

Eerdere publikaties van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA:

- 'Over Vredesbeleid', januari 1981; f 5,-
- 'Massa- of kassacommunicatie?', april 1981; f 4,-
- 'Herziening belastingwetgeving', juni 1981; f 9,-
- 'De ruimte en wij, wij en de ruimte', november 1981; f 10,-
- 'Pastor of politie', februari 1982; f 3,-
- 'De toekomst van de NCO' (beleidsadvies), mei 1982; f 2,50
- Themabundel 'Emancipatiebeleid', oktober 1982; f 5,-
- 'Vernieuwing om behoud', december 1982; f 10,-
- 'Gewetensbezwaren vragen aandacht', mei 1983; f 8,-
- 'Samen verder', oktober 1983; f 8,-
- 'Pluriformiteit' (beleidsadvies), oktober 1983; f 4,-

Deze publikaties zijn te bestellen door storting van het verschuldigde bedrag op giro 927682 van het CDA secretariaat, dr. Kuiperstraat 5, 2514 BA Den Haag. Tel. 070-924461.



BELEIDSADVIEZEN

HOEKSTEEN OF SLUITPOST

Over de bekostiging en doelmatigheid
van het onderwijs

INHOUDSOPGAVE

Pag.

<u>WOORD VOORAF</u>	1
<u>HOOFDSTUK I: DE ROL VAN DE OVERHEID</u>	3
1. Het uitgangspunt: vrijheid van onderwijs.....	3
2. Het overheidsbeleid: van distributief naar constructief...	4
3. De grenzen van het overheidsbeleid.....	5
4. De kwaliteit van het onderwijs.....	7
5. De realiteit van vandaag: er is minder geld.....	9
6. Overzicht hoofdstukken II t/m VI.....	11
<u>HOOFDSTUK II: DE MIDDELEN EN HET DOEL</u>	13
1. Inleiding.....	13
2. Ouders.....	14
3. Leerling en leerweg.....	14
4. Leerkracht en lesrooster.....	15
5. Schoolorganisatie en schoolbestuur.....	16
6. Verzorging.....	16
7. Inspectie.....	17
8. Beleid en uitvoering.....	18
a. Decentralisatie.....	18
b. Volwasseneneducatie.....	18
c. Hoger onderwijs.....	19
d. De 'kosten' van het bijzonder onderwijs.....	19
<u>HOOFDSTUK III: DE ONDERWIJSBEGROTING</u>	21
1. Inleiding.....	21
2. Begrotingscomponenten.....	22
3. Ombuigingsmogelijkheden en hun effect.....	25
4. Geringe flexibiliteit.....	29
5. Slotopmerkingen.....	31
<u>HOOFDSTUK IV: DEMOGRAFISCHE SITUATIE EN ONDERWIJSFINANCIERING</u>	33
1. Het dalende leerlingental.....	33
2. Meer leerlingen uit culturele minderheden.....	34
3. Andere ontwikkelingen.....	36

<u>HOOFDSTUK V: BEHOUD EN VERDELING VAN WERK IN HET ONDERWIJS...</u>	39
1. Inleiding.....	39
2. Arbeidstijdverkorting en herverdeling van de arbeid.....	40
3. Kanttekeningen.....	41
<u>HOOFDSTUK VI: SAMENVATTING VAN BELEIDSVOORSTELLEN.....</u>	43

WOORD VOORAF

Allerwegen hebben de recente bezuinigingen in het onderwijs de aandacht getrokken. Zo langzamerhand is iedereen overtuigd dat de collectieve uitgaven moeten worden beperkt en dat ook het onderwijs daartoe zijn aandeel moet leveren. Maar er heerst verschil van inzicht over de wijze waarop wordt bezuinigd en welke prioriteiten daarbij dienen te worden gesteld. In het algemeen is men het eens, dat de maatregelen zo veel mogelijk samenhang moeten vertonen en ook steeds onderwijskundig dienen te worden verantwoord.

In de onderhavige nota is geprobeerd, vanuit een christen-democratische overtuiging wegen te wijzen naar een stelsel van onderwijsvoorzieningen dat efficiënter en dus goedkoper is dan het huidige, maar dat er in kwaliteit niet op achteruit gaat. Ook komt de vraag aan de orde, hoe een beleid van inkomensmatiging in de sfeer van het onderwijs kan worden toegepast, en of door arbeidstijdverkorting werkgelegenheid kan worden behouden op een wijze die de kwaliteit van het onderwijs niet schaadt.

Het blijkt dat bij de kosten van het onderwijs niet alleen de rijkdom of armoede van de overheid een rol speelt. Er zijn vele andere zaken, die invloed hebben op de financiële positie van het onderwijs, zoals de demografische structuur en de begrotingssystematiek.

De samenstellers van de nota zijn van mening dat een herbezinning op de taak van de overheid vanuit christen-democratisch gezichtspunt noodzakelijkerwijs vooraf gaat aan meer concrete voorstellen voor een nieuw beleid. Zij zijn van oordeel dat de christen-democratie oplossingen aanreikt, die weer ruimte bieden voor de beleving van de eigen verantwoordelijkheid en van de grondwettelijke vrijheid van onderwijs.

De nota is samengesteld met de financiële uitgangspunten van het laatste regeerakkoord voor ogen. De voorstellen tot oplossing van de problemen zijn waar mogelijk binnen de grenzen van dit akkoord ontwikkeld. Uit de titel van de nota blijkt dat de vraag,

of het onderwijs hoeksteen dan wel sluitpost van beleid is, centraal staat. De voorstellen en gedachten, die in het hierna volgende zijn geformuleerd, hebben tot doel ook in een tijd van versobering te voorkómen dat het onderwijs sluitpost wordt en te waarborgen dat het hoeksteen blijft.

De nota is geconcipeerd in nauwe samenwerking met het Sector-overlegorgaan Onderwijs en Wetenschappen van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, waarbij drs. H.A.J. Klooster als secretaris optrad. Drs. C. Blokland en P.G. Kroeger wordt in het bijzonder dank gezegd voor hun waardevolle bijdrage aan de totstandkoming van de nota.

De tekst was in bewerking van september 1982 tot augustus 1983.

De nota is niet alleen bedoeld als beleidsadvies, maar is mede bestemd voor alle CDA'ers die zitting hebben in vertegenwoordigende lichamen; in het algemeen voor hen, die op zoek zijn naar een christen-democratisch antwoord op de problemen van deze tijd.

Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut spreekt de hoop uit, dat de nota de gedachtenvorming over een samenhangend en herkenbaar christen-democratisch onderwijsbeleid zal bevorderen.

prof.dr. P.A.J.M. Steenkamp
(voorzitter)

drs. A.M. Oostlander
(directeur)

HOOFDSTUK I: DE ROL VAN DE OVERHEID

1. Het uitgangspunt: vrijheid van onderwijs

De christen-democratie huldigt met betrekking tot het onderwijs karakteristieke opvattingen, die in niet geringe mate verschillen van de ideeën die andere politieke stromingen als liberalisme en socialisme op dit punt hebben ontwikkeld.

De plaats van het onderwijs in de Nederlandse samenleving is bepaald door artikel 23 (voorheen 208) van de Grondwet, waarin vrijheid van onderwijs wordt gegarandeerd. Een essentiële passage van dit artikel luidt: "Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen".

Vanuit christen-democratische kring is de totstandkoming en later de handhaving van dit Grondwetsartikel, alsmede de ermee verbonden financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs, krachtig bevochten en verdedigd. Men kan zelfs zeggen, dat de christen-democratie in Nederland in belangrijke mate gestalte heeft gekregen tijdens de 'schoolstrijd' om de vrijheid van onderwijs, om de vrijheid van richting, inrichting en oprichting.

Grondwetsartikel 23 heeft fundamentele consequenties voor de verhouding tussen overheid enerzijds en burgers en hun organisaties (stichtingen, verenigingen) anderzijds. In de financiële gelijkstelling komt tot uitdrukking, dat de overheid het initiatief van particulieren belangrijk acht en gelijkelijk wenst te honoreren, mits aan bepaalde eisen van deugdelijkheid en bekwaamheid is voldaan. De verantwoordelijkheid voor het onderwijs in Nederland is gespreid, doordat van de ruimte, die de vrijheid van onderwijs biedt, volop gebruik is gemaakt: 70% van de (lagere) scholen is bijzonder. De overheid dient daarbij te zorgen voor voldoende openbaar onderwijs in een genoegzaam aantal scholen.

Overheid en particulieren hebben naar christen-democratische

opvatting wel een eigensoortige verantwoordelijkheid. Zo zijn de ouders éérst verantwoordelijk voor de opvoeding van en het onderwijs aan hun kinderen.

Artikel 23 van de Grondwet garandeert dat er ruimte is voor hun levensbeschouwing, initiatief, idealisme en verantwoordelijkheid, waardoor het onderwijs een verlengstuk van de opvoeding in het gezin kan zijn.

2. Het overheidsbeleid: van distributief naar constructief

Het denken over de rol van de overheid in onderwijszaken heeft in christen-democratische kring een ontwikkeling doorgemaakt. Aanvankelijk was men, hierbij een bepaalde interpretatie van artikel 23 volgend, van oordeel dat de overheid slechts had op te treden als bestuurder van het openbaar onderwijs en als financier van het bijzonder onderwijs. De taak van de overheid kon als 'distributief' worden getypeerd. Daarbij ging het in de eerste plaats om planning en de verdeling van de geldmiddelen, met de financiële gelijkstelling als richtsnoer. Overigens beperkte de overheid zich tot het stellen van randvoorwaarden ten bate van het algemeen belang (bekostigingsvoorwaarden en deugdelijkheidseisen). Immers, zolang onderwijs uit de openbare kas wordt bekostigd, heeft de samenleving recht op een garantie dat het geld behoorlijk wordt besteed. Als uitvloeisel van haar grondwettelijke taak dient de overheid nog steeds een onderwijsbeleid te voeren, waarvan de voornaamste bestanddelen zijn:

- het formuleren van algemene onderwijsdoelen door aanpassing van de voorschriften en (voor het bijzonder onderwijs) bekostigingsvoorwaarden. Hiermee heeft de overheid een instrument in handen, niet alleen om de deugdelijkheid te controleren, maar ook om de ontwikkeling van het onderwijs (mede) richting te geven;
- zorg voor de samenhang van de onderwijsvoorzieningen door bepaling van de hoofdlijnen van het onderwijsstelsel (d.w.z. de verschillende schooltypen in hun onderlinge samenhang).

Naarname het onderwijs complexer werd, is de rol van de overheid meer geprononceerd geworden. De overheid besteedt tegenwoordig

méér geld aan het onderwijs en haar bemoeienis met de verschillende aspecten is evenredig toegenomen. Wat betreft de wetgevende arbeid is de rol van de overheid niet eens zoveel meer geprononceerd dan vroeger. Veeleer door het verlenen van allerlei faciliteiten is de invloed van de overheid toegenomen. De laatste jaren zijn talrijke 'potjes' gevormd, die de overheid gelegenheid geven langs niet-legislatieve weg haar bemoeienis met het onderwijs te vergroten.

Ook wanneer men, zoals de christen-democratie, zonder aarzeling wenst vast te houden aan de vrijheid van onderwijs, kan men overtuigd zijn van de noodzaak tot actief overheidsoptreden bij bepaalde aspecten van het onderwijs. Vooral vanaf de jaren 1955-1960 heeft een belangrijke uitbreiding van de overheidsbemoeienis in die zin plaatsgevonden.

Men kan zeggen, dat de gang van zaken in zowel de openbare als de bijzondere school in niet geringe mate (mede afhankelijk van het schooltype) door richtlijnen van de overheid wordt bepaald. De overheid is daarbij het onderzoek van het onderwijs, de onderwijsbegeleiding en -ondersteuning gaan bevorderen. Naast haar rol van bestuurder en financier is de overheid zich ook gaan inlaten met onderwijsontwikkeling en -stimulering (het wegwerken van achterstanden). Door dit alles spreekt men tegenwoordig van een constructief overheidsbeleid in onderwijsaangelegenheden.

3. De grenzen van het overheidsbeleid

Men kan zich afvragen, of de praktische grenzen van het overheidsbeleid langzamerhand niet zijn bereikt of zelfs overschreden. Oud-staatssecretaris De Jong trok die conclusie reeds in mei 1981 in een interview voor CDactueel¹⁾. De grenzen van de overheidsbemoeienis zijn in drie opzichten bereikt, namelijk:

- wat betreft de ruimte voor de eigen verantwoordelijkheid van de school;

1) W.J. Deetman en P.G. Kroeger, 'Het constructief onderwijsbeleid heeft zijn grenzen bereikt. Vraaggesprek met staatssecretaris Klaas de Jong', CDactueel le jrg. no. 33, pag. 8-9.

- wat betreft het regulerend vermogen van het overheidsapparaat;
- wat betreft de financiële middelen.

De laatste jaren is er wat meer aandacht voor de eigen verantwoordelijkheid van de school. Dit blijkt uit de nadruk op het functioneren van het schoolwerkplan bij het nieuwe basisonderwijs en van het plan van inzet bij het onderwijs aan allochtonen. Daarnaast is er een zekere scepsis ten opzichte van de externe begeleiding van het onderwijs.

Indien de school, of samenwerkingsverbanden van scholen, weer waarde gaan hechten aan het 'relatief autonoom' zijn, kan de overheid terugtreden. Eenzelfde ontwikkeling is sinds kort ook in het arbeidsvoorwaardenbeleid zichtbaar. Zo wordt in de HOS-nota¹⁾ (juli 1982) voorgesteld de scholen zelf te laten beslissen over de verdeling van staf- en kerndocenten en de daarmee verbonden salarisschalen.

De grens van het organisatorisch vermogen van de overheid is bereikt. Dit besef wordt niet alleen vanuit een politieke overtuiging ingegeven, ook wanneer men kijkt naar de praktijk moet men wel tot dezelfde conclusie komen. De overheid moet er niet naar streven alles tot in bijzonderheden te regelen en te organiseren. Het overheidsapparaat heeft geen onbegrensde mogelijkheden. Dit blijkt bijvoorbeeld maar al te duidelijk uit de wijze, waarop de volwasseneneducatie is georganiseerd: de versnippering van de activiteiten over diverse departementen en bestuurslagen heeft tot op heden een slagvaardig beleid onmogelijk gemaakt.

Dit treedt des te scherper aan het licht in een tijd van bezuinigingen.

Geen enkel departement ontkomt aan bezuinigingen, ook onderwijs niet. Daarom is een herbezinning op de taken van de overheid noodzakelijk, waarbij de vraag centraal staat, wat (weer) aan particulieren zou kunnen worden overgelaten en wat niet. Bij deze afweging zou steeds een streven naar handhaving of zelfs

1) Herziening Onderwijs Salarisstructuur. Beleidsnota, uitgebracht door de minister van Onderwijs en Wetenschappen, juli 1982.

verhoging van de kwaliteit van het onderwijs centraal moeten staan.

De beschikbare middelen voor onderwijs worden ook door het dalende leerlingental beperkt. Minder leerlingen betekent automatisch minder middelen als gevolg van het systeem van onderwijsfinanciering. Zo valt niet te verwachten dat binnenkort een kentering in de financiële ontwikkeling optreedt. Een en ander dwingt de beleidsmakers tot heroverweging van de taken van de overheid. Aan die taken zijn grenzen gesteld, zeker vanuit christen-democratisch gezichtspunt. De overheid mag haar rol immers nooit zo interpreteren, dat de primaire verantwoordelijkheid van de ouders voor opvoeding en onderwijs¹⁾ in het gedrang komt.

De neiging om de positie van het bijzonder onderwijs in het geding te brengen nu de overheidsmiddelen beperkter zijn, is in feite een omkering van de logische volgorde. Immers, om tot een beheersing van de onderwijsfinanciering te komen, dient de overheid haar greep op het onderwijs niet nog verder te versterken. Zij dient haar rol juist nauwkeuriger af te bakenen en waar mogelijk terug te treden. Dat het openbaar onderwijs duurder is dan het bijzonder ligt voor de hand: het werkt op declaratiebasis en wordt bureaucratisch bestuurd.

4. De kwaliteit van het onderwijs

Zoals eerder opgemerkt, dient ook onder de nieuwe omstandigheden de kwaliteit van het onderwijs te worden gehandhaafd en zo mogelijk verhoogd. Wat moeten wij echter hieronder verstaan?

Het begrip 'kwaliteit van het onderwijs' is uitermate complex en wordt door elke politieke stroming anders geïnterpreteerd. Een scherpe, algemeen geldende definitie is welhaast niet te geven; wel kunnen enkele kenmerken van de kwaliteit van het onderwijs worden genoemd, zoals de deugdelijkheid die door de overheid wordt gecontroleerd.

1) Program van Uitgangspunten van het CDA (ca. 1980) punt 33.

Wezenlijk voor de christen-democratische opvatting is, dat de overheid met de verschillende aspecten van de kwaliteit van het onderwijs niet in gelijke mate bemoeienis heeft. Dit vloeit in de eerste plaats voort uit de door de christen-democratie hoog gehouden vrijheid van onderwijs, dat wil zeggen vrijheid van richting, inrichting en oprichting. Het betekent in concreto dat de overheid zich, zeker wat het bijzonder onderwijs betreft, onthoudt van propaganda voor bepaalde pedagogisch-didactische opvattingen en de daarop stoelende onderwijsorganisaties.

De kwaliteit van het onderwijs kan worden verhoogd, als de direct betrokkenen zich meer bewust zijn van hun verantwoordelijkheid voor de pedagogisch-didactische aanpak op een bepaalde school, zoals die onder meer in het schoolwerkplan tot uitdrukking komt. Evenmin ontwikkelt de overheid ideeën over het levensbeschouwelijk fundament van het onderwijs. Het CDA ziet het als een maatstaf voor de kwaliteit van het onderwijs, dat degenen die het onderwijs vanuit een bepaalde levensbeschouwing willen geven, hiertoe de gelegenheid krijgen. De levensbeschouwing moet ook kunnen doorwerken in de manier waarop de school als leef- en werkgemeenschap functioneert. In dit opzicht is de taak van de overheid voorwaardenscheppend. Als een aspect van de kwaliteit van het onderwijs kan verder worden aangemerkt de mate, waarin het talent van iedere leerling terecht komt op een plaats waar de kans op ontplooiing het grootst is. De overheid dient dit aspect in haar beleid te betrekken en zo nodig tot hervorming van het onderwijsstelsel (d.w.z. de schooltypen in hun onderlinge samenhang) over te gaan.

Speciale aandacht verdienen de zwakke of problematische (onder wie ook de zeer begaafde) leerlingen. Zij mogen niet tussen de mangel komen en moeten evenredig kunnen profiteren van de mogelijkheden van het onderwijs, vanuit het oogpunt van solidariteit.

De kwaliteit van het onderwijs dient steeds te worden getoetst aan de eisen die de samenleving stelt. Die eisen veranderen voortdurend en het is immers noodzakelijk dat door middel van het onderwijs de leerling wordt voorbereid op het functio-

neren in de samenleving. Door middel van eisen van deugdelijkheid kan de overheid een adequate aansluiting van het onderwijs op de samenleving bevorderen. Zij dient, wanneer dit nodig is, tot aanpassing van de voorgeschreven, globaal geformuleerde eindtermen over te gaan.

5. De realiteit van vandaag: er is minder geld

In de vorige paragraaf is erop gewezen, dat één van de redenen voor herbezinning op de taak van de overheid de zorgwekkende toestand van 's lands financiën is.

Het aandeel van de collectieve sector in het nationaal inkomen is de laatste 10 à 15 jaar snel toegenomen tot meer dan 60%. Men is het in brede kring eens, dat inkrimping van de collectieve sector een belangrijke bijdrage kan vormen tot economisch herstel.

Zodoende zal er de komende tijd minder geld zijn om aan onderwijs, of aan wat voor andere zaken ook, uit te geven. Deze nota heeft daarom mede tot doel aan te geven hoe een goed en verantwoord onderwijsbeleid kan worden gevoerd in een tijd dat er minder financiële middelen zijn.

Wanneer men overtuigd is van de noodzaak tot inkrimping van de collectieve sector, dan dient men bij het uitdenken van bezuinigingsmaatregelen in de eerste plaats onderscheid aan te brengen tussen algemeen overheidsbeleid en beleid dat specifiek op de onderwijssector betrekking heeft. Tot het algemene overheidsbeleid (d.w.z. de grondtrekken van het beleid, die niet aan een bepaalde sector zijn gebonden) behoren bijvoorbeeld maatregelen aangaande de overheidssalarissen en de herverdeling van de arbeid. Vanzelfsprekend werken deze generale beleidsprincipes ook door in de onderwijssector, waar zij op geëigende wijze zullen moeten worden geconcretiseerd, zoals dit in elke sector het geval zal zijn. Nimmer mag men het ruimere verband, waarin dergelijke maatregelen worden genomen, uit het oog verliezen. Daarnaast zijn er beleidsmaatregelen die inspelen op omstandigheden die uitsluitend in de onderwijssector voorkomen. Ook deze maatregelen passen in

het beleid, dat is gericht op inkrimping van de collectieve sector. Wij denken hierbij aan een vergroting van de doelmatigheid van het onderwijs, aan de opsporing en eliminatie van enkele (nadelige) begrotingstechnische eigenaardigheden en aan maatregelen die verband houden met het dalende leerlingental.

De noodzaak tot bezuinigingen betekent zeker niet dat er lukraak kan worden gesnoeid.

Er dienen prioriteiten te worden gesteld, waarbij de uitgangspunten, die in het voorafgaande werden geformuleerd, als richtsnoer fungeren. Op deze wijze is eenherkenbaar christen-democratisch beleid mogelijk, waarbij de overheid terugtreedt wanneer dit gewenst en mogelijk is, maar anderzijds haar fundamentele taken blijft uitvoeren.

De christen-democratische beginselen kunnen hun waarde tonen, juist in een tijd dat het ons niet voor de wind gaat. De overheid zou het beginsel der gespreide verantwoordelijkheid, dat gedurende de vette jaren te zeer op de achtergrond is geraakt (de overheid regelde en financierde immers bijna alles), weer prioriteit kunnen geven. De overheid dient zich de komende jaren niet op te stellen als de strenge rekenmeester met het rode potlood en de botte bijl, die alles van bovenaf dwingend oplegt. Het beleid moet zoveel mogelijk door de betrokkenen worden gedragen, waardoor ook de noodzaak van bepaalde maatregelen eerder zal worden ingezien. De betrokkenen moeten zelf met ideeën komen en deze ook kunnen uitvoeren, binnen de randvoorwaarden die de overheid aangeeft (men denke bijvoorbeeld aan de Commissie Taakverdeling en Concentratie in het wetenschappelijk onderwijs).

De afgelopen honderd jaar zijn de kosten van het onderwijs en het voorzieningenniveau voortdurend gestegen. Men zou kunnen zeggen, dat het 'produkt' onderwijs structureel duurder is geworden. We dienen ons wel steeds af te vragen, wat het historisch gegroeide niveau van onderwijsvoorzieningen rechtvaardigt. De uitbouw van het onderwijs heeft het verrichten van hoogwaardige arbeid door velen mogelijk gemaakt. Onderwijs speelt een belangrijke rol bij de handhaving van het welvaartspeel waarop we ons thans bevinden en heeft

grote betekenis voor het welzijn in bredere zin. Het onderwijs werkt op zoveel verschillende manieren in de samenleving door, dat men zich bij bezuinigingen terdege moet afvragen welke de gevolgen zullen zijn, niet alleen voor het onderwijs zelf, maar ook voor de samenleving als geheel. Duidelijk is dat het onderwijs niet aan bezuinigingen ontkomt, maar de voorgenomen maatregelen dienen zoveel mogelijk onderwijskundig te zijn verantwoord. Er moeten beleidskeuzes worden gemaakt, maar dan wel met argumenten. Een en ander houdt in dat onderwijskundige overwegingen bij de vaststelling van de hoogte van het te bezuinigen bedrag mede een rol moeten spelen. Bij handhaving van de kwaliteit van het onderwijs en het voorzieningenniveau, kan het onderwijs goedkoper worden als de doelmatigheid wordt vergroot. Een volgende mogelijkheid is gegeven in het algemene beleid ten aanzien van de overheids-salarissen. Als men van oordeel is dat ook hierdoor nog te weinig besparingen tot stand komen, zal men de rest toch moeten opbrengen door prioriteiten in de kwaliteits- en voorzieningsfeer te stellen.

In de volgende paragraaf wordt de inhoud van de hoofdstukken II t/m VI in het kort weergegeven.

6. Overzicht hoofdstukken II t/m VI

In een tijd van bezuinigingen is het noodzakelijk zich af te vragen of de doelmatigheid van het onderwijs kan worden vergroot, zonder dat dit tot kwaliteitsverlies leidt. Vergroting van de doelmatigheid kan op zichzelf reeds worden opgevat als kwaliteitswinst.

Het onderwijs kan, naar uit hoofdstuk II zal blijken, op verschillende manieren goedkoper worden gemaakt. Naast bestrijding van inefficiënties in het onderwijsstelsel zelf kan men het pakket van voorzieningen beter laten aansluiten op reële maatschappelijke behoeften (men denke aan de waarde van een algemeen vormende en/of beroepsopleiding en de concrete inhoud daarvan).

In hoofdstuk III zullen de vele problemen, die de onderwijsbegroting aankleven, worden behandeld. Wanneer wij van het onderwijs, zoals van elk beleidsterrein, een substantiële bijdrage verlangen voor de financiële sanering van de verzorgingsstaat, dan is het onmogelijk de salarispost ongemoeid te laten. Wanneer dit wel zou gebeuren, heeft het beleid dat betrekking heeft op het resterende, veel kleinere deel van de onderwijsbegroting slechts een gering effect. Men kan dan wel vergeten, dat de bijdrage van het onderwijs ook werkelijk belangrijk zal zijn. De salarismaatregelen moeten in harmonie zijn met het beleid, dat ten opzichte van andere ambtenaren wordt gevoerd.

Maar ook de niet-salariële component van de onderwijsbegroting is voor herziening vatbaar. Waaraan wordt het geld uitgegeven en hoe, en kan het wellicht anders? Hierbij zal het vooral gaan om maatregelen, die specifiek het onderwijs betreffen en die niet op andere beleidsterreinen van toepassing zijn.

Een essentieel en specifiek element van de onderwijsfinanciering is de demografische situatie, of meer toegespitst: het leerlingental. De laatste jaren doen zich opmerkelijke ontwikkelingen voor. Het aantal autochtone leerlingen loopt terug, terwijl het aantal allochtone leerlingen juist toeneemt. Hoe hierop adequaat kan worden ingespeeld, wordt in hoofdstuk IV uiteengezet.

In hoofdstuk V worden voorstellen gedaan om de snel teruglopende werkgelegenheid in het onderwijs te stabiliseren. Immers, naast veel persoonlijk leed brengt het verlies aan arbeidsplaatsen grote risico's met zich mee voor de kwaliteit van het onderwijs. Het leidt, bij handhaving van het geldende rechtspositiereglement, tot vergrijzing van het corps van onderwijsgevenden en maakt het doorvoeren van noodzakelijke vernieuwingen moeilijker.

Hoofdstuk VI geeft tenslotte een samenvatting van het voorafgaande alsmede een aantal concrete beleidsaanbevelingen.

HOOFDSTUK II: DE MIDDELEN EN HET DOEL

1. Inleiding

Sociaal-economisch gezien zouden we het onderwijs kunnen opvatten als een lange-termijninvestering. Het onderwijs van nu rendeert pas over 6 tot 12 jaar. De vergelijking van het onderwijsbeleid met de besturing van een mammoettanker is treffend. Vroegtijdige koerscorrecties zijn nodig, om veel later een andere plaats van bestemming te bereiken. Bij de beleidsmaatregelen van nu dienen we ons af te vragen, hoe de effecten op de samenleving van morgen zijn.

Omdat het hier een heel bijzonder soort investering betreft, namelijk in mensen, dienen we doelbewust en doelmatig te werk te gaan, in letterlijke zin. Het CDA ziet het onderwijs in dit verband als "vorming tot verantwoordelijkheid". Anders gezegd: de leerlingen kennis bijbrengen en vormen, zo, dat zij tot verantwoordelijke mensen opgroeien. Klassiek uitgedrukt: "Wij leren niet voor de school, maar voor het leven".

Het is een normale zaak, dat in een tijd van schaarste met minder middelen meer gedaan wordt. Zo ook in het onderwijs. Hoe kan het onderwijs doelmatiger functioneren, en hoe kan de kwaliteit worden gehandhaafd? Is het zelfs denkbaar dat de kwaliteit met de doelmatigheid toeneemt?

Allereerst dienen we drie soorten kwaliteit te onderscheiden.

- 1) Micro-niveau: hoe functioneert de individuele docent? Stopt de leerling genoeg energie in het huiswerk? Lapt men de tweede correctie aan zijn laars?
- 2) Meso-niveau: hoe functioneert de school als leef- en werkgemeenschap?
- 3) Macro-niveau: hoe functioneert het onderwijsstelsel? Welke is de rol van de overheid (het ministerie) en de landelijke instellingen?
Worden met de lerarenopleiding goede docenten opgeleid? Hoe stelt men de eindtermen vast?

Op verschillende niveaus zullen we een aantal problemen signa-

leren die met doelmatigheid, organisatie en kwaliteit te maken hebben. We volgen de lijn: ouders, leerling, leerkracht, school-organisatie, bestuur, verzorging, inspectie, beleid en uitvoering.

2. Ouders

Het is een goede ontwikkeling, dat ouders via participatie, medezeggenschap en bestuurlijke taken steeds meer bij de school betrokken raken. Zogenaamde leesmoeders verrichten goed werk. Ouders gaan zich medeverantwoordelijk voelen voor datgene wat er in de klas gebeurt. Gezien de hechte relatie, die in de CDA-visie tussen opvoeding en school aanwezig dient te zijn, is de betrokkenheid van ouders bij het onderwijs als verlengde van hun opvoedingswerk (in het gezin) een goede zaak.

Een nog concreter voorbeeld: wanneer de concentratie spaanplaatgas in de lokalen ontoelaatbaar hoog is, kunnen ouders aan hun bezorgdheid gestalte geven door onder enige begeleiding het spaanplaat te vervangen door onschadelijk materiaal. Op deze wijze spaart men tijd en geld en wordt ergernis voorkomen.

Een ander voorbeeld: beter en indringender dan welk audiovisueel programma ook, kan een Turkse vader of moeder in de klas iets vertellen, laten zien of proeven van de Turkse cultuur.

Een geringe versoepeling in uitvoering en regelgeving kan ertoe leiden, dat problemen worden opgelost waar ze zich voordoen. Het bespaart ambtenarij en betreft de ouders meer bij het onderwijs.

3. Leerling en leerweg

Verschillende schoolsoorten sluiten slecht op elkaar aan. Daardoor maken leerlingen soms onnodig lange leeromwegen. In plaats van na een basisopleiding (eerste fase) een gerichte beroepsopleiding (tweede fase) te kunnen kiezen, moeten sommigen de route MAVO-HAVO-MBO (HBO) volgen. Het HAVO-diploma uit deze rij is in wezen overbodig.

Zittenblijven is niet alleen voor de leerling een onplezierig

gebeuren door het plotseling verlies van contact met klasgenoten, het is voor de overheid ook een dure aangelegenheid. Als het beleid en de schoolorganisatie meer aandacht schenken aan de individuele leerling, kan ook dit verschijnsel worden tegengegaan: de leerling doorloopt zo veel mogelijk op zijn eigen niveau de school. Daar staat tegenover dat een meer individuele leerweg mogelijk leidt tot inschakeling van meer onderwijsgevenden. Maar het is ook denkbaar dat de grotere zelfwerkzaamheid van de leerling het benodigde aantal onderwijsgevenden geringer doet zijn. Een afweging van de kosten en baten lijkt toch alleszins de moeite waard. De gevolgen van het zittenblijven kunnen worden beperkt door een semesterwijze opbouw van het voortgezet onderwijs.

4. Leerkracht en lesrooster

Veel lessen, die op het rooster staan, worden om diverse redenen niet gegeven. In geval van ziekte hoeft niet automatisch een les uit te vallen. Immers, per regio of per aantal schoolbesturen van een bepaalde richting valt een vervangingspool te realiseren, waarin onder anderen wachtgelders en aspirant-docenten zijn opgenomen, die met behoud van hun uitkering kunnen invallen en zodoende ervaring kunnen opdoen of op peil houden. Het aantal werkelijk gegeven lessen valt lager uit dan geraamd. Door bijvoorbeeld ziekte, losse vrije dagen en onvoorzien vrije perioden wordt de voortgang van het onderwijs gedurende het schooljaar bij herhaling onderbroken.

De leerstof, die het beste in een aantal gelijke delen kan worden gedoceerd, moet nu op versnipperde wijze worden aangeboden. Het gesignaleerde euvel geldt vooral voor het voortgezet onderwijs.

In het kleuter- en lager onderwijs is een minimum aantal uren vastgesteld. Naar analogie hiermee zou in het voortgezet onderwijs een minimum aantal volledige schoolweken kunnen worden voorgeschreven, in plaats van de huidige regeling die uitgaat van een maximum aantal vakantie- en andere vrije dagen, wat een ruimte interpretatie van deze begrippen toelaat.

Zorgvuldig dient te worden toegezien op de onderwijskundige invulling van excursie- en projectweken, sportdagen etc. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid is het verder gewenst vergaderingen van onderwijsgeevenden zo veel mogelijk buiten de lestijd te doen plaatsvinden. Proefwerken en andere toetsen dienen zo veel mogelijk in het lesrooster te worden opgenomen en niet in de vorm van zogenaamde proefwerkweken te worden gegeven.

5. Schoolorganisatie en schoolbestuur

Naast genoemde vervangingspool zijn er wat betreft de doelmatigheid tal van taken voor de schoolleiding. Het is denkbaar dat de leraar-lessenformule met enige vrijheid wordt gehanteerd, zodat bepaalde onderdelen van een vak in de vorm van hoorcolleges worden aangeboden, terwijl andere onderdelen als practica worden gegeven in de verhouding 1 docent op 8 leerlingen. Ook tussen de vakken zijn differentiaties mogelijk, die een goede onderwijskundige argumentatie behoeven. Het schoolbestuur zou bij afvloeiing, gehoord inspectie, schoolleiding en medezeggenschapsraad, in het kader van het dienstbelang kunnen besluiten tot een andere volgorde dan die op basis van anciënniteit.

In voorkomende gevallen kan hiermee de kwaliteit gediend zijn.

6. Verzorging

De laatste decennia heeft zich een explosieve ontwikkeling van verzorgingsinstellingen voorgedaan, met name voor het basisonderwijs. In begeleiding en verzorging dient de vraag vanuit de school voorop te staan; we dienen te waken tegen een 'zorg-industrie'. Primair is de versterking van de deskundigheid binnen het schoolteam zelf. Een middel hiertoe is het verstrekken van gelden aan de verzorgingsinstellingen rechtstreeks door het Rijk in plaats van via de gemeente. Het Rijk verschaft hierbij een basissubsidie voor de minimale bestaafing van schoolbegeleidingsdiensten (SBD's). De scholen dienen meer dan nu het geval is middels contracten zeggenschap te hebben

over het beleid en de activiteiten van de SBD's.

De snelle groei van de begeleidingsdiensten, mogelijk geworden door de gunstige economische conjunctuur, kan wijzen op een onvoldoende voorbereiding in de lerarenopleidingen. Ook uit de zorgbreedte-discussie zou dit kunnen blijken. Een en ander mag niet zonder gevolgen blijven voor de opzet van de (nieuwe) opleidingen en voor de nascholing.

Tenslotte zou het begeleidingswerk bij voorkeur in een gecombineerde functie kunnen geschieden. Een begeleider werkt dan bijvoorbeeld voor 50% voor een SBD en voor het overige deel in het basisonderwijs. In de praktijk blijkt zoiets niet onmogelijk, doordat een aantal medewerkers van de SBD's een geschikte onderwijsbevoegdheid heeft.

7. Inspectie

De inspectie heeft als wettelijke taak de bewaking van de kwaliteit van het onderwijs. Voor wat betreft de kwaliteit op micro-niveau, hangt veel af van het functioneren van de man of vrouw voor de klas. De ontwikkeling van het schoolwerkplan biedt in dit opzicht mogelijkheden voor een betere kwaliteitsbewaking. De inspectie zou meer aandacht kunnen besteden aan de praktijk van het onderwijs in relatie tot de voornemens in het schoolwerkplan.

Tot op heden functioneren toetsen, rapporten en eindexamenresultaten slechts als graadmeter voor prestaties van de leerling. Merkwaaardig genoeg is er geen enkele manier om de werkzaamheden van docenten te beoordelen. Tot nu toe ontbreekt in het systeem de mogelijkheid om extra inspanning te honoreren. Het verdient aanbeveling ook een kwaliteits- en produktbewaking voor het hoger onderwijs in te voeren. Het accent dient hierbij te liggen op vervulling van onderwijstaken en onderzoeksproductiviteit.

8. Beleid en uitvoering

a. Decentralisatie

De uitgebalanceerde onderwijsregelgeving blijft het domein van de centrale overheid. Immers, de gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs is in centrale regelgeving vastgelegd. Dat behoort zo te blijven, opdat geen ongelijke behandeling tussen provincies of regio's gaat optreden.

Dit wil echter niet zeggen dat alle uitvoerende taken ook centraal moeten worden verricht. Onder de circa 3500 departementsambtenaren (inclusief buitendienst) zijn er velen die werk doen, dat in beginsel op decentraal vlak, of beter nog door scholen en de schoolbesturen zelf gedaan kan worden. De departementale afdelingen voor beleidsontwikkeling kunnen in dit verband minder zwaar worden opgezet. Op deze wijze is een afslanking van het ministerie te bereiken, die aan de centrale taken geen afbreuk hoeft te doen.

Voor de noodzakelijke beleidsafdelingen zou men ambtenaren in deeltijd kunnen aanstellen, conform de beleidssuggestie bij de verzorgingsstructuur. De ervaringen in het onderwijs zelf vormen de voedingsbodem en inspiratiebron van het beleidswerk. Men ervaart anderzijds ook welke effecten departementale voorstellen in de praktijk sorteren.

De vaste kern van departementsambtenaren (enkele honderden) vervult de functies die, gezien de taak van de centrale overheid inzake het onderwijs, strikt noodzakelijk zijn (bijvoorbeeld wetgeving en juridische zaken, arbeidsvoorwaardenbeleid en financiën).

Door de meeste taken aan de scholen en de schoolbesturen zelf over te laten, wordt aan de vrijheid van onderwijs een nieuwe invulling gegeven en kan de eigen verantwoordelijkheid worden beleefd.

b. Volwasseneneducatie

Ten einde een versnipperd aanbod van opleidingen en cursussen op het terrein van volwasseneneducatie tegen te gaan, zou een bestuurlijke harmonisatie door de constructie van het educatief

centrum een goede zaak zijn. Een wet, die de vorming van dergelijke centra regelt, kan orde scheppen in de chaotische situatie op dit terrein.

De bekostiging kan blijven geschieden via de belanghebbende departementen van Onderwijs, WVC en Sociale Zaken¹⁾.

c. Hoger onderwijs

Gelet op de positie die HBO- en WO-afgestudeerden op de krappe arbeidsmarkt innemen, is bezinning op de integratie van HBO en WO van belang. Veelal blijkt dat de HBO'er meer kansen heeft, omdat hij/zij een beroepsgerichte opleiding heeft genoten en genoeg neemt met een wat lager aanvangssalaris.

De WO'er heeft een doorgaans theoretisch gerichte kennis, die hem voornamelijk bij (schaars) onderzoekswerk van pas komt. De HBO'er zou baat vinden bij een voortgaande theoretische verdieping, terwijl de doctorandus aan praktijk- en beroepsgerichte studieonderdelen behoefte kan hebben, mede om de entree op de arbeidsmarkt te vergemakkelijken.

Door een programmatische symbiose van HBO en WO kunnen de studenten in het hoger onderwijs zonder extra middelen beter en adequater voorbereid op de arbeidsmarkt aantreden.

Voor een aantal sterk gerichte beroepsopleidingen is wellicht een grotere aanpassing aan de maatschappelijke behoeften mogelijk. Over de wijze van beperkte toelating en eventuele consequenties voor de toelatingseisen is verdere discussie noodzakelijk. Met het oog op een doelmatige besteding van de middelen wordt het van belang geacht dat er toetsen worden ontwikkeld die, toegepast aan het begin van een studie, de kans op voltooiing van de studie vergroten.

d. De 'kosten' van het bijzonder onderwijs

Ten onrechte wordt wel gesproken over de kosten van de verzui-
ling. Niet ontkennen valt, dat de huidige bekostigingssyste-

1) "De plaats van het educatief centrum in de volwasseneneducatie", notitie van de Beraadsgroep Volwasseneneducatie, in Christen Democratische Verkenningen, nr. 5/83, pag. 277-280.

matiek kan worden verfijnd in die gevallen, waarin ten onrechte doorberekening naar het bijzonder onderwijs plaatsvindt. Maar de discussie behoort in wezen te gaan over de doelmatigheid waarmee de openbare school wordt bestuurd en beheerd. De daarbij gemaakte kosten worden immers niet doorberekend naar de bijzondere school; de ouders en de bestuurders doen dat pro deo. Door de commissie-Londo¹⁾ is reeds in 1978 berekend dat de exploitatie van de bijzonder school goedkoper is dan die van de openbare. Het is in die zin juist dat de bekostiging van het openbaar onderwijs zich richt naar de feitelijke kosten van het bijzonder onderwijs. De openbare school zou dan moeten rondkomen met de middelen waarmee de bijzondere school zich kan redden. Zo iets zou de begroting van de gemeenten aanzienlijk verlichten.

Ouders van leerlingen op openbare scholen zullen dan wel een aantal taken via een artikel 61-commissie van het ambtenaren-apparaat moeten overnemen. Daar is vanuit de CDA-visie veel voor te zeggen.

HOOFDSTUK III: DE ONDERWIJSBEGROTING

1. Inleiding

De voor educatie in wijdeste zin des woords bestemde middelen op de rijksbegroting vallen allereerst op door hun omvang. Het leeuwedeel van het bedrag is opgenomen in het begrotingshoofdstuk van Onderwijs en Wetenschappen, maar ook Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Sociale Zaken, Landbouw en Visserij en nog andere hoofdstukken bevatten forse uitgaven voor educatie. Binnen het geheel van de na 1955 opgebouwde verzorgingsstaat neemt het onderwijs dan ook een vooraanstaande plaats in. 'Hoeksteen van het beleid' was het gevleugelde woord, zelfs nog in de regeringsverklaring van het kabinet-Van Agt I. Het grote aandeel van het onderwijs in de (gesubsidieerde) verzorgingsstaat was zichtbaar in de snelle groei van het percentage dat de onderwijsbegroting binnen het rijksbudget voor zich opeiste. In 1975 en 1976 steeg het tot boven 25%. Nieuwe sectoren van het onderwijs als de verzorgingsstructuur en de volwasseneneducatie konden binnen tien jaar een groei van enkele honderden procenten doormaken.

Als onderdeel van de expansieve collectieve sector maakt het onderwijs nu echter evenzeer de crisis van de verzorgingsstaat door. De kloof tussen de claims op de collectief bekostigde zorg en de vrij te maken collectieve middelen wordt wijder. Dit is zichtbaar in de forse overschrijdingen, die de onderwijsbegroting jaarlijks bij de uitgaven laat zien.

Typerend voor de algemene crisis van de collectieve zorg is het feit, dat deze overschrijdingen vooral in de individueel opeisbare sectoren merkbaar zijn: studiefinanciering, wachtgelden en andere overdrachtsinkomens.

De oorzaken van de financiële impasse zijn dan ook de economische, bestuurlijke en culturele knelpunten van de verzorgingsstaat als geheel¹⁾. Het onderwijs heeft binnen die algemene

1) Voortgang werkzaamheden interdepartementale werkgroep rijksuitkeringen kleuter- en lager onderwijs, 's-Gravenhage 1978. Zie ook Jo Ritzen, Wat is onderwijs ons waard? Een sociaal-economische benadering. Wolters-Noordhoff, Groningen 1983, pag. 117.

1) "De rol van de overheid", in Christen Democratische Verkenningen, nr. 5/83, pag. 220-240.

crisis echter wezenlijk eigen kenmerken, die de situatie nog verder compliceren. Een opvallend kenmerk is dat de onderwijsbegroting een structurele teruggang is gaan vertonen. Eerst relatief, als percentage van de overheidsuitgaven; binnenkort ook absoluut. Het uitgavenpatroon komt hiermee in toenemende mate onder druk te staan. De algemene inleiding bij de begroting van 1983 maakt duidelijk hoe problematisch het opstellen van een sluitende begroting is geworden.

De gevolgen van deze structurele teruggang voor de financiering zijn het beste te analyseren aan de hand van een overzicht van de belangrijkste karakteristieken van de onderwijsbegroting.

2. Begrotingscomponenten

Ten eerste is de begroting zo omvangrijk, doordat er een zeer grote inkomenscomponent in zit. De 82% aan salarissen, waaruit de begroting bestaat, vormt de grootste salarispost van de rijksoverheid, namelijk 18,9 miljard gulden. De ontwikkeling van dit onderdeel is derhalve van zeer grote betekenis voor het geheel.

Een tweetal aspecten verdient hierbij aandacht. Ten eerste daalt de werkgelegenheid in het onderwijs door de demografische ontwikkeling en door beleidsingrepen. De groei van de begroting wordt hierdoor afgeremd. Het werkelijk bezuinigend effect hiervan is overigens zeer gering, een punt waarop nog zal worden teruggekomen. Ten tweede is de salarisontwikkeling in het onderwijs tamelijk eigensoortig. Van de inkomens uit collectieve middelen behoren de inkomens in het onderwijs tot de meer dan gemiddelde salarissen. Dit is het gevolg van het hoge opleidingsniveau van de docenten, wat een inschaling op hoog niveau met zich mee brengt.

Hierbij moet worden bedacht, dat de nivellering van inkomens in het algemeen ook voor de ontwikkeling van inkomens in het onderwijs gevolgen heeft. Dit remt op zich reeds de groei van de uitgaven. Daarnaast zijn de algemene arbeidsvoorwaarden voor de collectieve sector de laatste jaren extra bijgesteld in neerwaartse richting en zijn daarenboven in de onderwijs-

sector zelf nog salarismaatregelen nodig gebleken. Zulke ingrepen missen hun uitwerking niet op de ontwikkeling van de inkomens op langere termijn. Bijzondere aandacht moet hierbij aan de HOS-nota¹⁾ geschonken worden. De voorstellen in deze nota hebben voor de begroting de nodige consequenties. Allereerst wordt de doorzichtigheid van de salarisstructuur erdoor vergroot, wat tot besparing kan leiden. In de tweede plaats hebben de doorlichting en herziening van de salarisstructuur een langgerekte en structurele ombuiging van de financiële ontwikkeling tot gevolg. De opbrengst hiervan zal ± 1986/1987 al meer dan 100 miljoen gulden kunnen bedragen.

Kern van de problematiek blijft het feit, dat de begroting, de regelgeving en het verwachtingspatroon van het veld nog sterk zijn ingesteld op groei. Het feitelijk teruglopen van de uitgaven is immers tot nu toe gemaskeerd gebleven door de stijging van de collectieve uitgaven als geheel. Nu deze stijging sterk is afgeremd, valt die compenserende ontwikkeling steeds meer weg. Een belangrijke kanttekening moet wel worden gezet bij de becijfering van het percentuele aandeel van O & W in de rijksbegroting. De daling van dit percentage wordt voor een groot deel veroorzaakt door de relatieve toename van het hoofdstuk Nationale Schuld. Neemt men de cijfers van de rijksbegroting in enge zin, dus exclusief de Nationale Schuld, dan is een daling van het onderwijsaandeel van ± 25% tot ± 19% zichtbaar. Deze daling is zeker aanzienlijk, maar minder drastisch dan op het eerste gezicht lijkt.

Minstens zo relevant voor de analyse van de financiële positie van het onderwijs zijn de cijfers betreffende het aandeel van de onderwijsuitgaven (van de overheid) in het netto nationaal inkomen²⁾. Dit aandeel steeg van 3,3% in 1948 tot 8,1% in 1970. In absolute cijfers hield dit in een stijging van 437 miljoen

1) Zie noot pag. 6.

2) Cijfers deels ontleend aan: CBS 1899-1979. Tachtig jaren statistiek in tijdreeksen. Uitgave CBS, 's-Gravenhage 1979.

tot 8535 miljoen gulden. In de eerste helft van de jaren zeventig was nog sprake van een gestage toename van het onderwijsaandeel in het netto nationaal inkomen (9,3% in 1975). Sinds 1976/1977 is deze ontwikkeling gekeerd. Er is nu sprake van een langzame daling van het aandeel, die echter in de absolute uitgaven niet zichtbaar is. Tussen 1970 en 1983 stegen de uitgaven van 8 naar 23 miljard gulden. Hierbij moet worden opgemerkt dat andere componenten van de collectieve sector en het nationaal inkomen sinds het midden van de jaren zeventig een hoger groeitempo kennen dan de onderwijscomponent. De toenemende versobering en de daling van het leerlingental zullen hier een belangrijke rol bij hebben gespeeld.

Men kan concluderen, dat de onderwijsbegroting door de inkomensontwikkeling in de collectieve sector en door specifieke factoren in het onderwijs zelf bezig is aan een autonome vermindering van de groei en daarna zelfs aan een autonome daling. De gevolgen hiervan mogen niet worden onderschat. Door de wijze, waarop de rijksbegroting omgebogen wordt, dreigt het onderwijs in steeds sterkere mate een dubbele bezuinigingsronde te moeten doormaken. De eerste ronde is die van de ombuiging van de ambtenarensalarissen, dus op de 18,9 miljard gulden van de inkomenscomponent. De tweede is die op de rijksbegroting in enge zin, dus op de volle 23 miljard gulden. Het aandeel van het onderwijs in die eerste ronde (32,7%) mag evenwel niet worden verdisconteerd in de bijdrage die in de tweede ronde moet worden geleverd.

Een cijfermatig voorbeeld: als een kabinet 1 miljard ombuigt in de collectieve inkomens, levert O & W 327 miljoen. De bezuiniging op de rijksbegroting in enge zin, die dat kabinet daarnaast aanbrengt, wordt voor \pm 20% door O & W opgebracht; bijvoorbeeld in 1983: 820 miljoen gulden. De facto buigt men dan 1147 miljoen gulden om op het onderwijs. Aangezien deze wijze van verdeling van de ombuigingen sinds 1976/1977 wordt toegepast, is de onderwijsbegroting reeds vele jaren extra aangeslagen. Het CDA heeft in het regeerakkoord van oktober 1982 daarom een passage doen opnemen over herbezinning op dit

punt bij de komende sanering van de overheidsuitgaven. Voorstellen voor zo'n herbezinning zullen in de conclusies van deze nota worden gedaan. Centraal staat hierbij de opvatting, dat de noodzaak tot sanering van de uitgaven voor de verzorgingsstaat niet mag leiden tot aantasting van de fundamentele daarvan. Vanuit het CDA moet voortdurend betoogd worden, dat zowel het achterwege laten van versobering als het grofweg afbreken van de voorzieningen onverantwoord kunnen zijn.

3. Ombuigingsmogelijkheden en hun effect

Een tweede belangrijke karakteristiek van de onderwijsbegroting in relatie tot de financiële toestand is de scheve verhouding tussen de ombuigingsmogelijkheden en hun feitelijk besparend effect op de collectieve uitgaven. Bij de beschouwing over de inkomens in het onderwijs bleek al, dat de salarissen zowel globaal als specifiek aangepakt worden. Dit heeft geleid tot sterke inperking van de groei van de begrotingscomponent. Tegelijk is het tempo, waarin de belastingopbrengst zou stijgen, voortdurend lager uitgevallen dan voorzien. De jarenlange matiging van de particuliere inkomens eist hier haar tol. Om het financieringstekort echter niet verder te doen stijgen, zijn verdere bezuinigingen doorgevoerd, zodat een neerwaartse inkomensspiraal in de collectieve sector zichtbaar wordt. Alternatieven voor zo'n verdere salarisbeperking zijn voor wat het onderwijs betreft: afstoten van arbeidsplaatsen; inkrimping van investeringen; privatisering van activiteiten; versobering van activiteiten.

a) Het afstoten van arbeidsplaatsen kan in het hele onderwijs geschieden door verandering van de formatiesleutels en beëindiging van bepaalde taken. Behalve dat hieraan inhoudelijke bezwaren zijn verbonden, moet het feitelijk besparend effect op korte termijn met scepsis worden gezien. De uitgaven voor salarissen worden immers bij vermindering van arbeidsplaatsen op de Rijksbegroting geremplaceerd door uitgaven voor wachtgeld en sociale uitkeringen. Aangezien deze uitgaven door het Ministerie van Financiën worden

beschouwd als exogene uitgaven, worden zij automatisch vergoed.

Zo lijkt het dat een bezuiniging is aangebracht, maar bij de uiteindelijke vaststelling van de uitgaven wordt hoogstens 20% van de schijnbare besparing ook werkelijk omgebogen. Een voorbeeld van deze vorm van gezichtsbedrog was te vinden in de eerste versie van het regeerakkoord van CDA en VVD in oktober 1982.

Door het afstoten van 20.000 banen beoogde men 1 miljard gulden extra op onderwijs te bezuinigen. Een correcte berekening had kunnen uitwijzen, dat de facto slechts \pm 70 miljoen bespaard zou worden. Namelijk 1 miljard gulden, minus \pm 850 miljoen gulden wachtgelden + uitkeringen, minus \pm 70 miljoen gulden minder belastinginkomsten. Als alternatief voor salarisbeperking is het afstoten van arbeidsplaatsen dus niet erg effectief.

Bovendien is het grootscheeps afbreken van werkgelegenheid strijdig met de visie van het CDA op de taak van de overheid in moeilijke financiële omstandigheden. Ingrepen in het voorzieningenniveau kunnen in die visie zeker passen, maar moeten wel gebaseerd zijn op een grondige heroverweging van de noodzaak van die voorzieningen. Een soberder overheid past in die zin zeker wèl in de CDA-visie.

- b) Een beperking van de investeringen door de overheid in het onderwijs kan naast besparing ook ontwrichting veroorzaken. Enerzijds moet scherper en doelmatiger dan tot nu toe worden gezien, welke investeringen noodzakelijk zijn. Anderzijds kan het van belang zijn dat de overheid de terugval in de bedrijfsinvesteringen opvangt. Een evenwicht daartussen is nodig. De investeringen op de onderwijsbegroting bestaan vooral uit bouw- en onderzoeksfaciliteiten. In de sfeer van het onderzoek kan door goede controle en intensievere samenwerking met andere departementen een evenwichtig en doelmatig programma worden opgesteld. Vernieuwingen en toekomstgerichte projecten als het plan-Lievense en de informatica maken structurele ombuigingen in deze sector weinig zinrijk.

De bouwactiviteiten bevatten wel aspecten waar besparingen mogelijk zijn. Ten eerste is een verdere verschuiving van nieuwbouw naar onderhoud en isolatievoorzieningen mogelijk. Ook het aanbrengen van huisvestingsvoorzieningen bij samenvoeging van schoolsoorten en instituten (AVO-LBO; Pabo) behoort daartoe. In plaats van de bouw van scholen, die door de terugloop van het leerlingtal de leegstand verder opvoert, is een doelmatiger gebruik van bestaande ruimten mogelijk. Dit reduceert de kosten, vooral op langere termijn. Speciale aandacht moet in dit verband worden geschonken aan de investeringen in het hoger onderwijs. Hoewel ons land klein is en een hoogwaardige infrastructuur kent, zijn de academische voorzieningen opgezet alsof Nederland een grootmacht is. Wij hebben opvallend veel, dicht bij elkaar gesitueerde universiteiten. Een ingrijpend proces van concentratie en taakverdeling is reeds in gang gezet. Wat betreft de investeringen moet met name ook gekeken worden naar de academische ziekenhuizen. De in die sector lopende bouwprojecten vergen jaarlijks \pm 300 miljoen gulden. Men kan zich, in het kader van de taakverdeling en concentratie, afvragen of er niet teveel tegelijk op stapel staat. Vraagtekens kan men bijvoorbeeld zetten bij het feit dat èn in Amsterdam-Bijlmer, èn in Utrecht, èn in Leiden reusachtige ziekenhuizen verrijzen, terwijl er van een beddenoverschot sprake is. Tevens kan worden gewezen op bouw van een academisch ziekenhuis in Maastricht naast een recent hoogwaardig hospitaal. Als alternatief zou kunnen worden geopperd, de geplande investeringen op zichzelf wel door te laten gaan, maar dan uitgesmeerd over 20 à 25 jaar, in plaats van 10 jaar nu. Voordeel van zo'n temporisering is, dat de nieuwste medische technieken van na 1990 een plaats in de bouw van academische voorzieningen kunnen krijgen. Bij het huidige tempo moeten na 1995 een forse herschikking en verbouwing worden gevreesd. Samenvattend kan worden gesteld, dat heroriëntatie en temporisering van de bouwinvesteringen een structurele besparing op de begroting kunnen opleveren.

c) In het onderwijs kan op een tweetal terreinen beter aangesloten worden op reële behoeften, te weten de verzorgingsstructuur en de volwasseneneducatie. Het werk van instellingen als de SBD's en de landelijke pedagogische centra zou meer op basis van contracten met scholen kunnen geschieden. De volwasseneneducatie komt deels voor privatisering in aanmerking, zij het alleen op basis van een wet, die het basisaanbod garandeert en de andere educatieve activiteiten regionaal harmoniseert in samenspel met maatschappelijke groeperingen. Het gaat er vooral om het automatisme, dat de overheid alle activiteiten van de scholen en instellingen moet regelen, te doorbreken. Het versterken van de eigen ruimte en verantwoordelijkheid kan in de huidige situatie zowel om financiële als politiek-principiële redenen door het CDA met kracht worden bepleit.

d) Een vierde mogelijkheid tot structurele ombuiging van de begroting is de verdergaande versobering van alle uitgaven en activiteiten. Hierbij kan niet zonder prioriteitstelling worden gewerkt.

De 18% niet-salairaire uitgaven op de begroting kunnen immers niet volledig uitgebeend worden, omdat dit de kwaliteit van het onderwijs ernstig zou aantasten. Wel is het denkbaar, dat reeds nu de uitgaven worden toegespitst op de situatie die na de daling van het leerlingental zal zijn ontstaan. Het is immers nu al te voorzien dat de onderwijsbegroting reëel zal gaan dalen. Een soberder toekenning van middelen aan tijdelijk nog groeiende schoolsoorten moet op die ontwikkeling vooruitlopen. Scholen en instellingen moeten worden gestimuleerd tot eigen initiatieven om te versoberen, zoals energiebesparing, voorkoming van vandalisme en een doelmatiger gebruik van audio-visuele apparatuur. Een premiëring van zulke initiatieven is mogelijk door een fifty-fifty verdeling van het bespaarde bedrag.

Gelet op de hier beschreven vier alternatieven voor ingrepen in salarissen, blijken alleen b), c) en d) direct perspectief te bieden; a) slechts op lange termijn.

4. Geringe flexibiliteit

De begroting is een veel minder flexibel instrument voor de financiering dan veelal gedacht wordt. De wet- en regelgeving belemmeren bijvoorbeeld op veel manieren een andersoortige aanwending van de middelen. Veel financiële claims liggen vast, doordat scholen, instellingen of individuen een wettelijke aanspraak kunnen doen gelden op bekostiging. De zogenaamde anterieure wetgeving legt zo de grondslagen voor de verdeling van de middelen voor het onderwijs en beperkt de flexibiliteit bij de heroverweging van activiteiten. Een specifieke kwestie is in dezen bovendien de divergentie van schooljaar en begrotingsjaar. Besparingen op de begroting van een bepaald jaar kunnen veelal pas per 1 augustus worden geëffectueerd. De besparing is dus in dat jaar slechts 5/12 van het structureel vereiste. Incidentele dekking voor het 7/12 restant moet dan elders worden gevonden en later structureel omgebogen. Gebeurt dit niet, dan ontstaan snel cumulerende gaten, zoals na het bewind van minister Pais bleek.

hoe kan nu een betere aanpak van deze specifieke kenmerken in de onderwijsbegroting worden bewerkstelligd?

Een eerste vereiste voor een zuiverder beeld van de onderwijsfinanciering is het ontkoppelen van de salairaire en niet-salairaire uitgaven bij het opstellen van de rijksbegroting. Meer concreet wil dit zeggen, dat de op de onderwijsbegroting geboekte salarissen in een nieuw begrotingshoofdstuk worden opgenomen, tezamen met de andere salarissen uit de collectieve sector. De 'ombuigingsaanslag' op de onderwijsbegroting zal dan alleen op de huidige 18% materiële uitgaven betrekking hebben en dus hoogstens een vijfde bedragen van de huidige aanslag. De onderwijsuitgaven in enge zin zullen in die situatie ongeveer 4% van het te bezuinigen bedrag op de rijksbegroting moeten opbrengen.

Een andere mogelijkheid om het begrotingsbeeld te zuiveren is het toepassen van een andere berekening van de ombuigingen¹⁾.

1) Zie het verslag van de Werkgroep B van het Regeerakkoord.

Deze komt erop neer, dat het aandeel van $\pm 33\%$, dat de onderwijssector voor zijn rekening neemt bij de ombuigingen in de ambtenarensalarissen, wordt afgetrokken van de 20% die de onderwijsbegroting op zich moet nemen van het ombuigings-totaal voor de rijksbegroting in enge zin. Om het eerder gebruikte voorbeeld nogmaals te gebruiken: de 327 miljoen gulden van het onderwijs-aandeel in de ambtenarensalarissen wordt dan in mindering gebracht op de 820 miljoen gulden aan bezuinigingen op de onderwijsbegroting als geheel. In totaal wordt dan het vereiste bedrag van 820 miljoen gulden gerealiseerd, maar nu met inbegrip van de indirect al opgebrachte 327 miljoen gulden. Hierdoor ontstaat een 'gat' van 327 miljoen gulden in het globale bezuinigingsbeeld als gevolg van de correctie op de onzuivere toerekeningwijze. Dit bedrag zal in het kader van de totale taakstelling van het kabinet dienen te worden verdeeld over de verschillende toerekeningsgebieden.

Een tweede vereiste voor een slagvaardiger beleid op het vlak van de onderwijsfinanciering is het scherper vaststellen van prioriteiten bij de opstelling van de begroting. De 'hiërarchie' van financiële politieke wensen en mogelijkheden moet duidelijker worden aangegeven. Als men bijvoorbeeld de materiële uitgaven en de investeringen wil ontzien, moet het kabinet elders de uitgaven inperken. Tot nu toe werd nog te vaak van alle mogelijkheden een beetje toegepast, waardoor de kwaliteit van het onderwijs, de werkgelegenheid en de inkomens worden aangetast.

Dit geldt voor het onderwijs hoofdstuk evenzeer als voor de andere begrotings hoofdstukken. Een belangrijke oorzaak hiervan is het feit, dat in de periode 1970-1975 een veelheid van nieuwe activiteiten in gang is gezet, zonder dat een prioriteitsvolgorde is aangegeven. In de huidige situatie moet daarenboven met een serie vernieuwingen rekening worden gehouden die alle gelijktijdig in ontwikkeling zijn. Door een duidelijker fasering op grond van prioriteiten kan dit in de toekomst worden voorkomen en kan een versnippering van aandacht en middelen voor vernieuwing worden tegengegaan.

Een derde vereiste is het doelmatiger budgetteren van activi-

teiten. Zie hiervoor hoofdstuk II.

Een vierde vereiste is de betere hantering van demografische en andere statistische gegevens. In het volgende hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

5. Slotopmerkingen

Beziet men de drie beschreven karakteristieken van de begroting (hoge inkomenscomponent; scheve verhouding tussen ombuigingsmiddelen en effect; inflexibele structuur), dan worden de gevolgen van de structurele teruggang van de uitgaven snel duidelijk. Steeds komt het veld te staan voor het dilemma: salaris inleveren of banen afbreken. De politiek neigt dan gauw tot: van allebei een beetje. Om deze keuzedwang te ontlopen, dreigt men de 18% niet-salaire uitgaven drastisch in te krimpen ('uitbenen', 'stofkam-operaties', 'doorlichten', 'sobere dienstverlening'). Terwijl bedoeld dilemma de bereidheid tot onderwijsvernieuwing en tot herverdeling van arbeid in het onderwijs dreigt te blokkeren, roept de bedoelde inkrimpingsmethode heftige protesten op onder de noemer 'afbraakbeleid'. Een voortgaande besnoeiing in de materiële uitgaven zal ook leiden tot aantasting van de kwaliteit van het onderwijs.

Dit pas niet in de centrale doelstelling van christen-democratisch beleid bij de ombuigingsoperaties, namelijk behoud van wat fundamenteel is voor het onderwijsbestel.

Willen wij de structurele problemen achter de financiële vraagstukken aanpakken, dan moeten voorstellen ontwikkeld worden, die de nadelige werking van de huidige wijze van begroten en ombuigen wegnemen. Vooral de drie beschreven karakteristieken moeten dan in de overweging worden betrokken.

1. Het dalende leerlingental

Dankzij autonome financiering van de wettelijk geregelde onderwijskosten is de ontwikkeling van de beschikbare middelen in het onderwijs in hoge mate afhankelijk van het leerlingental.

In de periode dat het leerlingental steeg door de geboortegolf en de grotere deelname aan het onderwijs, vormde de autonome bekostiging via het 'bedrag per leerling' een comfortabele basis voor het oplossen van de problemen. Deze periode is echter goeddeels voorbij.

De scherpe teruggang van het leerlingental laat zich in het kleuteronderwijs en het lager onderwijs in volle hevigheid voelen. De komende vijf jaren zal dit ook in het voortgezet onderwijs nadrukkelijk merkbaar worden. In het hoger onderwijs is reeds op enkele terreinen een stabilisatie van het studentental opgetreden. De scherpste van de teruggang kon tot nu toe door een groeiende deelname aan het onderwijs worden gemitigeerd. Die groei lijkt nu ook zijn grens te bereiken. Het jeugdonderwijs kan zich nauwelijks nog uitbreiden, behalve in de sfeer van het part-time en praktijkgerichte onderwijs, zoals het kort-MBO.

Een gestage groei van de educatie ten behoeve van volwassenen kan een nieuwe impuls voor de groei van de werkgelegenheid in het onderwijs betekenen. Echter, het tijdelijke en flexibele karakter van deze activiteiten maakt, dat zij geen volledige compensatie kunnen bieden voor de inkrimpende middelen en de teruglopende werkgelegenheid in het jeugdonderwijs.

Al met al is er een groot aantal demografische gegevens en waarschijnlijkheden, dat aan een nadere beschouwing moet worden onderworpen.

Ten eerste: de globale teruggang van het leerlingental. Er moet bij dit punt nadrukkelijk van een globale teruggang worden gesproken. Het is namelijk opvallend, dat zich binnen deze teruggang enkele afwijkende ontwikkelingen voordoen. Genoemd

kunnen worden: de groei van het speciaal onderwijs, het lichte herstel in het kleuteronderwijs en de toename van het aantal allochtone leerlingen. Los van deze gegevens is lange tijd gepoogd de negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid in het onderwijs op te vangen. Maatregelen daartoe stonden veeleer in het teken van arbeidsplaatsen-plannen dan dat zij een onderwijskundig fundament bezaten. Een groter beslag van salariskosten op de begroting ten koste van de uitgaven voor materiële zaken (bouw, lesmaterialen, onderzoek, vernieuwingsactiviteiten) was het gevolg.

Aangezien de teruggang van het leerlingental en de ombuigingsnoodzaak hun financiële effecten dreigen te versterken is in de begroting van 1983 en het recente regeerakkoord vooral ingegrepen in de arbeidskosten. Zowel een salarisbeperking van 1,85% als een inkrimping van het aantal arbeidsplaatsen zijn daardoor aan de orde gesteld. Zo leidt de daling van het leerlingental tot een grotere druk op de begroting dan door de feitelijke daling op zichzelf al verwacht kon worden. De komende jaren zal deze gang van zaken zich in verhevigde mate voordoen. Het is daarom van groot belang, dat over de verdeling van werk (en van het gebrek aan werk!) in het onderwijs een nieuwe discussie geopend wordt. Gebeurt dit niet, dan lijkt een steeds hardere confrontatie met de neerwaartse financiële trend, mede in het perspectief van het dalend leerlingental, onafwendbaar. Binnen de globale teruggang van het leerlingental treden enkele tegengestelde ontwikkelingen naar voren.

2. Meer leerlingen uit culturele minderheden

De toename van leerlingen uit culturele minderheden is een recent fenomeen. Twee hoofdoorzaken zijn aan te wijzen: gezinshereniging en natuurlijke aanwas. De gezinshereniging is een zeer complex demografisch verschijnsel. Doordat de faciliteiten voor extra aandacht, opvang en begeleiding van allochtone leerling geen wettelijke regeling kennen, is het niet zoals bij andere vormen van bekostiging per leerling, dat de toename van het aantal leerlingen een automatische vergoeding met zich

meebrengt. De gevolgen van deze onzekere financiële positie van de faciliteiten werden eind 1981 zichtbaar in de begroting voor 1982.

Bij een toename van het aantal allochtone leerlingen, zoals die redelijkerwijs kan worden verwacht, zou in hoog tempo een tekort aan middelen ontstaan (+ 100 miljoen in 1986). De Kamer drong via de motie Andela-Baur (CDA) aan op een structurele oplossing. De indiening van het Onderwijsvoorrangsplan (september 1982) vormde een eerste stap in de richting van een samenhangend beleid, waaraan een wettelijke basis kan worden gegeven. De regeringsverklaring van het kabinet-Lubbers bevatte een aankondiging van zo'n wettelijke fundering voor het voorrangbeleid. De uitvoering van de genoemde motie werd in het recente regeerakkoord verder gepreciseerd door de erkenning van de noodzaak, de middelen voor het minderhedenbeleid in het onderwijs gelijke tred te laten houden met de groei van de allochtone schoolbevolking.

Wanneer een en ander in regels is gevat en het voorrangbeleid wettelijk is verankerd, zal één van de grootste structurele problemen van demografische oorsprong afdoende opgevangen zijn. Dat hiermee de problemen nog niet uit de wereld zijn, blijkt uit een ander gevolg van de groei van de allochtone bevolking. De gezinshereniging bracht leerlingen van allerlei leeftijden en ontwikkelingsstadia op elk moment van het schooljaar op de stoep van het schoolgebouw. De financieringsstructuur van de faciliteiten blijkt hier onvoldoende flexibel op in te spelen. Aangezien het wezenlijke criterium - het aantal - alleen op vaste teldata toetsbaar is, kan gezinshereniging de de school voor problemen plaatsen.

Een tweede inflexibiliteit wordt gevormd door het ontbreken van opvangmogelijkheden voor bepaalde groepen jonge allochtonen. Ons onderwijsbestel en zijn financiering gaan nog altijd uit van de vormgeving van het jeugdonderwijs, waarin iedereen vanaf de kleuterleeftijd continu verplicht onderwijs volgt. Door gezinshereniging komen echter grote groepen jongeren in ons land, die in geheel andere omstandigheden verkeren. De voor de aansluiting op het voortgezet onderwijs ingestelde interna-

tionale schakelklassen (ISK's) zijn daardoor steeds meer vervangend primair onderwijs geworden. Het ACOM-rapport 'Waar komen zij terecht?'¹⁾ heeft er op gewezen, dat het ontbreken van echte educatieve opvangmogelijkheden (buiten de ISK) ernstige gevolgen heeft voor het maatschappelijk perspectief van de oudere allochtone jeugd. Dit is een gevolg van het feit dat de financieringsstructuur van het onderwijs gebonden is aan de in het onderwijsbestel aanwezige schoolvormen. Door de - op zichzelf noodzakelijke - centrale wetgeving voor het onderwijs wordt een flexibele reactie op demografische ontwikkelingen bemoeilijkt.

Het beleid moet er dan ook op worden gericht, door nieuwe vormen binnen het onderwijsbestel de opvang van oudere allochtone jeugd op korte termijn te verbeteren. Met name de koppeling van ISK's aan het kort-MBO en de verdere ontwikkeling van instapcursussen en intensieve taalprojecten in het dag- en avondonderwijs zijn hiervoor aangewezen wegen, ook al door de betrekkelijk korte tijd, die daarvoor nodig is.

3. Andere ontwikkelingen

Een andere ontwikkeling, die lijkt in te druisen tegen de globale daling van het leerlingental, is de stabilisatie en het licht herstel in het kleuteronderwijs.

Deze tegenstelling met de globale trend is slechts schijnbaar. Zij vormt namelijk het eindstadium van de globale daling. Het leerlingental is in het kleuteronderwijs inmiddels op zijn diepste punt beland en heeft zich zelfs enigszins hersteld door onder meer de groei van de allochtone bevolkingsgroepen. Voor de financiering van het onderwijs is deze stabilisatie een belangrijk voordeel, gelegen in de redelijke verwachting, dat de nieuwe financieringswijze van het basisonderwijs van start zal kunnen gaan bij een meer stabiel leerlingental. Een tweede voordeel is dat veranderingen in de planning, dus ook in de

financieringsbehoeften van voorzieningen, met meer zekerheid kunnen uitgaan van een toekomstige stabiliteit van het leerlingental. Niettemin blijft het feit overeind, dat die stabiele toestand een daling van 25% ten opzichte van de afgelopen jaren inhoudt.

De globale daling van het leerlingental heeft voor de samenstelling van de 'schoolbevolking' in brede zin verstrekende gevolgen. Er is sprake van een accentverschuiving naar de onderwijsbehoeften van de oudere jeugd en de volwassenen. Het onderwijsbestel raakt daar langzamerhand op ingesteld, al blijft de aandacht hoofdzakelijk gericht op vraagstukken, die betrekking hebben op het jeugdonderwijs, zoals de relatie onderwijs-arbeid.

Voor de financiering is dit op zichzelf een voordeel, aangezien educatievormen voor volwassenen, die aansluiten bij de structuur van het jeugdonderwijs, eenvoudiger zijn te regelen dan losse cursusvormen. Ook het civiel effect is daardoor vaak duidelijker. Niettemin zijn er ook educatieve activiteiten, die niet aansluiten op wat in het jeugdonderwijs usance is, zoals de BKE-projecten¹⁾ en intensieve taalcursussen. Daarbij komt dat de samenleving en het arbeidsproces zo gecompliceerd zijn geworden, dat bijna niemand nog kan volstaan met het in het jeugdonderwijs geleerde. Naast haar tweede-kans karakter krijgt de volwasseneneducatie steeds meer het karakter van herscholing. Noch de financiering, noch het onderwijsbestel als zodanig zijn hiervoor voldoende toegerust.

Toch dwingen de industriële vernieuwing en het hoge tempo van technologische en daarmee gepaard gaande sociale ontwikkelingen tot steeds meer om-, bij- en herscholing van volwassenen. Voor de financiering van deze educatieve activiteiten is een wettelijke harmonisatie van de veelheid van regelingen van groot belang.

Voor de rechtszekerheid en de binding aan de grondwettelijke vrijheid van onderwijs is een omvattende wet voor de educatie-

1) M.H. de Vries, 'Waar komen zij terecht? De positie van jeugdige allochtonen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt', Publicatie van de Adviescommissie Onderzoek Minderheden, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1981.

1) BKE: beroepskwalificerende educatie.

activiteiten hard nodig. Het is merkwaardig dat een specifiek instituut als de Open Universiteit met een eigen wet van start kan gaan, terwijl de scala van educatievormen daarbuiten een tamelijk ongecoördineerd bestaan leidt.

HOOFDSTUK V: BEHOUD EN VERDELING VAN WERK IN HET ONDERWIJS

1. Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden dat de werkgelegenheid door een tweetal factoren sterk terugloopt:

- a) de demografische ontwikkeling;
- b) de noodzaak tot terugdringing van de collectieve uitgaven.

Met het oog op de kosten van het onderwijs zijn de begrotingscomponenten werk en inkomen van groot belang. Rekening houdend met tal van omstandigheden en ontwikkelingen in de onderwijssector, kan echter geen onderwijs-werkgelegenheidsbeleid worden gevoerd, dat los staat van het algemene overheidsbeleid ten aanzien van de werkgelegenheid. Ook de onderwijs-vakorganisaties beschouwden hun onderwijs-werkplan¹⁾ tegen de achtergrond van een algemeen plan voor herverdeling van de arbeid.

We dienen een aantal zaken terdege te beseffen. We zullen met de beschikbare middelen moeten opereren. Meer middelen garanderen overigens op geen enkele wijze meer kwaliteit; evenmin geldt dat de kwaliteit automatisch afneemt bij minder middelen (zie hoofdstuk II). Voorts heeft het scheppen van werkgelegenheid met het doel elke werkloze leerkracht aan een baan te helpen geen zin. Volledige werkgelegenheid is wel een streefdoel voor de macro-economie, maar het mag niet zo zijn dat, wanneer het leerlingental daalt, het aantal leerkrachten kunstmatig wordt opgevoerd. Middels omscholingsprogramma's kunnen onderwijsgeevenden zonder perspectief op werk in het onderwijs worden opgeleid tot functies in de marktsector, waar meer toekomst in zit.

Reeds in hoofdstuk III is gesignaleerd, dat het werkelijk besparend effect van ingrepen in de werkgelegenheid aanvankelijk gering is en dat zij pas na verloop van jaren een substantiële ombuiging opleveren. Immers, wanneer tijdens een begrotingsjaar de geraamde arbeidsplaatsen zijn wegbezuinigd, wordt

1) 'Korter werken levert meer dan 30.000 banen op', Katholiek Schoolblad 46 no. 20 (4 juni 1983), pag. 7-11.

na het begrotingsjaar bij slotwet het begrotingsartikel wachtgelders weer evenredig verhoogd. Hierdoor ontstaat een 'tegenvaller' van ongeveer 60 tot 80% van het oorspronkelijke ombuigingsbedrag.

Het netto-bezuinigingseffect is dus ongeveer 20 tot 40%. Het kabinet-Lubbers heeft hiermee rekening willen houden door de tijdelijke verhoging van het begrotingsartikel wachtgelders te benutten voor de opvang van gedwongen ontslagen, middels een natuurlijke verloopregeling. Deze creatieve uitweg vormt de basis voor de voorstellen in deze nota, die uiteraard ook zeer wel toepasbaar zijn buiten de sector van het onderwijs.

2. Arbeidstijdverkorting en herverdeling van de arbeid

In een meerjarenafpraak tussen de minister en de onderwijsvakorganisaties dienen de volgende zaken geregeld te worden:

- arbeidstijdverkorting gepaard aan evenredige salarisvermindering;
- herverdeling van de beschikbare arbeid, inclusief eventuele taakdifferentiatie met aangepaste honorering.

Aansluitend bij ideeën van onderwijsvakorganisaties kan dat concreter worden ingevuld door een normbetrekking van 8 schooltijden in het basisonderwijs en van 26 uren in het voortgezet onderwijs, gekoppeld aan een geleidelijk oplopend inkomensoffer (circa 10%).

Hieraan toegevoegd zou juist van jongere leerkrachten, die een eerste aanstelling krijgen, een geringe maximale taakomvang mogen worden gevraagd. Te denken valt aan 6 schooltijden in het basisonderwijs en 22 uur in het voortgezet onderwijs. Zij komen immers onder de huidige omstandigheden moeilijk aan de slag en staan in het geval dat ze een betrekking hebben boven aan de afvloeiingslijst. Bovendien is met het oog op de herbezetting van arbeidsplaatsen nog interessant dat voor elke oudere docent (op het schaalminimum) twee tot drie jongeren kunnen worden benoemd.

De financieringsbron van de wachtgelders is slechts voor de periode 1984-1986 te benutten, gelet op het incidentele

karakter van de in- en uitverdieneffecten. Voor de jaren na deze (beoogde) kabinetsperiode zullen nieuwe meerjarenafspraken dienen te worden gemaakt. Het alternatief is een structurele dekking die ongetwijfeld opnieuw ten koste zal gaan van de werkgelegenheid in het onderwijs.

Gelijktijdig met het plan van de onderwijsvakorganisaties is door de minister een nota over deeltijdarbeid en arbeidstijdverkorting in het onderwijs gepresenteerd¹⁾. Deze bevat een aantal meer uitgewerkte voorstellen, maar blijft vaag over de financiering. Hoewel overeenstemming over deze plannen niet zonder meer mogelijk is gebleken, bevatten zij toch zeker elementen waarover in de toekomst vruchtbaar onderhandeld moet kunnen worden.

3. Kanttekeningen

- Onvoldoende duidelijk is op dit ogenblik wat de onderwijskundige effecten van deeltijdarbeid zijn. Men denke aan de 4- tot 8-jarigen in de basisschool, die naast de vertrouwde klasseleerkracht andere gezichten voor de klas krijgen.

- Onderwijs levert een onvoldoende en niet-structurele bijdrage tot de afslanking van de collectieve sector als alle ombuigingen via wachtgeldconstructies worden opgevangen.

- Gelet op de leerlingenprognoses op langere termijn zouden arbeidsplaatsen, die als gevolg van het dalend leerlingental verloren gaan, grotendeels buiten beschouwing gelaten moeten worden. De cijfers in de diverse plannen worden dan anders.

- Het argument in de discussie over arbeidstijdverkorting, dat betrekkingen van geringe omvang toch terecht komen bij zogenaamde tweeverdieners, wordt te vaak en te veel als excuus gebruikt. Het probleem van onrechtvaardige inkomensverschillen is een

1) Notitie herverdeling van arbeid in het onderwijs. Ministerie van Onderwijs, 's-Gravenhage 1983.

2) Deeltijdarbeid in kleuter-, lager en buitengewoon onderwijs, Centraal Bureau v.h. Katholiek Onderwijs, 's-Gravenhage 1983.

fiscaal probleem, waarvoor in dat verband een oplossing moet worden gezocht.

Als door een gericht benoemingsbeleid kan worden bereikt, dat vrijgekomen betrekkingen (van geringe omvang) bij voorkeur gaan naar jongeren, is daarmee een groot deel van de weerstand tegen arbeidstijdverkorting weggenomen.

HOOFDSTUK VI: SAMENVATTING VAN BELEIDSVOORSTELLEN

Hoofdstuk I

Als uitgangspunt geldt de herziening van de rol van de overheid ten gunste van de verantwoordelijkheidsbeleving van hen die het nauwst bij het onderwijs zijn betrokken en ter vergroting van de doelmatigheid. Behoud van de kwaliteit van het onderwijs dient hierbij voorop te staan.

Hoofdstuk II

Vergroting van de doelmatigheid van het onderwijs door:

1. Herwaardering van het eigen initiatief en de verantwoordelijkheidsbeleving van de ouders via participatie, medezeggenschap, bestuurlijke taken en zelfwerkzaamheid.
2. Betere aansluiting van de leerwegen en tegengaan van zitten-blijven door meer aandacht voor de individuele leerling.
3. Beperking van onderbrekingen in het schooljaar, die geen onderwijskundig fundament bezitten.
4. Organiseren van een vervangingstaak bij uitval van lessen.
5. Ten aanzien van de onderwijsverzorging verdient versterking van de deskundigheid binnen het schoolteam de voorkeur. De vraag van de school dient voorop te staan. Gecombineerde functies in het begeleidingswerk.
6. Decentralisatie van zo veel mogelijk taken van het onderwijsministerie, ook in de richting van de schoolbesturen; zo kan de vrijheid van onderwijs weer worden beleefd.
7. Regionale coördinatie van de activiteiten voor volwasseneneducatie in één educatief centrum.
8. Programmatische symbiose van HBO en WO voor betere aansluiting op de arbeidsmarkt; verdere studies naar mogelijkheden van een beperkte toelating.
9. Onderzoek naar doelmatigheid van het beheer van het openbaar onderwijs.

Hoofdstuk III

1. De ombuigingen in de ambtenarensalarissen moeten voor wat betreft het onderwijs verdisconteerd worden in de bezuinigingsaanslag op de onderwijsbegroting, bijvoorbeeld door de opstelling van een apart hoofdstuk 'collectieve inkomens' in de begroting.
2. Financiële aanslagen op het wetenschappelijk onderzoek moeten worden vermeden, behalve wanneer zij in verband staan met het streven naar versobering door coördinatie van activiteiten.
3. De bouwinspanningen moeten verschoven worden naar onderhoud, samenvoeging van te kleine scholen en isolatie.
4. De investeringen in de academische ziekenhuizen dienen over een periode van 20 à 25 jaar te worden uitgesmeerd.
5. Soberder toekenning van middelen en maximale samenvoeging van voorzieningen. Instelling van een premieregeling voor het delen van de financiële opbrengst.
6. Een verdere besnoeiing op de materiële voorzieningen voor het onderwijs is ten sterkste af te raden.

Hoofdstuk IV

1. De demografische ontwikkeling dwingt tot nieuw overleg over de herverdeling van werk in het onderwijs.
2. De motie Andela-Baur over de structurele bekostiging van het onderwijs aan minderheden en de betreffende passages van het regeerakkoord moeten met spoed worden uitgevoerd.
3. Een wet op het Voorrangbeleid dient met spoed te worden ingediend.
4. Voorzieningen voor de educatie van allochtone jongeren van 12-20 jaar moeten snel worden uitgebreid: koppeling ISK aan kort-MBO, intensieve taalcursussen dag/avondonderwijs, etc.
5. Een wettelijke regeling voor de harmonisatie van de volwasseneneducatie is dringend noodzakelijk.

Hoofdstuk V

1. Het werkgelegenheidsbeleid in het onderwijs maakt deel uit van het algemene werkgelegenheidsbeleid.
2. Ook in het onderwijs dient te worden gestreefd naar arbeidstijdverkorting en herverdeling van de arbeid. Overleg over plannen van het kabinet is daartoe noodzakelijk.
3. Gestreefd dient te worden naar een geleidelijke arbeidstijdverkorting tot 8 schooltijden in het KLO en 26 uur in het VO, gekoppeld aan een evenredige teruggang in salaris tot maximaal 10%. Om de geleidelijkheid van invoering te verzekeren, is een tijdelijke 'creatieve' aanwending van het wachtgeld aan te bevelen voor de jaren 1984-1986.
4. Nieuw aangestelden kunnen beginnen met 6 schooltijden in het KLO en 22 uur in het VO, mede om de verjonging van het corps van onderwijsgeevenden te bevorderen.
5. Het CDA moet meewerken aan overeenstemming tussen bonden en regering op dit punt. Arbeidstijdverkorting dient te allen tijde onderwijskundig te kunnen worden verantwoord. Daarom is een zorgvuldige afweging van de voor- en nadelen noodzakelijk.