiging zijn geen eisen gesteld. De vrije studierichting kent geen nullast, allen een doctoraal fase, geënt op een bestaand kandidaatsexamen.

Numerus fixus

Ingevolge de Machtigingswet stelt de minister jaarlijks vast voor welke studierichtingen een numerus fixus moet worden ingesteld. Hij moet daartoe advies vragen aan de Academische Raad. Als criterium voor het instellen van een numerus fixus geldt de *onderwijs capaciteit* van de faculteit. Voor 1980/1981 golden de numeri fixi voor: medicijnen, tandheelkunde, diergeneeskunde, lichamelijke opvoeding en sociale gezondheidszorgkunde. Van belang hierbij is het volgende:

- als de Academische Raad tot een numerus fixus adviseert, behoeft de minister het getal niet over te nemen. Gezien de formulering in de wet (ca-

paciteitscriterium) heeft de minister nauwelijks de bevoegdheid om een hoger getal te kiezen (wel kan hij dan constateren dat het voor de Academische Raad genoemde getal kennelijk zonder verdere middelen kan worden opgenomen);

– als de Academische Raad voor een studierichting een numerus fixus adviseert, kan de minister geen numerus fixus afkondigen.

3. DE PLANPROCEDURE VOORTGEZET ONDERWIJS

Sinds 1968 functioneert de planprocedure op grond van de artikelen 64 t/m 76 van de WVO. De procedure is in de wet opgenomen met de bedoeling een categoriale opbouw van het scholenstelsel in de Nederlandse context gemeenten naar de inzichten in de zestiger jaren, en de situatie van een sterke leerlingengroei zoveel mogelijk te waarborgen. De planprocedure betreft in beginsel uitsluitend de vraag of een bepaalde school, c.q. afdeling op een bepaald moment voor bekostiging in aanmerking komt. Het gaat met andere woorden om de spreiding van het schoolstelsel, voor zover dat door de overheid wordt bekostigd. Immers, het geven van onderwijs in ons land is vrij, maar dat betekent nog niet dat alle voortgezet onderwijs ook door de overheid gefinancierd wordt. De wet kent wel een instructie tot plaatsing op het plan dat geldt indien men aan bepaalde in de wet opgenomen bekostigingsnormen voldoet.

Aan de Planprocedure WVO ligt het principe ten grondslag van het evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen. Artikel 65, lid 1 van de WVO formuleert het doel van het Plan van Scholen – de resultante van de planprocedure – aldus: «te komen tot een evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen naar soort van onderwijs, mede gelet op het verlangde onderwijs in het betrokken gebied». Centraal staat daarbij de behoefte, c.q. het recht van de onderwijsvragende. Bezien vanuit meer algemene beleidsontwikkelingen is het interessant om te zien, dat dit belangrijke planningsprincipe al zo vroeg in een planningsstelsel tot uitdrukking kwam. Voor andere onderdelen van het welzijnsbeleid gebeurde dat feitelijk eerst tegen het einde van de zeventiger jaren. Anderzijds levert het principe van een toedelingssysteem, gebaseerd op voorliggende aanvragen, waaraan slechts in beperkte mate en dan nog voornamelijk kwantitatieve voorwaarden worden gesteld, belemmeringen op voor een zich ontwikkelend onderwijsbeleid. Op de vraag hoe deze volgens sommigen aan het vigerende systeem inherente tegenstelling wellicht kan worden opgelost wordt elders in deze nota nader ingegaan.

Wat stelt het «evenwichtig geheel» nu precies voor? Het omvat op zich weer een aantal elementen, ieder gelet op de wet, de memorie van toelichting, de memorie van antwoord, het Besluit aanvang bekostiging en de sindsdien ontwikkelde jurisprudentie, met een daarop toegespitste uitleg. Waar het op neerkomt is, dat er sprake moet zijn van een evenwichtige spreiding van elk der in de wet genoemde schoolsoorten ten opzichte van elkaar, onderling, en dat alles per «denominatie». Binnen dat evenwichtig kader kan men financiering van rijkswege van onderwijs verlangen. De term «verlangd onderwijs» heeft betrekking op de verlangde richting, voor zover het bijzonder onderwijs betreft. Volgens vaste jurisprudentie wordt onder richtingen verstaan: de verschillende stromingen die zich in het Nederlandse volk op geestelijk gebied openbaren. Daaruit volgt dat op dit moment niet andere gerichtheid op een bepaalde doelstelling, van welke aard ook, als richting in de zin van de wet wordt beschouwd.

a. *Automatisme van artikel 69*

Artikel 69 geeft aan de minister een instructie om bepaalde scholen die aansluiten op het basisonderwijs, op het plan te plaatsen wanneer die scholen aan de in dat artikel genoemde normen voldoen voor wat betreft het te verwachten aantal leerlingen. Bij de berekening van dat aantal leerlingen

wordt uitgegaan van de denominatie van de aangevraagde school. Feitelijk worden daarbij het openbaar en het algemeen bijzonder onderwijs zonder tegenbewijs als één school beschouwd.

Indien een aanvrager aan de in de wet gestelde criteria voldoet, moet de minister tot opname in het Plan van Scholen overgaan. Dit is nog niet hetzelfde als het recht op bekostiging, maar het leidt daar wel toe, behoudens toepassing van artikel 67, lid 3. De wet kent een differentiatie binnen het plan: een aantal scholen wordt erin opgenomen zonder jaartal, bij voorbeeld wanneer in onvoldoende mate in de huisvesting kan worden voorzien.

Oorspronkelijk had de spreiding over een drietal jaren – het Plan van Scholen beslaat steeds drie jaar –, waarbij het jaartal van aanvang van bekostiging voor een aantal scholen wordt opengelaten, vooral de bedoeling de budgettaire mogelijkheden te spreiden (memorie van toelichting). In ieder geval dient een school die in het plan is opgenomen zonder jaartal voor bekostiging in aanmerking te worden gebracht nadat deze vijf achtereenvolgende jaren in het plan opgenomen is geweest. De scholen uit het vorige plan die nog niet voor bekostiging in aanmerking zijn gekomen, worden (behoudens artikel 67, lid 3) automatisch overgeboekt naar het volgende plan, vooropgesteld dat alle overige omstandigheden gelijk zijn gebleven.

Het recht op bekostiging geldt na honorering vervolgens totdat een bevoegd gezag besluit tot opheffing van de school dan wel totdat een school eventueel niet meer voldoet aan de normen, die eveneens in de wet zijn opgenomen in artikel 107.

b. *Analoge toepassing artikel 69*

Voor de schoolsoorten die niet in artikel 69 zijn genoemd, heeft de minister getalsnormen vastgesteld. Feitelijk wordt artikel 69, lid 3 en in bepaalde gevallen ook artikel 69, lid 2 dan analoog toegepast.

c. *Niet-halen van getalsnormen*

De minister heeft de bevoegdheid om ook scholen in het plan op te nemen die niet voldoen aan de getalsnorm. Blijkens de jurisprudentie wordt die bevoegdheid gebruikt in gevallen van spreiding (dunbevolkt gebied), stimuleringsgebieden e.d. Hierbij kan ook rekening worden gehouden met regionaal-economische kenmerken.

d. *Positie van openbaar onderwijs*

De wet heeft aan overheden de verplichting opgelegd om te zorgen dat voldoende is voorzien in de behoefte aan openbaar onderwijs in een genoegzaam aantal scholen (artikel 65, lid 3).

Een andere actuele vraag is, in hoeverre de hoofdstromingen in het onderwijs, die nog steeds de basis vormen van de verdeling naar richting, nl. rooms-katholiek, protestants-christelijk en algemeen bijzonder/openbaar, op dat punt nog het «alleenrecht» kunnen hebben. Zij staan zeker voor de stromingen binnen het Nederlandse volk, zoals die zich bij de opstelling van de wet voordeden. Ook thans geldt dat eigenlijk nog wel. Maar er is in toenemende mate behoefte aan nuancering. Gaandeweg zijn er bij voorbeeld meer vrijgemaakt-gereformeerde en antroposofische scholen gekomen. Ook zijn bepaalde soorten verdwenen (bij voorbeeld binnen het protestants-christelijk onderwijs).

e. *Het recht van beroep*

Een aanvrager kan tegen een afwijzende beschikking van de minister in beroep kan komen bij de Kroon. Een veelheid van ingestelde beroepen heeft inmiddels tot de opbouw van een belangrijke jurisprudentie geleid, welke uiteraard niet zonder effect op het beleid is gebleven.

Het recht van beroep geldt alleen voor aanvragers. Het bestuur van een reeds bekostigde school, dat meent dat zijn instelling nadelige gevolgen ondervindt door een gehonoreerde aanvraag, kan daartegen niet in beroep komen. Dit leidt soms tot leegloop van een bestaande school van een andere richting. Thans worden de mogelijkheden bestudeerd om bevoegde gezagsorganen van dergelijke scholen voor beroep in aanmerking te laten komen.

4. DE KOSTEN VAN DE PLANPROCEDURE

Voor het ontwikkelen van een aantal alternatieven voor het beleid in de toekomst is het nodig te weten wat de kosten van de planprocedure zijn.

In de eerste plaats zijn er de kosten van het opstellen van het plan. Dat zijn vooral administratieve kosten in de sfeer van vergaderkosten, onderzoekskosten, enz.

Voorts zijn er de kosten die voortvloeien uit het Plan van scholen. Zoals bekend, worden in het scholenplan opgenomen de scholen die in de drie kalenderjaren volgende op het jaar van de vaststelling voor bekostiging uit 's Rijks kas in aanmerking zullen worden gebracht. Het lijkt voor de hand te liggen om dan als kosten van het plan te beschouwen de daarmee beoogde uitbreiding van de onderwijscapaciteit, die de optelsom is van de opgenomen scholen en afdelingen.

Plan van scholen vanaf 1974

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
a. Opgenomen aantal scholen en afdelingen	330	266	231	143	130	124	110	131
b. % daarvan met jaartal	46	53	81	78	69	79	66	53
c. Aantal met jaartal 1ste jaar	152	141	187	112	90	98	72	70

Uit dit overzicht blijkt dat het aantal opgenomen scholen c.q. afdelingen gedurende de afgelopen zes jaren ongeveer is gehalveerd. Opneming met een jaartal wil nog niet zeggen, dat de bekostiging in dat jaar ook daadwerkelijk aanvangt. Van het Plan van scholen 1980-1982 was voor ca. 15% van het aantal scholen met een jaartal (1980) nog niet in de huisvesting voorzien. Deze scholen komen weer voor in het Plan 1981-1983 (dubbeltelling). In de daling van het aantal opgenomen scholen en afdelingen weerspiegelt zich de daling van de groei van het leerlingenaantal in het voortgezet onderwijs.

Voor het benaderen van de kosten van de uitbreiding van de onderwijscapaciteit via het Plan van Scholen is van belang op te merken dat:

a. hoewel veelal wordt gesproken over scholen, het in het merendeel van de gevallen gaat om nieuwe afdelingen;

b. uitgangspunt bij het Plan van Scholen is dat de vraag naar onderwijs in principe moet worden gehonoreerd. Het Plan van Scholen heeft dan vooral tot taak te zorgen dat die honorering van de onderwijsvraag via het stichten van scholen leidt tot een evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen naar soort van onderwijs, mede gelet op het verlangde onderwijs in het betrokken gebied. Bij dat uitgangspunt van honorering van de vraag naar onderwijs moet worden aangenomen dat een belangrijk deel van de leerlingen waarvoor via het scholenplan onderwijscapaciteit wordt gecreëerd bij het ontbreken van die capaciteitsuitbreiding een plaats zou hebben gezocht binnen de bestaande onderwijscapaciteit. Wat leerlingen in concreto zullen doen indien een nieuwe afdeling bij voorbeeld niet aan een school wordt verbonden is moeilijk te zeggen. Dat hangt o.a. af van de afdelingen die er al bestaan, van de capaciteit van die bestaande afdelingen en van de motivatie van de leerling (wil hij per se onderwijs in de nieuwe afdeling);

c. de aantallen opgenomen scholen en afdelingen een duidelijke daling vertonen. Zou die ontwikkeling zich in hetzelfde tempo voortzetten, dan zouden er op het Plan 1985-1987 ca. 50 scholen en afdelingen voorkomen met een jaartal. Dat is dan wel in een situatie waarbij het leerlingenaantal in het voortgezet onderwijs daalt.

Als voorbeeld voor berekening van de kosten van het plan van scholen is gekozen voor het scholenplan 1981–1983. De kosten verbonden aan een school, c.q. afdeling bestaan uit:

1. directe huisvestingskosten;
2. eerste inrichting;
3. exploitatiekosten;
4. extra personeelskosten (directie, schoonmaakpersoneel, enz.);
5. extra instroom van leerlingen.

Ad 1

De huisvestingskosten van het scholenplan 1981–1983 zijn voor de scholen/afdelingen met een jaartal geraamd op \pm 70 mln.

Ad 2 t/m 4

Deze kosten zijn kwantitatief van minder belang, en het gaat bovendien om het vaste deel van deze kosten. Het zal maximaal gaan om 5 à 10 mln.

Ad 5

Het gemiddeld aantal leerlingen dat per school/afdeling wordt verwacht, is ca. 200, dat wil zeggen voor 70 scholen/afdelingen ca. 14 000 leerlingen. De kosten per leerling lopen uiteen van ca. f 5000 tot ca. f 11 000; bij een *verondersteld* gemiddelde van f 8000 bedragen de kosten derhalve: $14\,000 \times f\,8000 = 112$ mln. Het gaat echter om de extra leerlingen. Zou worden verondersteld dat 75% van deze leerlingen toch aan het onderwijs zou hebben deelgenomen, dan bedragen de extra kosten 28 mln. Wordt verondersteld dat 90% van deze leerlingen toch aan het onderwijs zou hebben deelgenomen, dan bedragen de extra kosten 11,2 mln.

Op basis van de gekozen veronderstellingen zouden de totale kosten van het scholenplan 1981–1983 zich bewegen tussen ongeveer 85 en 110 mln. De tendens van de laatste jaren volgend zou dat in 1985 ongeveer 70 mln. zijn, (d.i. bij een 20%-variant 14 mln.). Binnen het gegeven tijdsbestek is het niet mogelijk verder te komen dan deze grove indicatie. De opgedragen beleidsvariant van 20% moet in dit kader gezien worden. De besparing ligt dan rond de 14 mln. gulden.

Hierbij moet nog worden opgemerkt dat de geraamde huisvestingskosten in de praktijk niet leiden tot uitgaven tot de genoemde bedragen omdat de beschikbare budgetten voor de huisvesting in het voortgezet onderwijs daarvoor niet de ruimte bieden. Verder moet worden opgemerkt dat de huisvestingskosten voor een belangrijk deel een éénmalig karakter hebben.

5. PROBLEMEN IN EN ROND DE PLANPROCEDURE

5.1. Inleiding

Na een beschrijving van de (voorgenomen) planning in de belangrijkste onderwijssectoren en een beschrijving van de planprocedure voor het voortgezet onderwijs zullen we in deze paragraaf ingaan op een aantal problemen in en rond de planprocedure WVO. Enerzijds betreft het problemen ten aanzien van de interpretatie, toepassing, gebruik, enz. van bepaalde wetsartikelen, jurisprudentie, gewoonten, enz. van de huidige planprocedure. Anderzijds gaat het om problemen die voortkomen uit veranderingen in de planningsomgeving en daardoor de planprocedure steeds meer inadequaat doen zijn. In dit verband is ook de decentralisatie van belang.

5.2. Problemen in de planprocedure

De problemen binnen de huidige planprocedure hebben met name betrekking op drie te onderscheiden fasen, nl. 1 prognose; 2 opstelling en onderhandeling; 3 planvaststelling.

Ad 1. Prognose

Een deel van de planprocedure is altijd gericht geweest op normering: het objectieve recht van initiatiefnemers tot verwerving van een school moet worden bewezen op grond van normen. Een en ander heeft ertoe geleid dat vanaf 1967 en het eerste (interim-)Plan van Scholen 1968–1969 gestreefd is naar een zo objectief mogelijke prognosemethode van leerlingenaantallen.

Beter is het te spreken van «intersubjectieve» prognose. Men mag niet vergeten, dat de uitvoering van de planprocedure vorm heeft gekregen door voortdurend overleg met de deelplanorganisaties. Indertijd is gekozen voor de richtingenverdeling in het lager onderwijs als beste indicator van het verlangde onderwijs. Men mag immers veronderstellen dat het lager onderwijs als meest gespreide onderwijs alle gewenste denominaties omvat. In de praktijk geeft dit echter de nodige hoofdbreken. Groepen die zich in het onderwijs als denominatie steeds sterker profileren, zoals bij voorbeeld vrijgemaakt-gereformeerden, zijn enige tijd op een wat gekunstelde wijze als «subdenominatie» van de protestants-christelijke richting beschouwd. Niettemin volgen kinderen uit die groep dikwijls openbaar lager onderwijs. Anderzijds wordt de Vrije School gezien als een geestelijke stroming, terwijl vele ouders die hun kinderen er onderwijs laten volgen, daarvan niet overtuigd zijn maar veeleer een bepaalde lesmethode en schoolklimaat wensen. Vragen die aan de orde zijn bij voorbeeld:

1. Kan verlangd onderwijs ook betrekking hebben op de onderwijskundige aanpak?
2. Moeten duidelijk onderscheiden groepen, die in sommige gebieden evenwel ander lager onderwijs volgen, niet recht kunnen doen gelden op een andere berekeningswijze?
3. Een derde vraag, die overigens al eerder is aangeduid, is nog aan het voorgaande toe te voegen en wel die naar de verhouding tussen openbaar en neutraal bijzonder onderwijs.

Extreem gesteld zijn er uit een oogpunt van participatie twee benaderingen mogelijk. De eerste luidt: gelet op het belang van de betrokkenheid van ouders bij de school dient het openbaar onderwijs plaats te maken voor neutraal-bijzondere verenigingen, stichtingen e.d.

De tweede: betrokkenen zijn gediend met een democratisch gekozen openbaar gezag. Daarbinnen zijn ook organisatievormen denkbaar, die ouders rechtstreeks invloed kunnen geven op het schoolbestuur, al betekent dit nooit dat zij definitieve beslissingsbevoegdheid hebben. Ook hier kan het wetsontwerp medezeggenschap nader vast te stellen effecten hebben.

Dit dilemma is feitelijk onoplosbaar, omdat het zich niet voordoet in een theoretische constructie: steeds weer in afzonderlijke situaties zullen betrokkenen moeten afwegen welke keuze wordt gemaakt. Dat geldt wel in het bijzonder bij de gevallen van herschikking, die zich in toenemende mate zullen gaan voordoen. Meer gedifferentieerd prognosemateriaal is nodig. Het is daarom gewenst als berekeningsbasis gemeenten te kiezen en binnen grote gemeenten zelfs wijken. Bij de opzet van een nieuwe prognosemethode zal daaraan aandacht moeten worden besteed. Om na te gaan welke mogelijkheden er op dit punt liggen, is inmiddels overleg geopend met de provinciale besturen, het CBS en CPB.

De huidige wijze van prognosticeren levert problemen op wanneer men teruglopende leerlingenaantallen wil «vangen». Reeds enige tijd is voor bepaalde (stedelijke) gebieden via de Werkgroep Streekprognoses (Wesp) ervaring opgedaan met regionale lange-termijnprognoses. De mate van vrijwilligheid echter, waarmee cijfermateriaal werd gepresenteerd om scholen tot herschikking en samenwerking aan te zetten, leidde maar incidenteel tot directe successen. Wel zette dergelijk materiaal echter tot discussie op het lokale vlak aan. Bij de materiaalverzameling bleef echter veel van de onderwijskundige en schoolorganisatorische problemen buiten beschouwing. En de betrokken schoolbesturen en schoolteams worden daar nu juist óók mee geconfronteerd. Materiaalverzameling moet met andere woorden meer gekoppeld worden aan de inhoudelijke discussie tussen betrokkenen in de re-

gio. Dat vraagt naast prognoses ook geheel andere kwantitatieve en kwalitatieve informatie. Die verzameling, als basisinzicht voor degenen die gezamenlijk de plannen ontwikkelen, gaat in de richting van een samenhangend geheel van statistische en andere informatie op landelijk, regionaal en plaatselijk niveau, dat regelmatig wordt aangevuld en bijgehouden en op basis waarvan gedurig beslissingen kunnen worden genomen, zowel op de verschillende bestaande resp. op te bouwen bestuurlijke niveaus nl. het niveau van de school, de regio (een groep scholen) en het land (het landelijk beleid). Een andere les van de op zich nuttige Wesp-ervaringen was wel, dat het ontbreken van landelijke stuurmiddelen, óók waar herschikking zeer gewenst leek te zijn, oplossingen op de lange baan deed schuiven.

Ad 2. Opstelling en onderhandeling

Is de prognose eenmaal gegeven, dan volgt de periode, waarin deelplanorganisaties werken aan hun deelplannen. Zij doen dat ieder op hun eigen wijze. Alle overleggen zij tussentijds met de betrokken instellingendirecties, met name worden voorstellen op haalbaarheid getoetst. Dit leidt uiteindelijk tot het eerste concept-plan. Dit eerste concept-plan wordt ter advisering voorgelegd aan de Onderwijsraad en aan de provinciale besturen.

Het advies van de Onderwijsraad gaat eensdeels in op zaken de planprocedure betreffende, voor een ander deel betreft het steeds meer ook onderwijsbestuurlijke en onderwijsinhoudelijke aspecten.

De provinciale adviezen ontwikkelen zich langzamerhand van een toetsing van de ruimtelijke aspecten tot een oordeel over de voorgestelde scholen vanuit een provinciaal beleid meer in het algemene. De ene provincie is daar duidelijk verder mee dan de andere. Niettemin is de tendens vrij algemeen waarneembaar. Toch werd met de adviezen tot dusverre maar marginaal rekening gehouden. Slechts in duidelijke beslisgevallen over een concrete vestigingsplaats is het provinciale advies nogal eens doorslaggevend op dit moment. Ondertussen gaat het overleg over de ingediende voorstellen en twijfelgevallen die nog niet in het eerste concept zijn opgenomen door. Het afsluitend Overleg Plan van Scholen heeft het karakter van het formeel vastleggen van afspraken.

Uiteindelijk resulteert het vele formele en informele overleg in een tweede concept-Plan van Scholen. Het is het concept, waaraan de minister zijn goedkeuring heeft gegeven. Ook dit concept wordt ter advisering voorgelegd aan de Onderwijsraad en de provinciale besturen.

Ad 3. Planvaststelling

Het tweede concept-plan is onderwerp van uitvoerig overleg in het Overleg Plan van Scholen de op het tweede concept voorkomende aanvragen op het definitieve plan. De bewindsman beslist na overleg. De discussie over die beslissingen kan achteraf met de Kamer plaatsvinden bij de begrotingsbehandeling.

5.3. Problemen en mogelijke oplossingen rond de planprocedure

Belangrijker dan de problemen in de planprocedure zijn echter de problemen rond de planprocedure. Wij zullen vanwege de aard de eerste categorie problemen hier niet verder uitdiepen. De externe wijzigingen bepalen immers of het instrument nog een adequaat instrument is. In deze paragraaf zullen wij ingaan op een der volgende problemen en ontwikkelingen:

1. planprocedure en inkrimping;
2. maatschappelijke (economische) behoeften;
3. planning op overige terreinen;
4. onderwijsbeleidsdoelstellingen (structurele ontwikkelingen);
5. decentralisatie (harmonisatie planningsfiguren).

5.3.1. Planprocedure en inkrimping

In 1969 werden in Nederland 247 588 kinderen geboren; in 1979 waren dit er 174 979. Het behoeft nauwelijks betoog dat een dergelijke drastische geboortedaling over een relatief korte tijdsperiode belangrijke maatschappelijke gevolgen krijgt. Tal van onderzoeken zijn gericht op het verkrijgen van een nauwkeuriger inzicht in de ontwikkeling op aspecten als gezinsvorming en geboortenbeperking, identificatie van deelbevolkingen, effecten op sociale-zekerheidssystemen, enz. Zoals reeds opgemerkt, is een van de kenmerken van de huidige planprocedure het gericht zijn op het regelen van een situatie van leerlingengroei. De totstandkoming van de daarvoor noodzakelijke uitbreiding van de onderwijscapaciteit wordt dan geregeld via het *jaarlijks* op te stellen plan van scholen.

De vooruitzichten ten aanzien van de leerlingengroei hebben echter een verschuiving ondergaan. In de komende jaren zal het leerlingenaantal in het voortgezet onderwijs zich stabiliseren en daarna gaan dalen. Daarbij past minder een jaarlijks uit te brengen plan van scholen, waarin zijn opgenomen de scholen die in de komende jaren voor subsidie in aanmerking komen. Aangenomen moet worden dat het handhaven van het voorschrift dat jaarlijks een plan van scholen moet worden opgesteld, er automatisch toe zal leiden dat alleen al het bestaan van deze procedure en het daarmee gepaarde geïnstitutionaliseerde overleg aanvragen zal uitlokken, waarbij het streven er steeds meer naar zal gaan te komen tot een maximaal voorzieningenniveau. Te denken is bij voorbeeld aan een twee/driejaarlijks vast te stellen plan. Dat de uitbreiding van de onderwijscapaciteit budgettair als exogeen wordt beschouwd, betekent voorts dat die uitbreiding niet kan worden afgewogen tegen andere bestedingsmogelijkheden van de betreffende bedragen. Via de beoogde herschikkingsplanning (zie verderop) wordt eveneens een – moeilijk te becijferen – besparing geleverd.

Voor het voortgezet onderwijs aansluitend op het lager onderwijs komt de teruggang in het aantal leerlingen in dezelfde orde van grootte te liggen, alleen doet het effect zich gemiddeld zes jaar later voor. De eerste helft van de jaren tachtig zet de daling in bij de 12- en 13-jarigen om omstreeks 1990 een (voorlopig) dieptepunt te bereiken met een vermindering van circa $\frac{1}{3}$ ten opzichte van de schoolbevolking in 1980. De gevolgtrekking als zou daarmee ook $\frac{1}{3}$ van het onderwijspersoneel, de schoolgebouwen, de extra faciliteiten, enz. overbodig worden is overbarig en ongenueanceerd. Maar dat er bij voortzetting van het huidige beleid een fors aantal arbeidsplaatsen in het voortgezet onderwijs verloren gaat, staat vast. Daarnaast ontstaan veranderingen in de situatie met betrekking tot schoolgebouwen. Aan de ene kant maken dalende leerlingentallen het afstoten van ongeschikte en gehuurde ruimten mogelijk. Evenwel valt de leerlingendaling niet altijd samen met de situaties waar al een overvloed aan accommodaties bestaat. Zo zullen in de oude binnensteden nieuwe groepen – in een niet direct voorziene omvang – hun intrede doen. Groepen bovendien, die toch al extra aandacht vergen, zoals kinderen van minderheden. Voor een deel zullen de gebouwen ook andere bestemmingen krijgen. Eveneens minder eenduidig zijn de gevolgen van de leerlingendaling voor de spreiding van voorzieningen, de differentiatie in leerprogramma's, de personele en onderwijsorganisatorische vormgeving, het aantal scholen en schoolbesturen en de onderwijsverzorging.

Het voortgezet onderwijs in de tweede fase, dat grotendeels niet in de leerplichtperiode valt, zal 3 à 4 jaar later dan de eerste fase voortgezet onderwijs de gevolgen van de geboortendaling bemerken. In de leeftijdscategorie van 16 tot 20 jaar neemt de deelneming aan het volledig dagonderwijs af van 89,9% voor 16-jarige jongens tot 11,7% voor 20-jarige meisjes. Bij de laatste groep zijn dus nog ruime groeimarges aanwezig. Uit ramingen spreekt ook de verwachting dat het landelijke niet-deelnemepcentage inzake het volledig dagonderwijs van 16-, 17- en 18-jarigen zal dalen. Zonder

verandering van de huidige regels betekent deze daling dat een aantal ongewenste verschijnselen gaan optreden. Wij noemen met name:

- de concurrentieslag tussen scholen;
- het voortbestaan van scholen die geen of nauwelijks een verantwoord onderwijsaanbod kunnen verzorgen;
- een aantasting van de evenwichtige spreiding;
- een verhoging van de vaste kosten per school per leerling.

Het is daarom bitter noodzakelijk een aangepaste planningsystematiek te ontwikkelen. In deze optiek zal de daling worden begeleid door een herschikkingsplanning die een verplichte deelneming kent, met verhoogde opheffingsnormen werkt en regionaal van karakter is. Een dergelijk plan zal tot stand komen in overleg met de betrokken besturen. Daaraan kunnen tevens nadere voorwaarden met betrekking tot de betrokkenheid van personeel en ouders worden gesteld. Het plan omvat bij voorbeeld een behoeftenanalyse, een bestandanalyse en een behoeftedekkingsplan met een aantal uitvoeringsplannen. Er zou gesproken kunnen worden van herschikkingsgebieden. Voor zover in deze herschikkingsgebieden nog sprake zou zijn van stichting van nieuwe scholen of afdelingen geldt het Plan van Scholen als uitvoeringsplan. Maar daarnaast volgen uit het behoeftedekkingsplan uitvoeringsplannen ten aanzien van fusie, huisvesting, medegebruik, inrichting, doelgroepenbeleid, enz. Een dergelijke aanpak veronderstelt aanpassing van regels.

Het Rijk zou bij voorbeeld gebieden kunnen aanwijzen, waarvoor een dergelijk plan moet worden opgesteld. Bij de keuze van de gebieden laat de rijks-overheid zich dan adviseren door de provinciale besturen en de inspectie. Het provinciaal bestuur hoort, alvorens een dergelijk advies uit te brengen, de betrokken bevoegde gezagen en andere relevante groeperingen, zoals ouders en leraren. Het Rijk bepaalt uiteraard ook de randvoorwaarden en taakstellingen waarbinnen het plan wordt opgesteld. Zo zou te denken zijn aan een stelsel van voorwaarden, dat integratie tussen schoolsoorten bevordert. Een combinatie als de volgende kan daarbij voor ogen staan:

- per herschikkingsgebied ontstaat metertijd tenminste één algemeen-bijzondere of openbare brede scholengemeenschap a.v.o./l.b.o. en één confessionele of interconfessionele brede scholengemeenschap. Daarin worden binnen een nader te bepalen tijdsbestek ten minste (v.w.o.), h.a.v.o., m.a.v.o. en ten minste tweemaal l.b.o. ondergebracht en gehandhaafd. Deze gedachte wordt nader uitgewerkt in paragraaf 5.3.4.

Dit laatste houdt in dat, indien onderdelen van de scholengemeenschap onder de in de wet opgenomen normstelling komen, dan wel indien de regels met betrekking tot de leraarlessenformule belemmerend gaan werken voor een voldoende aanbod van vakkenpakketten, niettemin de middelen ter beschikking kunnen blijven. De hier bedoelde brede scholengemeenschappen vormen als het ware het basispakket voor een regio, waarbij de breedte dan nog wel te variëren is.

Een gestandaardiseerde leraarlessenformule zou in dezen ook een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van de nieuwe methode zijn. Het kan – eventueel in een overgangsfase – op onderwijskundige en algemene maatschappelijke gronden nodig zijn, de scholengemeenschap een gedeeltelijk gespreide vestiging te laten hebben. De daaruit voortvloeiende meerkosten worden vergoed, bij voorbeeld gedurende een bepaalde periode. Overigens is het op financiële gronden onmogelijk om op een groot aantal plaatsen centrale nieuwe gebouwen te stichten.

Het herschikkingsplan kent de school als eenheid van bekostiging. Ten einde deze eenheid zo economisch mogelijk op te zetten, zal een stimulering wenselijk zijn van onderwijskundige integratie van schoolsoorten. Het plan moet in dit opzicht een ruim kader bieden voor experimenten met integratie van schoolsoorten en samenwerkingsscholen.

De omvang van de scholen moet sterker geplaatst worden in het perspectief van mogelijkheden van (school)organisatieontwikkeling. Meervoudige vestiging (het blijvend gebruik van bestaande accommodaties), regionale

voorzieningen e.d. zijn mogelijkheden die uitgewerkt kunnen worden. Wel houdt een dergelijke aanpak in, dat bij een algemene tendens tot daling van de autonome groei in het onderwijs, aansluitend op het basisonderwijs, via een algemene nieuwe prioriteitenstelling middelen nodig zijn om dergelijke herstructureringen mogelijk te maken.

Annex aan de vorming van de scholengemeenschap is in ieder geval de opstelling van een huisvestingsplan, dat voorstellen bevat voor het gebruik en de aanpassing van alle in een regio aanwezige accommodaties, ten einde de noodzakelijke onderwijsvernieuwingen mogelijk te maken. Een belangrijke voorwaarde voor het effectueren van zo'n huisvestingsplan is het medegebruik, dat daartoe overeenkomstig de huidige voorstellen in de WBO geregeld zou dienen te worden. Het huisvestingsplan, dat op alle verbouwingen, maar ook op eventuele nieuwbouwwensen betrekking heeft, zou tevens als informatie met betrekking tot de prioriteitenstelling voor de scholenbouwplanning op landelijk niveau kunnen dienen.

Voor de scholen in een regio, die geen deel uitmaken van het basispakket, zou, voor zover zij categoriaal zijn, moeten gelden, dat de opheffingsnormen op een zodanig niveau worden gebracht, dat zij onderwijskundig qua aanbod verantwoord kunnen functioneren.

5.3.2. *Maatschappelijke (economische) behoeften*

Het onderwijs heeft, voor zover het gericht is op het voorbereiden op toetreding tot de arbeidsmarkt, een relatie met de sociaal-economische doelstellingen. Dit geldt vooral in de huidige economische situatie. Daarnaast heeft het onderwijs een relatie met sociaal-culturele doelstellingen voor zover het bijdraagt aan aspecten als persoonlijke ontplooiing, maatschappelijke weerbaarheid en welzijn.

Doorgaans werden de uitbreidingen van het voorzieningenniveau niet geïnitieerd op basis van duidelijke kwalitatieve of kwantitatieve behoeften van de arbeidsmarkt; over het algemeen vonden ze hun oorsprong in intensivering van de culturele doelstellingen die met het onderwijs werden beoogd, aspecten die in de afgelopen periode een steeds belangrijkere plaats zijn gaan innemen in het onderwijsbeleid. Door deze ontwikkeling en doordat keuze van onderwijs en opleidingsniveau wordt bepaald door het onderwijsvragende individu is de relatie tussen kwantitatieve en kwalitatieve behoeften van de arbeidsmarkt vaak niet duidelijk (meer) aan te geven. Geleidelijk heeft het onderwijssysteem zich, afgezien van een aantal opleidingssoorten waar die relatie wel duidelijk aanwezig is, in toenemende mate onafhankelijk van de behoeften van de arbeidsmarkt ontwikkeld.

Een integrale toetsing van de capaciteit en het voorzieningenniveau van het onderwijs vanuit de kwalitatieve en kwantitatieve behoeften van de arbeidsmarkt wordt bemoeilijkt door de volgende factoren:

- onvoldoende inzicht in deze behoeften van de arbeidsmarkt, met name de toekomstige ontwikkelingen daarvan. Voor zover dit inzicht wel bestaat en op grond daarvan kwalitatieve en kwantitatieve discrepanties tussen onderwijs en arbeidsmarkt kunnen worden getraceerd, biedt dit aanknopingspunten voor een betere afstemming van onderwijs capaciteit- en voorzieningenniveau;
- door de vrij onafhankelijke ontwikkeling van het onderwijs ten opzichte van de arbeidsmarkt bestaan er over het algemeen onvoldoende verbanden tussen beide systemen;
- er is sprake van een gebrekkig «marktmechanisme» tussen onderwijs en arbeidsmarkt. De omvang en kwaliteit van de opgeleiden (de aanbodkant van de arbeidsmarkt) is in hoge mate een gegeven voor de vraagkant van de arbeidsmarkt. Door de ten opzichte van de arbeidsmarkt in hoge mate onafhankelijke structuur van het onderwijs hebben signalen met betrekking tot kwaliteit en kwantiteit vanuit de arbeidsmarkt weinig effect. De hierboven geschetste situatie is sterk bepalend voor de aanpak van een evaluatie van het onderwijs vanuit de relatie onderwijs–arbeidsmarkt, die moet uitmonden in

beleidsvarianten die een beperking inhouden van overheidsuitgaven voor het onderwijs.

In het licht van de huidige werkloosheid wordt de vraag des te meer actueel of geen mogelijkheden aanwezig zijn het onderwijs meer te laten aansluiten op die sectoren van de arbeidsmarkt waar nog behoefte is aan arbeidskrachten of waar in de toekomst een behoefte verwacht wordt.

Het aantal openstaande vacatures is sterk teruggelopen (in december 1979 nog 68 295 personen en in december 1980 nog slechts 30 748, waarvan $\frac{1}{3}$ bestond uit de vraag naar metaalbewerkend personeel¹). Maar minder duidelijkheid is er over de toekomstige behoefte aan arbeidskrachten. Voor een enkele sector is deze behoefte met een redelijke mate van zekerheid te voorspellen, zoals bij voorbeeld ten aanzien van het onderwijzend personeel, de medici en andere deelmarkten met nauwkeurig afgebakende grenzen en een stabiel karakter. Op dit soort deelmarkten wordt de ontwikkeling van de werkgelegenheid meestal vanuit een centraal punt beheerst (de overheid of een met monopolistische bevoegdheden uitgeruste beroepsorganisatie). Voor vele andere sectoren is de behoefte veel moeilijker te voorspellen, daar de behoefte in deze sectoren meestal afhankelijk is van economische, technologische en organisatorische ontwikkelingen. Om inzicht in de ontwikkeling van de werkgelegenheid te krijgen zijn modellen ontwikkeld om voorspellingen te kunnen doen met betrekking tot de toekomstige vraag naar en het aanbod van arbeid. Deze modellen worden thans verder ontwikkeld.

Hoewel er in methodisch-technisch opzicht nog veel te verbeteren is aan het huidige voorspellingsinstrumentarium kan gezegd worden dat een expliciete plaats van dit soort overwegingen in de planning vereist is. Deze plaats is afhankelijk van de genoemde methodenontwikkeling en van de specificiteit van de opleiding (m.a.v.o. versus kappersvakschool), de inbreng van beroepenvelden, bedrijfstakken, enz. maar zal in ieder geval een wettelijk omschreven plaats dienen te zijn. Dit betekent dat een marginale toetsing vanuit deze optiek wordt ingevoerd en het zo mogelijk is voor zeer specifieke opleidingen op grond van deze overwegingen te besluiten tot afwijzing, respectievelijk, toekenning van een aanvraag.

5.3.3. *Planning op overige terreinen*

Afstemming tussen maatschappelijke sectoren vindt met name plaats bij overheden, omdat die een beleid op verschillende terreinen gelijktijdig voeren en daarbij op raakvlakken stuiten en voor keuzen worden gesteld. Voor het maken van een verantwoorde afstemming is informatie over (de relatie tussen) verschillende sectoren nodig. Op regionaal/provinciaal niveau wordt de laatste jaren in dit verband meer aandacht aan de sector van het voortgezet onderwijs besteed. Een voorbeeld is de provinciale advisering ten behoeve van het jaarlijkse Plan van Scholen, waarbij met name de relaties met de demografische en ruimtelijke ontwikkeling tot uitdrukking komen. Ook de relaties naar het sociaal-culturele en het sociaal-economische terrein worden in toenemende mate tot ontwikkeling gebracht. In de planning zou voldoende openheid moeten blijven bestaan om zich ontwikkelende relaties in de overwegingen te kunnen betrekken.

Tevens moet er sprake zijn van een *wederzijdse relatie*: Contact met andere planningssectoren dient om het onderwijs te laten inspelen op actuele maatschappelijke ontwikkelingen en omgekeerd. Deze afstemming tussen met name welzijnsplanning, ruimtelijke planning, sociaal-economische ontwikkeling kan vooral plaatsvinden op het provinciaal niveau. Een uitwerking van deze gedachte is weergegeven in paragraaf 5.3.5.

5.3.4. *Structurele ontwikkelingen in de eerste en tweede fase voortgezet onderwijs*

Hoewel er op dit moment nog geen algemeen aanvaarde visie bestaat op de structurering (lengte, inhoud, institutionele vormgeving) van het onderwijs in de eerste en tweede fase zijn al wel een aantal beleidsstandpunten

¹ De arbeidsmarkt in januari 1981, uitgave: Ministerie van Sociale Zaken.

vastgelegd in de OPVO-debatten. (Ontwikkelingsplan Voortgezet Onderwijs) van 12 mei, 19 mei en 15 september 1980, waarvan de belangrijkste in dit verband zijn:

- een beleidsvoering volgens het stimulerend groeimodel, een constructief beleid, dat aansluiting zoekt bij ontwikkelingen in het veld;
- de vier uitgangspunten voor de experimenten middenschool gelden – enigszins gewijzigd – als doelstellingen met betrekking tot de eerste fase. Als consequentie hiervan is het beleid gericht op een verlenging van de periode van geïntegreerd onderwijs, in aansluiting op het basisonderwijs;
- het beleid met betrekking tot de tweede fase blijft gericht op de totstandkoming van een m.b.o.-nieuwe stijl, dat op den duur alle voorzieningen voor beroepsonderwijs in de tweede fase zal omvatten. Het zou worden gekenmerkt door o.a. een flexibele opleidingsduur, het principe van participerend leren en een systeem van deelcertificaten, die samen recht geven op een diploma.

Waar anderzijds de noodzaak van herschikking zich opdringt, staan alle betrokkenen nu voor de vraag, in welk perspectief de herschikking moet plaatsvinden. Want de eindstructuur is nog niet gekozen. En er zijn bij voorbeeld in de eerste fase, vele varianten denkbaar tussen de categoriale school met homogene brugklas en de vierjarige middenschool. Het dilemma dat dreigt te ontstaan kan als volgt worden geformuleerd: Stelt men de keuze uit in afwachting van meer duidelijkheid, dan wordt de ontwikkeling van het onderwijs vertraagd, de concurrentiepositie ten opzichte van scholen die wel bepaalde keuzen doen, wellicht benadeeld en van kleinere scholen kan de levensvatbaarheid verdwijnen. Doet men echter een keuze, dan bestaat het gevaar, dat deze niet strookt met toekomstige landelijke wetgeving. Veel tijd en energie is dan verloren gegaan aan zaken, die het onderwijs en de positie van de school uiteindelijk evenmin ten goede komen.

Daaruit mag in de eerste plaats worden geconcludeerd dat een beslissing van groot belang is. Zo spoedig mogelijk moeten ten minste de marges, waarbinnen de nieuwe scholen zich mogen bevinden, bekend zijn. In afwachting daarvan moet dus voor het beleid op de korte termijn de vorming van scholengemeenschappen worden bevorderd. Tot het moment waarop duidelijkheid ontstaat over wijzigingen in de WVO is het gewenst om binnen de WVO gebruik te maken van een institutionele vormgeving, die op integratie is gericht, maar niettemin nog opties openlaat. Dat geldt wel het sterkst voor de brede scholengemeenschap. Voor de toekomst levert die dus de minste risico's op.

5.3.5. *Streven naar bestuurlijke decentralisatie*

a. *Algemeen*

«Decentralisatie zal worden bevorderd, centralisatie zal worden tegengegaan». Kort samengevat is dit het kabinetsbeleid om het openbaar bestuur democratisch, doeltreffend en doorzichtig te laten functioneren. In de nota Decentralisatie van rijkstaken (november 1980) wordt een nieuwe aanzet gegeven voor een heroverweging van de niveaus waar de dienstverlening van overheidswege het meest tot haar recht komt en waar deze relatief het gemakkelijkste beïnvloedbaar en controleerbaar is. Het navolgende is aan deze nota ontleend.

Het intermediaire bestuursniveau, de provincie, zal met een volwaardiger pakket taken en met de benodigde instrumenten en middelen worden uitgerust. Daar waar de zojuist bedoelde heroverweging nu of in de toekomst leidt tot de conclusie, dat de rijksinvloed dient te worden teruggedrongen, heeft de Regering de provincie voor ogen als het meest geschikte nieuwe bestuurlijke kader voor zaken waarbij grootschalige aangelegenheden en tegelijk bovengemeentelijke belangen een overheersende rol spelen en/of toezichtrelaties met de gemeenten in het geding zijn. Daar waar directe dienstverlening aan de burgers in het geding is, ligt het in de meeste gevallen voor

de hand aan de gemeenten na de bedoelde heroverweging een grotere verantwoordelijkheid te (her)geven. De Regering geeft in het wetsontwerp reorganisatie binnenlands bestuur en in de memorie van antwoord met bijbehorende nota van wijziging op het daarop verschenen voorlopig verslag aan langs welke lijnen zij deze versterking van de provinciale rol en van het gemeentelijke bestel – in een aantal gevallen gedifferentieerd – gerealiseerd zou willen zien.

Bij afzonderlijke taken valt soms meer voor centralisatie, soms meer voor decentralisatie te zeggen. Daarbij zal ook worden gekeken naar de gewenste organisatie van verwante taken. Centralisatie zal eerder aan de orde zijn bij taken die duidelijk nationale belangen raken, zeer grote omvang aannemen of waar zodanige verdeeleeffecten optreden dat gelijkheidsnormen in het geding komen. Op decentralisatie ligt het accent bij kleinschalige activiteiten die het welbevinden van de burger rechtstreeks raken en die sterk gevoelig zijn voor specifieke omstandigheden.

Er is echter een grote scala van activiteiten die hier tussenin ligt en waar een vorm van centrale sturing gewenst kan zijn, variërend van het stellen van een normniveau als randvoorwaarde tot beslissing in onderling overleg. Een keuze hieromtrent kan bij een bepaalde taak ten dele door zakelijke analyse van de inhoud van die ene taak worden bepaald. Er zullen echter vooral ook algemene politiek-bestuurlijke overwegingen moeten meespreken.

b. Decentralisatie/regionalisatie scholenplanning

Ten aanzien van de verdeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheden zijn in de afgelopen jaren van rijkszijde diverse voorstellen gedaan die alle beogen de provincies in grotere mate te betrekken bij de scholenplanning voor het voortgezet onderwijs.

Zo stelt de Contourennota I voor om de provincie te belasten met de opstelling van het regionaal deelplan. Argumenten die daarbij worden gehanteerd zijn, met name gelegen in de te verwachten verbetering ten opzichte van de wensen van optimale spreiding, alsook ten opzichte van de betrokkenheid van hen voor wie wordt gepland. Bovendien, zo wordt gesteld, krijgen specifiek regionale ontwikkelingsvragen daardoor een betere kans in de planning van onderwijsvoorzieningen een rol te spelen.

Ook de memorie van toelichting met betrekking tot het wetsontwerp Reorganisatie binnenlands bestuur spreekt over de noodzaak van een grotere provinciale betrokkenheid bij de planning voor het voortgezet onderwijs, die tot uitdrukking zou kunnen komen in de opstelling van een regionaal deelplan. Met het oog op de noodzaak van een goed landelijk totaalplan kan worden bepaald dat de minister, na overleg met de provinciale besturen en de landelijke onderwijsorganisaties, dit plan vaststelt. Het is ook mogelijk dat een inschakeling van de provincie wordt bepleit die fasegewijze gestalte zou moeten krijgen en uiteindelijk zou kunnen resulteren in de zelfstandige vaststelling door de provincie van plannen binnen door het Rijk nader aan te geven grenzen. In dit standpunt wordt de provincie geschikt geacht de volgende voor het voortgezet onderwijs belangrijke aandachtspunten in haar beleid nader weer te geven:

1. de te verwachten terugloop van leerlingenaantallen;
2. integratietendensen binnen het voortgezet onderwijs als gevolg van inhoudelijke en structurele wijzigingen;
3. afstemmingsbehoeften tussen onderwijs enerzijds en sociaal, economisch, cultureel en ruimtelijk beleid anderzijds;
4. democratisering van beleidsvoorbereiding en besluitvorming met betrekking tot planning;
5. verfijning van de beleidsinformatie voor onder andere prognostische doeleinden.

In het kader van de heroverwegingsoperatie wordt hier voorgesteld op basis van herschikkingsplannen te komen tot een inkrimping van het scholenbestand, passend in de lijn van de daling in leerlingenaantallen. Bij die her-

schikking zullen, gezien de ingrijpendheid daarvan, de hiervoor genoemde aandachtspunten en met name die onder 3 t/m 5 genoemd, alleen maar in gewicht toenemen en daardoor zal de inschakeling van de provincie hier en dat meer nog dan bij de reguliere planning aan belang winnen.

c. Bewerktuiging van de provincie

Het werken met regionale/provinciale plannen is nieuw. De invoering van een dergelijk planningssysteem zal daarom geleidelijk plaatsvinden, zodat ervaring kan worden opgedaan en geleerd wordt van gemaakte fouten.

De organisatie van het departement en in mindere mate de inspectie zal ingesteld moeten worden op de meer geïntegreerde beoordelingswijze die het werken met regionale/provinciale plannen veronderstelt. Aan de provincie wordt een aantal belangrijke taken toebedacht, zonder welke het planningssysteem niet goed denkbaar is. Een voorbeeld kan dit verduidelijken.

Een plan op regionaal/provinciaal niveau moet informatie verschaffen over de regionale/provinciale situatie, dat wil zeggen dat maatschappelijke ontwikkelingen en behoeften in beeld worden gebracht. Hiertoe moeten vertegenwoordigers van maatschappelijke sectoren, overheidsinstanties e.d. een bijdrage leveren. Gedacht wordt aan de Kamer van Koophandel, het Arbeidsbureau, de Provinciale Planologische Dienst, de gemeentelijke afdeling Welzijn, e.d.

Naast een vaste kern van betrokkenen zal er de mogelijkheid bestaan om via meer incidentele contacten informatie te winnen op specifieke terreinen (bij voorbeeld wetenschappelijk onderzoek) of met betrekking tot specifieke maatschappelijke groeperingen (bij voorbeeld achterstanden van meisjes, culturele minderheden). Een deel van de informatie die voor het opstellen van een plan relevant is, zal met behulp van onderzoek en analyse door de planvoorbereiders zelf moeten worden verzameld en ontwikkeld. Het gehele proces van informatieverzameling kan gezien worden als een continue activiteit, waarvoor een provinciaal punt wordt ingericht en geregeld communicatielijnen worden ontwikkeld. De exacte taken die de provincies zouden kunnen uitvoeren en de mate waarin dit ten laste van de provincie, resp. ten laste van het Rijk zou moeten komen vormt onderwerp van overleg tussen de Ministeries van Onderwijs en Wetenschappen en van Binnenlandse Zaken.

6. SAMENVATTING

In dit rapport is ingegaan op de planning van het voortgezet onderwijs. Daarbij is vooral gekeken naar automatismen, gebruiken e.d. die gaandeweg onderdeel van de planning zijn geworden zonder dat een voortdurende evaluatie plaatsvond van de ontwikkelingen en aanspraken rond het voortgezet onderwijs. Niet al deze aspecten hebben direct hard te kwalificeren financiële gevolgen. Toch is een vijftal punten aangegeven die tot besparing kunnen leiden (en die te zamen waarschijnlijk een 20% bezuiniging zullen opleveren). Dit betreft:

a. een vervanging van de jaarlijkse vaststelling van een plan van scholen door een twee/drie jaarlijkse vaststelling. Dit zal leiden tot een geringer aantal in bekostigingsverband gebrachte scholen en afdelingen;

b. een opbouw van een nieuwe planningsaanpak met name gericht op regionale herschikkingsplanning. Om deze planning te verwezenlijken is nodig een verplichtstelling van de deelneming. Daarnaast is een verhoging van de opheffingsnormen gewenst. Door deze herschikkingsplannen wordt voorkomen dat vele kleine scholen een langdurig en zieltogend bestaan gaan leiden. Naast deze besparingen staan enige extra uitgaven om de provinciale planningsinstanties toe te rusten;

c. om redenen van bedrijfseconomische aspecten wordt bij de planning gestreefd naar bredere scholengemeenschappen. Ook om kapitaalvernieti-

ging tegen te gaan zijn brede scholengemeenschappen nodig die immers zowel categoriaal als geïntegreerd voortgezet onderwijs kunnen bevatten;

d. er wordt in de planning expliciet een plaats ingeruimd voor het rekening houden met economische behoeften vooral daar waar het de vraag naar afgestudeerden betreft. Dit planningscriterium is vooral van belang bij specifieke opleidingen;

e. door afstemming van de planning op verschillende terreinen van welzijn, onderwijs, ruimtelijk beleid, enz. wordt een verhoging van herrendement van bepaalde beslissingen verkregen.

De punten a t/m e vereisen wijziging van de wet op het voortgezet onderwijs.