

## Jorritsma-Lebbink

meer baggerwerkzaamheden. Ik maak mij daar ernstig zorgen over. Ik vind dan ook dat wij een oplossing moeten zoeken die niet alleen gevolgen heeft voor de Westerschelde, maar ook op andere plekken de ongewenste gevolgen tegen kan houden. Mijn eerste prioriteit nu is echter wel om voor de Westerschelde zo snel mogelijk een oplossing te vinden.

De heer Lodewijks kwam nog even terug op de suggestie om een Vlaming in de commissie van wijze mensen te zetten. Misschien heb ik er wat lacherig over gedaan. Mijn excuses daarvoor. Natuurlijk zullen er ongetwijfeld ook zeer wijze Vlamingen zijn die daarbij kunnen worden betrokken. Ik moet nu voor het natuurherstelplan in Nederland een poging doen om te verenigen wat op dit moment blijkbaar onverenigbaar is. Het moet overigens volstrekt helder zijn, dat ik aan het eind van de rit mijn verantwoordelijkheid zal nemen. Adviezen van commissies zijn geen wetten. Ik denk zelf echter dat er wel degelijk met behulp van mensen van buiten gekeken kan worden of een combinatie van beide mogelijk is: wat moet worden gedaan aan de verplichtingen die wij hebben conform het SVR en de Habitat-richtlijn en het vinden van een oplossing die wel op een maatschappelijk draagvlak kan rusten. Overigens vindt er natuurlijk wel overleg met Vlaanderen plaats, al zou het maar zijn in de technische Scheldec commissie. Dat is de gebiedende plek waar wij over het verdrag praten. Ik ga er ook van uit dat wij in de discussie die wij over ons eigen natuurherstelplan hebben, ook bezien hoe en wat men in Vlaanderen doet en daar met elkaar misschien zelfs verder in kunnen gaan, dan tot nu toe aan de orde is.

De heer **Pitstra** (GroenLinks): Het doet mij deugd dat de minister zegt dat zij aan het eind van de rit haar verantwoordelijkheid neemt en dat zij zich zal houden aan SGR en Habitat-richtlijn. Er is echter ook een parlement dat natuurlijk ook zijn verantwoordelijkheid heeft. Ik heb in de Kamer een bepaalde politieke verhouding geconstateerd, waar ik ook weer iets mee moet.

Minister **Jorritsma-Lebbink**: Ik heb nog geen politieke verhouding geconstateerd. Ik heb alleen de heer Eversdijk horen zeggen dat hij vindt

dat ontpoldering niet kan. Voor het overige heb ik een iets open houding gehoord. Ik hoop nog steeds dat aan het eind van de rit, als er een goede oplossing is die alle kritiek kan weerstaan, de mijns inziens ietwat rigide opvatting van de heer Eversdijk om zal slaan in een iets flexibelere opvatting.

De heer **Pitstra** (GroenLinks): Ik hoop dat met u, maar ook hier geldt voor ons: eerst zien en dan geloven.

Minister **Jorritsma-Lebbink**: Voorzitter! De heer Van den Berg en ik zijn het volstrekt eens op het punt van de eventuele oneerlijke concurrentieverhoudingen tussen Rotterdam en Antwerpen.

Ik vind het jammer dat de RPF-fractie tegen dit verdrag is omdat een en ander nog niet voldoende uitgewerkt is. Het lastige is dat wij, als er geen verdrag is, er ook niet aan kunnen werken. Het is een beetje kwestie van de kip en het ei. Je zult eerst een verdrag moeten hebben voordat het uitgewerkt kan worden.

De heer **Lodewijks** (VVD): Voorzitter! De VVD-fractie is van mening dat eerst de plannen afgewacht moeten worden. Daarna volgt het besluit van de regering. Op basis daarvan kunnen wij ons definitieve standpunt bepalen. Voor dit moment gaan wij akkoord met het verdrag.

Minister **Jorritsma-Lebbink**: Dat is ook mijn opvatting. Ik ben niet bij voorbaat voor ontpoldering en ik ben daar bij voorbaat ook niet tegen. Wij hebben wel de verplichting, een goede oplossing te vinden.

De heer Pitstra heeft naar de invloed van de opvattingen van de heer Saeijs op het beleid gevraagd. De heer Saeijs is een belangrijke medebeslisser in de regio. Hij doet dat namens mij. Voor zo ver zijn opvattingen binnen mijn beleid passen, moet hij daar vooral mee doorgaan. Ik ben heel blij met de man. Ik ben het eens met zeer veel van de ideeën die de heer Saeijs naar buiten brengt. Ik kan de probleemstelling en de oplossingsrichting die hij daarbij aangeeft voor een groot deel onderschrijven. Evenals een groot aantal kamerleden constateert hij dat er soms problemen op het terrein van het maatschappelijk draagvlak zijn. Daar moet

ik mij dan wat meer mee gaan bemoeien.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van GroenLinks en de RPF wordt conform artikel 121 van het Reglement van orde aantekening verleend, dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

De vergadering wordt enige ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, alsmede de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de decentralisatie van de huisvestingsvoorzieningen (24455).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Staatssecretaris **Netelenbos**: Voorzitter! Ik dank de leden voor hun inbreng in eerste termijn. De heer De Jager en mevrouw Linthorst wezen op de lange wetsgeschiedenis ter voorbereiding van het nu voorliggende wetsvoorstel. Sinds 1991 praten wij in verschillende regeringen over de decentralisatie van de huisvesting in het basis-, het speciaal en het voortgezet onderwijs. Het is goed om erop te wijzen dat de discussie begonnen is toen wij spraken over de zogenaamde grote decentralisatie-impuls. Tijdens de toenmalige regering van het CDA en de PvdA ging het om de visie op het besturen van Nederland. Het was ook met name bedoeld om de territoriale decentralisatie een flinke impuls te geven.

De heer Werner heeft gezegd: ik mis eigenlijk een vrij stevige visie onder datgene wat hier voorligt; ik zou toch willen dat er vanuit het onderwijs meer integraal wordt geredeneerd. Ik wil hem erop wijzen dat niet alleen in de vorige regeerperiode maar zelfs al daarvoor, toen

## Netelenbos

de toenmalige minister Deetman de nota inzake de autonomievergroting in het onderwijs "De school op weg naar 2000" het licht liet zien, de discussie is gestart over de vraag: wat betekent autonomievergroting voor het schoolbestuur en voor de school en wat betekent dat voor de rol van de overheid? In de loop van het debat hebben heel veel politieke fracties, met name ook in de Tweede Kamer, nota's uitgebracht waarin zij nog eens expliciteren hoe zij aankijken tegen die rolverdeling, ook als het gaat om het funderend onderwijs.

Mevrouw Schoondergang suggereerde om ook eens te kijken naar datgene wat in het hoger onderwijs en in de BVE-sector gebeurt. Ik wil er echter op wijzen dat wij hier over funderend onderwijs spreken. Dat maakt dat als het gaat om definities met betrekking tot autonomievergroting, de rol van de overheid en de rol van het bevoegd gezag, je toch moet expliciteren hoe dat wordt gezien. Dat is in de loop van een aantal regeerperiodes gebeurd. Dan zie je ook dat in de loop der jaren een aantal accenten verschillend wordt gelegd.

Toen de nota "De school op weg naar 2000" het licht zag, werd er vooral gesproken over de vraag: hoe kun je de professionaliteit van de school vergroten en hoe kun je meer ruimte geven voor eigen beslissingen? Die vraag ligt nog steeds voor. Als het gaat om het primaire onderwijsproces, dan zijn wij ook bezig met de autonomie van het schoolbestuur. Het gaat daarbij niet alleen om het bevoegd gezag, maar vooral ook om de schoolleiding. Wij zijn bezig om veel meer ruimte te geven voor eigen beslissingen. Een voorbeeld is: geen lessentabellen meer, maar uitgaan van studielast als ordeningsprincipe. Dat geeft ruimte voor eigen inhoudelijk beleid.

Vervolgens moet de rol van de overheid worden geëxpliciteerd richting funderend onderwijs. Wat de onderwijsgebouwen betreft, werd in het kabinet-Lubbers III eerst gesproken langs de lijn van de grote decentralisatie-impuls over decentralisatie naar de gemeenten. Daarna ontstond er een discussie over de vraag of er automatisch zou moeten worden doorgedecentraliseerd wanneer het schoolbestuur dat wenst. Daarover is een hele discussie gevoerd.

In de Tweede Kamer is vervolgens de motie-Franssen/Nuis aangenomen, waarin werd gezegd: hoho, wij zijn er niet voor dat er zomaar wordt doorgedecentraliseerd; dat moet toch altijd door het autonome bestuur van de gemeente goed worden bevonden. Het is dus geen automatisme, maar het gaat om partijen in gelijke posities. Met andere woorden: er kan niet een partij dominant zijn als het gaat om de vraag of er wordt doorgedecentraliseerd. Dat was een belangrijke motie, want daardoor kon men tijdens het kabinet-Lubbers III niet verdergaan met de behandeling. De discussie over de decentralisatie van de onderwijsgebouwen is toen dus als het ware gestopt. Vervolgens verscheen het regeerakkoord waarin uitspraken zijn gedaan over territoriale decentralisatie. En natuurlijk is het wetsvoorstel in de Tweede Kamer behandeld. Het is niet onbelangrijk dat daarbij een amendement van de heer Stellingwerf is verworpen, waarin werd gesteld dat er onderscheid gemaakt zou kunnen worden tussen basis- en voortgezet onderwijs. Kortom, uit de hele wetsgeschiedenis vanaf 1991 blijkt dat er lang gesproken is. Het vertrekpunt was de gemeente en het eindpunt dat nu voorligt, is weer de gemeente.

De heer Werner zei dat hij een visie mist. Ik wijs hem op "School op weg naar 2000", op alle notities van afzonderlijke politieke partijen die zijn verschenen en op de nota die wij zelf hebben geschreven over de vraag hoe de autonomie van het schoolbestuur kan worden bevorderd evenals het functioneren van de lokale overheid in de omgang met schoolbesturen, dichtbij en op maat van de lokale situatie. Dat is bijvoorbeeld ook uitgeschreven in de nota Lokaal onderwijsbeleid.

Mevrouw Tuinstra en mevrouw Schoondergang hebben gevraagd hoe de centrale overheid het kwaliteitsbeleid en de kwaliteitszorg verzekert. Wij bieden meer autonomie aan het bevoegd gezag en aan de gemeente als andere overheid. Het onderwijsbeleid wordt meer toegespitst op inhouden van het onderwijs, zoals kerndoelen en eindtermen. Wij werken aan een wetsvoorstel inzake het kwaliteitsbeleid. Daarbij gaat het dus om de rol van de inspectie, de interne kwaliteitszorg binnen de school en onderlinge visitatie. Die begrippen passen bij de autonomievergroting

en zijn op het moment zeer actueel aan de orde. In de sturingsbalans verandert het concept, maar de overheid wordt zeker niet afzijdig. Dat kan natuurlijk niet in het funderend onderwijs. Wel krijgen andere overheden ook een positie, juist omdat het hier om funderend onderwijs gaat. Dat is een groot verschil met de BVE-sector, met het HBO en met het wetenschappelijk onderwijs. Ik wil dat onderstrepen, want meer ruimte voor schoolbesturen is belangrijk, niet als doel op zich maar alleen als er een meerwaarde af te lezen valt. Vooral bij het funderende deel van het bestel dient de overheid dus een stevige positie te hebben. Dat is het uitgangspunt van dit kabinet.

In reactie op de vraag waarom er niet steviger is geëxpliciteerd wat hier wordt gedaan, wijs ik op alle nota's waarin het is beschreven en op alle debatten die hierover zijn gevoerd. Er zijn steeds voldoende argumenten aangevoerd. Door dit nog eens nadrukkelijk naar voren te brengen, hoop ik de Kamer daarvan te overtuigen. Wij doen niet zomaar iets. Wij willen ruimte geven aan het schoolbestuur en aan andere overheden, opdat oplossingen op maat kunnen worden gerealiseerd.

De heer Jager, mevrouw Tuinstra en mevrouw Schoondergang hebben gesteld dat in de praktijk vooruit wordt gelopen op de aanneming van het wetsvoorstel dat nu aan de orde is. Mevrouw Tuinstra zei ook dat het departement van OCW tamelijk hardleers is, want dat dit altijd gebeurt. Er is inderdaad een projectbureau gestart onder auspiciën van de Vereniging van Nederlandse gemeenten, waar men terecht kan met vragen over wat er allemaal zal gebeuren als het wetsvoorstel eenmaal het Staatsblad heeft bereikt. Daar hebben wij aan meegewerkt; dat zal ik niet ontkennen. Ambtenaren van het departement van OCW zijn er naar toe gegaan en het wordt mede door ons gefinancierd. Wij moeten ons immers voorbereiden op de implementatie van dit complexe wetsvoorstel. Ik vraag daar begrip voor. Je kunt niet heel lang niets aan voorbereiding doen en dan op enig moment de praktijk laten ingaan. Maar in alle informatie-uitwisselingen met de buitenwereld hebben wij er steeds bij gezegd dat men zich goed moest realiseren dat het parlement nog moest spreken.

## Netelenbos

Dat heeft in alle stukken gestaan. Steeds als wij gecommuniceerd hebben met gemeenten en schoolbesturen, is dat vermeld. In de junicirculaire die in het kader van de Financiële-verhoudingswet naar buiten moest, stond al dat er sprake zou kunnen zijn van decentralisatie van de gebouwen met ingang van 1 januari. Er stond ook al in wat dat zou kunnen betekenen, maar daarbij werd opgemerkt dat men zich moest realiseren dat de behandeling van het wetsvoorstel nog niet ten einde was. Dat is dus telkens meegedeeld.

Dan zijn er de activiteiten van het departement van Onderwijs zelf. De investeringsbeslissingen die dit jaar nog moesten worden genomen, hebben wij natuurlijk normaal afgehandeld. Wij hebben met gemeenten gesproken over het plan om bijvoorbeeld beschikkingen af te geven. Wij hebben gezegd dat het consequenties zou hebben voor de gemeentebegroting als het wetsvoorstel door de Kamers komt. Wij hebben de gemeenten ook gevraagd, zich dat goed te realiseren, want als wij nog een beschikking afgeven, dan zijn de financiële consequenties voor de gemeenten zelf. Dat is meegedeeld om te voorkomen dat er problemen zouden ontstaan, maar telkens vanuit de premisse dat de behandeling nog niet ten einde was. Als wordt gezegd dat erop vooruitgelopen is, dan is dat waar in de zin van de organisatie eromheen, maar er is altijd bij gemeld dat het afhankelijk was van parlementaire goedkeuring en dat staat ook in alle stukken. Wij weten natuurlijk ook dat dit zo hoort te gaan.

Mevrouw Tuinstra heeft gezegd dat Onderwijs dat veel doet. Op dit moment praten wij nog over nota's met betrekking tot de verandering VBO en MAVO. Ik zie heel vaak dat scholen al aan de gang gaan om datgene wat in de nota's staat op de rails te zetten. Ik zeg dan vaak dat zij dat niet moeten doen, omdat nog niet bekend is wat de overheid precies wil. Er moet nog een parlementaire behandeling starten en het is nog lang niet duidelijk wat gewenst beleid is. Ik zeg dus steeds dat zij nog niet moeten beginnen. Toch zie je dat men hier en daar heel voortvarend aan de slag gaat. Ik zie ook dat mensen soms voor de muziek uitgaan en ik vind dat niet goed.

Dat kan namelijk leiden tot complicaties. Men is vrolijk en

creatief aan de slag gegaan en dan komt de centrale overheid opeens melden dat het zo niet de bedoeling is. Dat leidt dan weer tot teleurstellingen en tot het gevoel dat je voortdurend moet veranderen, terwijl dat dan niet aan de orde is. Vaak is het dat natuurlijk wel, maar niet altijd. Het is ook een beetje inherent aan de sector. Men ziet weliswaar op tegen veranderingen, maar men pakt ook weer heel snel de draad weer op.

In de nota's en voorlichtingsbrochures ter voorbereiding van het organiseren van het draagvlak wordt ook steeds duidelijk gemaakt dat het parlement het laatste woord heeft. Die nota's en voorlichtingsbrochures zijn nodig in een sector met zoveel uitvoeringspunten ± meer dan 8000 scholen in het primair onderwijs en rond de 750 scholen in het voortgezet onderwijs. Zij moeten natuurlijk op de hoogte worden gebracht als er veranderingen aan komen. Dat houdt dus in dat je ze wel van te voren op de hoogte moet stellen, maar dat je duidelijk moet maken dat het parlement het laatste woord heeft.

Ik hoop dat men ook begrijpt dat het op die manier functioneert in een zo ingewikkelde sector als het onderwijs. In onze communicatie met het onderwijs en de gemeenten hebben wij altijd uitdrukkelijk gesteld dat het parlement het laatste woord heeft. Het is bekend dat het de bedoeling was om dit wetsvoorstel eerder in te laten gaan, maar het is vooruitgeschoven in de tijd. Het was de bedoeling dat dit per 1 augustus 1996 zou gaan functioneren.

Voorzitter! Dan is door vrijwel alle woordvoerders, het meest indringend door de heer Werner, gevraagd wat precies het doel van dit wetsvoorstel is. Hij zei dat hij de bestuurlijke vernieuwing herkende. Mevrouw Linthorst zei dat het haar juist heel sterk aansprak en de heer Werner memoreerde dat. Vervolgens zei hij: het gaat vooral om de grotere doelmatigheid en die bezuiniging van 125 mln. Ik vind dat geen volledige schets van het doel van deze operatie. Ik wil nog eens schetsen waarom het zo belangrijk is, dat de decentrale overheid in een sterkere positie naar de infrastructuur van de scholen wordt gebracht. Mevrouw Linthorst schetste dat ook zeer nadrukkelijk: meer oplossingen op maat. Ook de heer Veling zag dat er voordelen zitten aan een andere

overheid die meer op maat oplossingen kan bieden.

Ter zake van de lokale behoefte aan onderwijsgebouwen is vaak sprake van creatieve oplossingen, zoals het combineren van een school en een bibliotheek. Daar is veel voor te zeggen. Ik kijk naar het inrichten van de mediatheken in het voortgezet onderwijs. Dat gaat onze mogelijkheid vaak ver te boven, omdat de techniek snel wijzigt en de informatie vrij snel verouderd. Een centrale overheid kan dat maar moeilijk bijhouden. Iedere gemeente heeft een bibliotheek. Vaak worden bepaalde activiteiten op een creatieve manier gecombineerd: bibliotheek met een school, een sporthal met een school, welzijnswerk met een school, peuteropvang met een school. Ik wijs erop dat de centrale overheid nu nog bouwheer is. Vaak is het buitengewoon ingewikkeld. Je komt in een moeras van bureaucratie terecht, omdat de centrale overheid vrij rigide regels heeft. Wanneer een schoolbestuur komt melden dat het te zamen met de gemeente is staat is te bouwen op een winkelcentrum ± dat gebeurt ± of om schoolwoningen te bouwen in plaats van noodlokalen, dan kan dat allemaal wel, maar het is buitengewoon moeizaam en ingewikkeld. Het duurt ook heel lang. In de opmaat naar de decentralisatie zien wij, dat men creatiever wordt en dat men in staat is geldstromen te bundelen. Het gaat om meer vierkante meters dan anders mogelijk is. Er worden voorzieningen in de scholen gehaald, die ervoor zorgen dat scholen op een gemakkelijke wijze ruimte hebben voor creatieve activiteiten of een mediatheek. Ik vind dit een winst van het in positie brengen van de lokale overheid. Ik zie dat uitdrukkelijk als een meerwaarde.

Ter zake van het voeren van integraal ruimtelijke-ordeningsbeleid zijn transacties ten aanzien van verkoop, opbrengsten en weer inzetten voor het onderwijs thans niet lonend. Dat leidt tot het afromen van de budgetten door de centrale overheid. Straks kan het geld, dat de gemeente realiseert met een dergelijke transactie worden benut ten dienste van collectieve uitgaven. Het zou ten dienste van het onderwijs kunnen zijn. Ik weet dat er gemeenten zijn die kijken naar oude onderwijsgebouwen en het inplannen in een wijk waar nieuw-

## Netelenbos

bouw aan de orde is. Op die manier zorgen ze voor geld dat extra ten dienste van de scholenbouw kan worden ingezet.

Het medegebruik is niet onbelangrijk. Schoolgebouwen zijn bezet van 's morgens tot half vier 's middags. Het is vaak moeilijk er alternatieve activiteiten onder te brengen. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om onderling afspraken te maken over medegebruik zodat schoolgebouwen intensiever kunnen worden gebruikt. Als het gaat om het meer efficiënt besteden van collectieve middelen is dat toch ook niet oninteressant. De gebouwen van het voortgezet onderwijs zijn juist interessant. Ze hebben vaak grote sport-accommodaties en grote aula's. Wij hopen dat de scholen goede afspraken kunnen maken en niet in conflict komen met de eigen identiteit en richting. In de Tweede Kamer is uitvoerig gesproken over de vraag wat dit kan betekenen. Dus geen activiteiten in de school die op gespannen voet staan met de identiteit van de school. Daarover maak je afspraken. Als daarover een conflict ontstaat, dan kan dit worden opgelost door middel van de adviesrol van de Onderwijsraad. Belangrijk is vertrouwen in de overheid, geen activiteiten die niet passen bij de school, maar wel het besef, dat scholen er staan met collectieve middelen. Op die manier kan de overheid afspraken maken over medegebruik. Leegkomende schoolgebouwen en ook delen van leegkomende schoolgebouwen kunnen worden aangewezen voor alternatieve bestemmingen, waarbij ik onder meer denk aan sociaal-cultureel werk. Ik vind dat een meerwaarde voor het lokaal onderwijsbeleid. Op het ogenblik gaan wij niet altijd erg praktisch om met de collectief gefinancierde gebouwen. Door middel van dit wetsvoorstel zijn goede afspraken te maken om dat te veranderen.

Er zijn veel redenen om de gemeente als overheid in relatie tot de schoolgebouwen voor basis- en voortgezet onderwijs een bepaalde positie te geven. De wijze waarop de gemeente vervolgens van haar bevoegdheden gebruik maakt, is met de nodige waarborgen omgeven. Als ik straks kom te spreken over de gelijke behandeling en de positie van de Onderwijsraad zal ik daarop nader ingaan.

Voorzitter! De heren Werner en Veling hebben opmerkingen gemaakt over de Grondwet en de rechtsbescherming. De heer Werner heeft gewezen op een artikel van prof. Vermeulen. Dit artikel is uitvoerig aan de orde geweest in de Tweede Kamer. Ik heb er bij die gelegenheid op gewezen dat een aantal rechtsgeleerden een beschouwing hebben gegeven over de vraag of het mogelijk is om taken van de centrale overheid over te hevelen naar de decentrale overheid. Er zijn rechtsgeleerden die zeggen dat dit kan, wanneer althans de nodige waarborgen zijn ingebouwd. Er zijn ook rechtsgeleerden die zeggen dat dit niet kan. In elk geval beslist het parlement of het past binnen de kaders van ons rechtsbestel en binnen het kader van artikel 23 van de Grondwet.

Het is in dit verband goed te wijzen op het advies van de Raad van State. Deze raad is altijd buitengewoon precies, juist als het over dit onderdeel gaat. De Raad van State heeft gezegd dat het voorliggende wetsvoorstel binnen het kader van artikel 23 van de Grondwet mogelijk is, mits het maar omgeven is door voldoende waarborgen op het gebied van de rechtsbescherming.

Sinds de jaren zeventig is gesproken over mogelijke wijzigingen van artikel 23 van de Grondwet, bijvoorbeeld in de sfeer van verticale delegatie. Telkens is over dit onderwerp gesproken in relatie tot het onderwijs. Hierover zijn enorme discussies gevoerd, maar dat heeft er nooit toe geleid dat volstrekt helder werd of naast horizontale delegatie verticale delegatie mogelijk is. In de Wet op het voortgezet onderwijs is een sterke mate van horizontale delegatie aan de orde, maar er is nooit uitgesproken dat er ook verticaal gedelegeerd zou kunnen worden. Elkaar opvolgende kabinetten hebben gepoogd meer helderheid te bieden, maar telkens zijn de discussies in de Tweede Kamer gestrand, óf omdat men het niet nodig vond er besluiten over te nemen, óf omdat men niet zo enthousiast was dat men meende dat artikel 23 van de Grondwet moest worden aangepast in de zin zoals aangegeven.

Hierbij mag niet onvermeld blijven dat destijds een amendement van de heer Hermes is verworpen, in welk amendement expliciet was gesteld

dat het bij wet verboden moest worden om verticaal te delegeren. Kennelijk was er dispuut over het antwoord op de vraag of zoiets in de wet kon worden opgenomen. De Tweede Kamer vond dit niet iets dat zij zou moeten overnemen, vandaar dat er nog steeds discussie over is, of er naast horizontale delegatie verticale delegatie mogelijk is. Daarom is de uitspraak van de Raad van State ook van groot belang, evenals adviezen van de heren Koekkoek, Cohen en Konijnenbelt. Het blijkt dus dat het mogelijk is, mits er voldoende rechtsbescherming is. Eigenlijk zou je kunnen zeggen dat er met dit wetsvoorstel expliciet wordt gemaakt, hoe het met verticale delegatie zit. In die zin heeft het wetsvoorstel ook een vergaande strekking, omdat je zou kunnen zeggen dat een dispuut dat al sinds de jaren tachtig gaande is, erdoor zou kunnen worden beslecht.

Verder is het zeer belangrijk dat verticale delegatie altijd bij wet geregeld moet worden. De wet biedt daar dus de kaders voor. Zulke wetten moeten het openbaar en het bijzonder onderwijs in een zodanige positie brengen dat ze op gelijke voet worden behandeld. Ze moeten ook voldoende wetten en criteria bevatten om recht te doen aan de bedoeling van het wetsvoorstel dat wij nu behandelen. In die zin heeft het amendement van de heer Schutte en zijn collega's de rechtsbescherming op zichzelf verstevigd. Ik kom hier nog op terug naar aanleiding van een opmerking van mevrouw Tuinstra, maar ik vond het in ieder geval belangrijk dat het debat het draagvlak voor verticale delegatie vergroot heeft. Dit wil ik niet onvermeld laten, omdat grote groepen in de samenleving de rechtsbescherming in dit wetsvoorstel vertrouwenwekkend vinden. De discussie in de Tweede Kamer en het genoemde amendement zijn dus van grote waarde geweest.

Er is sprake van een zorgplicht van de gemeente, er staat in de wet dat de gemeente jaarlijks voldoende financiële middelen beschikbaar moet stellen om huisvesting mogelijk te maken onder de gestelde condities, de Onderwijsraad heeft een adviesrol, er zijn juridische procedures mogelijk in het kader van de Algemene wet bestuursrecht en er is een amendement-Liemburg aangenomen waarin sprake is van een algemene maatregel van bestuur

## Netelenbos

met minimumnormen voor een reële huisvesting, waardoor leerlingen in gebouwen terechtkomen die dienstbaar zijn aan het onderwijs. Er is in de Tweede Kamer gezegd dat kippenhokken dus niet meer gebruikt kunnen worden. Verder noem ik de ARBO-wetgeving, het Bouwbesluit, de milieuwetgeving en de Hinderwet. Al die wetten en voorschriften zijn van belang voor de inkadering van een en ander. Met name de zorgplicht van de gemeenten is niet onbelangrijk, want er is wel geopperd dat een gemeente haar plicht zou kunnen verzaken, maar dat is niet aan de orde. Mocht een gemeente dat wel doen, dan kan het met de procedures die de Algemene wet bestuursrecht biedt, aangevochten worden. En natuurlijk is dat een ongewenste situatie, want die procedures zijn buitengewoon kostbaar en ook veelal langdurig, maar de rechtsbescherming is in het wetsvoorstel op zichzelf goed geregeld. Ik kom hier nog nader over te spreken.

De heren De Jager, Veling en Werner hebben gevraagd naar de garantie dat openbaar en bijzonder onderwijs op gelijke voet worden behandeld. In de eerste plaats staat het in de wet zelf, dat het moet. Als een gemeente de twee soorten onverhoopt niet gelijk behandelt, dan kan het benadeelde schoolbestuur zijn recht halen. Dat zijn lastige en vervelende procedures, maar het is volgens de wet mogelijk. In de verordening is vastgelegd hoe dat gaat. In de verordening wordt dus beschreven hoe scholen aanvragen kunnen doen in het kader van investeringsbeslissingen, hoe het puntensysteem werkt, wat de juridische kaders zijn waarbinnen dat gebeurt, enz. Als je kijkt naar de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, zie je dat het een uitvoerige verordening is, met veel juridisch goed doordachte voorstellen. Het was de heer Werner die zei dat hij in de Handelingen van de Tweede Kamer had gelezen dat ik dacht dat er enige uniformerende werking zou uitgaan van de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Toevallig heb ik gisteren uitvoerig gesproken met de wethouders van de G25-gemeenten plus een hele groep wethouders van kleinere gemeenten  $\pm$  het waren er zo'n 40  $\pm$  en daarbij heb ik gevraagd of zij een eigen verordening gingen

maken of dat zij de verordening van de VNG zouden gebruiken. Vrijwel unaniem zei men: natuurlijk gebruiken wij die van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, want die is heel goed doordacht en die is ook zo ingewikkeld dat wij wel uitkijken om het zelf te bedenken! Ik zie de VNG nu knikken. Het is ook te begrijpen dat men dit zei, want het is een erg ingewikkeld juridisch bouwsel waaraan men zich moet houden. De rechtsgevolgen van de beslissingen zijn namelijk van grote invloed. Je moet van goeden huize komen, wil je daar zelf een aantal artikelen aan toevoegen.

Zo is er ook het vraagstuk hoe het in de regio's zit. De heer De Jager zei dat dit vraagstuk belangrijk is voor scholen die met meerdere gemeentebesturen te maken hebben. Gebruikt men dezelfde verordeningen? Mij is een- en andermaal verzekerd dat men samenwerkt in de regio, zeker als het gaat om scholen die met meerdere gemeentes te maken hebben. Ik kom hierover nog nader te spreken. Men komt ook niet echt in de verleiding om andere afspraken te maken dan de afspraken die langs de lijn van de modelverordening van de VNG worden gemaakt. De modelverordening uniformeert dus nogal sterk. Het is echter niet verplicht, zeg ik er eerlijk bij. Als een gemeente besluit om een andere verordening te maken, dan kan dat dus.

De heer **Werner** (CDA): Ik stel een paar aanvullende vragen om een duidelijker beeld te krijgen van de intenties die de staatssecretaris uitspreekt. Mag ik ervan uit gaan dat de staatssecretaris wel hecht aan een zekere uniformering  $\pm$  behalve in formele zin ook in materiele zin  $\pm$  en niet alleen de formele regelingen? Het vloeit er toch ook uit voort dat de staatssecretaris eigenlijk vindt dat er ook in financiële zin een uniformerende werking zou moeten uitgaan van deze regeling ten aanzien van de beschikbaar te stellen middelen?

Staatssecretaris **Netelenbos**: Dit zijn toch twee verschillende vragen. Als het gaat om de formele positie van de modelverordening, moet ik zeggen dat het iedere gemeente vrij staat om als zelfstandige lokale overheid een eigen verordening te maken. Daarover moet men een op overeenstemming gericht overleg voeren met de betrokken schoolbe-

sturen. Als men daarover onverhoopt een conflict krijgt, kan een advies worden gevraagd aan de Onderwijsraad. Mocht het conflict dan nog voortduren, dan kan men in het kader van de AWB-procedures in beroep gaan. Dat is dus de formele positie bij het voorliggende wetsvoorstel.

Gaat het om de financiële inzet van de gemeente, dan zal het duidelijk zijn dat dit punt geheel behoort tot de autonomie van de gemeente. Hoewel mevrouw Van de Vondervoort nog een aantal opmerkingen zal maken over het Gemeentefonds en de werking daarvan, zeg ik nu al dat gemeentes een zorgplicht hebben, zoals in het wetsvoorstel staat. Een gemeente kan haar zorgplicht niet verzaken. Als een gemeente de zorgplicht verzaakt, kan dat aangevochten worden. Dan staat men in zijn recht. In het wetsvoorstel staat ook dat de gemeente een budget ter beschikking moet stellen dat de scholen redelijkerwijze in staat stelt om de leerlingen te huisvesten. Ook dat staat dus in het voorliggende wetsvoorstel. De Kamer zal echter begrijpen dat de ene gemeente wat creatiever is dan de andere. Dat is ook het aantrekkelijke, vind ik. Als gedacht wordt dat dit kan betekenen dat je rijke en arme scholen krijgt  $\pm$  de heer Werner wees daarop, dacht ik  $\pm$  moet ik zeggen dat ik hoop dat ik de heer Werner wat rijke en arme scholen betreft aan mijn kant vind als het gaat om het bestrijden van de zogenaamd vrijwillige ouderbijdrage en de hoogte daarvan. Daar ligt namelijk een enorm probleem, als wij het hebben over het fenomeen rijke en arme scholen. De gemeente moet ervoor zorgdragen dat leerlingen worden gehuisvest. Natuurlijk is het ene gebouw mooier dan het andere; laten wij echter niet doen alsof dat nu ook niet het geval is. Veel wethouders stellen: Wat dacht u wat er gebeurt als een school bij mij op de stoep staat te demonstreren? Dat is heel wat indringender dan het soort demonstraties dat meestal plaatsvindt. Wethouders zijn van mening dat zij vaak door de bocht zullen gaan. Dat vind ik goed voor het onderwijs. Ik zie juist dat het echt de goede kant uitgaat met de inzet van financiële middelen. Het is immers nogal wat, als er met een hele groep burgers een conflict zou ontstaan over het huisvesten van leerlingen. Voor de

## Netelenbos

desbetreffende wethouder of het desbetreffende gemeentehuis is dat echt dichterbij dan Zoetermeer en de CFI, waarmee telefonisch contact bestaat en waar vaak "nee" moet worden verkocht.

Wij moeten gemeenten een eerlijke positie geven. De gemeenten hebben een zorgplicht, zij moeten voldoende financiële middelen ter beschikking stellen. In het Gemeentefonds worden natuurlijk prioriteiten gesteld, maar er is geen enkele aanwijzing dat men een hogere prioriteit geeft aan lantaarnpalen dan aan schoolgebouwen. Ik zie dat vol vertrouwen tegemoet.

Ik kom nog te spreken over het monitoren en de evaluatie. Alle sprekers hebben daarna gevraagd. Er moet nog een aantal stappen gezet worden. Dat heb ik goed gehoord. Ik deel echter absoluut de zorg niet, dat gemeenten er een potje van maken. Onderwijs is bij uitstek een terrein waarvoor velen zich willen inzetten. Mevrouw Linthorst wees erop dat gemeenten nu reeds, zonder dat het moet, 1,2 mld. extra besteden aan onderwijs. Dat is heel veel geld. Dat doen gemeenten omdat zij het onderwijs zeer belangrijk vinden. Zonder dat wetten dit voorschrijven, zijn gemeenten reeds lang bereid en in staat financiële middelen voor het onderwijs op de gemeentebegroting te zetten. Het daarbij om basis- en voortgezet onderwijs.

De heer **Werner** (CDA): De staatssecretaris zei zojuist absoluut niet de zorg te delen, dat gemeenten er mogelijkwijs een potje van zouden maken. Ik weet niet, wie dit hier gezegd zou hebben. Ik kan mij in ieder geval niet herinneren in mijn betoog een dergelijke opmerking gemaakt te hebben. Ik weet niet tegen wie zij sprak, maar ik heb dit niet gezegd in mijn eerste termijn.

Staatssecretaris **Netelenbos**: Dan zijn wij het geheel met elkaar eens. Ik dacht te beluisteren, dat de zorg bestond dat gemeenten onvoldoende financiële middelen ter beschikking zouden stellen voor investering in de onderwijsgebouwen. Ik geloof niet dat dit zo is. De wet biedt die mogelijkheid ook niet. Het blijft echter een feit dat gemeenten meer of minder prioriteit kunnen geven aan het onderwijs, met dien verstande dat gemeenten een wettelijke zorgplicht hebben.

Bovendien moeten gemeenten de scholen redelijkerwijs in staat stellen om leerlingen te huisvesten. Voor de minimale inzet biedt de wet voldoende randvoorwaarden. Gemeenten worden echter uitgenodigd creatief te zijn, bijvoorbeeld met grondtransacties, en op die manier maar te doen voor het onderwijs dan de centrale wetgever ooit kon doen. De dynamiek gaat naar mijn mening de goede kant uit. Wij zullen een en ander echter goed blijven volgen. De zorg die hier is geuit, kan ik begrijpen. Daarom zullen wij voortdurend de vinger aan de pols houden en kijken of het inderdaad zo gaat. Ook ik ben natuurlijk van mening dat leerlingen goed moeten worden gehuisvest. Het kan niet zo zijn dat de klassen overvol raken, omdat er onvoldoende ruimte is binnen de school.

Leerlingen die specifieke zorg behoeven, bijvoorbeeld leerlingen met een achterstand, worden apart meegewogen. Het voorliggende wetsvoorstel maakt het mogelijk dat er gewerkt wordt in kleinere groepen vanwege het feit dat er sprake is van leerlingen met een achterstand. Deze leerlingen worden apart meegewogen bij de berekeningsgrondslag voor het aantal vierkante meters. Hier kan dus niet het probleem ontstaan dat deze leerlingen niet het noodzakelijke onderwijs kunnen ontvangen.

Ik wil reageren op de opmerkingen over de doordecentralisatie. De historie van dit wetsvoorstel laat zien dat in de loop van de wisselende kabinetten de opinies zijn veranderd over de doordecentralisatie. Dat had zeker ook te maken met het politieke draagvlak in de Tweede Kamer. Ik noem de motie-Franssen/Nuis, het regeerakkoord en het akkoord waarmee ik op pad ben gestuurd. Daarin wordt er wat de decentralisatie onderwijsgebouwen basisonderwijs en voortgezet onderwijs betreft gekozen voor de territoriale lijn, met dien verstande dat het mogelijk is om door te decentraliseren, mits partijen het daarover eens zijn. Dat geldt zowel voor de gemeenteraad als voor het schoolbestuur, want het is best mogelijk dat een schoolbestuur dat niet ziet zitten. Lees ook het stuk in het blad van de VNG over de gemeente Haarlem. De BPCO zegt uitdrukkelijk: ik roep mijn leden op om daar nog eens heel goed naar te kijken, omdat het risicovol is. Wanneer je een klein bestuur hebt en

weinig leerlingen onder je bestuur vallen, dan is het financiële draagvlak van dien aard dat je zo'n risico, dat echt 40 jaar of langer op je begroting staat, niet kunt dragen. Dit is in de schriftelijke behandeling door alle fracties naar voren gebracht.

Het verschil met bijvoorbeeld wachtgelders of personeelsbeleid is toch dat je vanwege de langjarige aard van de contracten heel goed moet weten wat je perspectief is. Dat is voor scholen heel lastig. Je kunt nu nog veel leerlingen hebben en straks minder. Je kunt je leerlingenverloop niet voorspellen over een periode van 40 jaar. In dit deel van het onderwijs is er veel concurrentie, zeker in stedelijke gebieden. Dat ligt heel anders bij ROC's en bij het HBO en het WO. Daar heeft men ook enige concurrentie, maar gelet op de verdeling over het land heeft men door de bank genomen toch zijn eigen voedingsgebied. Voor een deel van het voortgezet onderwijs is dat ook aan de orde, met name in de landelijke gebieden, maar scholen hebben toch nog veel van elkaar te duchten. De onderlinge concurrentie is sowieso een lastig thema. Vanwege de langjarigheid van de investeringsbeslissingen zegt ook zo'n BPCO: pas op, weet wel waar je ja tegen zegt.

Ik heb u bij de schriftelijke beantwoording een overzicht gegeven van de gemiddelde omvang van de scholen voor voortgezet onderwijs. Er zijn maar 25 scholen met meer dan 3000 leerlingen. Dat is vergelijkbaar met datgene wat er nu in de BVE-sector gebeurt. Het is u wellicht bekend dat de Tweede Kamer deze week aan de minister van OCW heeft laten weten dat men zich nog eens heel goed achter de oren wil krabben of men überhaupt de OKF-operatie in de BVE-sector wel wil. Omdat daar wat financiële zorgen zijn, wil men niet zomaar doorgaan met het wetsvoorstel. Daar is de gedachte: wij willen eerst weten of dat allemaal financieel verantwoord is.

Scholen voor voortgezet onderwijs zijn veel kleiner. Een brede school voor voortgezet onderwijs heeft minimaal 960 leerlingen, de minimale stichtingsnorm. Je ziet dat de meeste scholen daar omheen cirkelen: de gemiddelde school heeft 1080 leerlingen. Of een schoolbestuur dat aankan, hangt er zeker van

## Netelenbos

af of dat meer scholen onder zijn regie heeft.

De heer **Veling** (GPV): Mijnheer de voorzitter! Waarom wordt in dit verband altijd gesproken over doordecentraliseren? Met name voor scholen voor voortgezet onderwijs die een regionale of bovenregionale functie hebben, lijkt een alternatieve functionele decentralisatie veel meer voor de hand te liggen. Wanneer je toch een soort mix krijgt, is het dan een ondenkbare optie om met grote besturen die grote regio's bestrijken aparte afspraken te maken naast de territoriale decentralisatie?

Staatssecretaris **Netelenbos**: Voorzitter! Om een aantal redenen is niet gekozen voor de optie van de automatische doordecentralisatie, zoals dat steeds is genoemd. Ik wil dat woord toch maar blijven gebruiken. Er kleefden enkele nadelen aan. In de eerste plaats moesten de gemeenten dan positief reageren als een schoolbestuur daarom vroeg. Dat zou tot gevolg kunnen hebben dat een gemeente bleef zitten met kwetsbare, oude gebouwen die niemand wilde hebben. Daarom hebben de gemeenten gezegd dat dit geen automatisme moest worden. Ik kom nog te spreken over de bestuurslast. De grote schoolbesturen hebben bij de investeringsbeslissing natuurlijk, als het even tegenzit, wel telkens te maken met een andere gemeente. Dat geldt bijvoorbeeld voor zo'n OMO. Maar als je kijkt hoe het in de praktijk met investeringsbeslissingen gaat, dan blijkt dat telkenmale per school of per vestiging aanvragen worden ingediend. Dat is nu ook het geval. De communicatie met de rijksoverheid verloopt bij investeringsbeslissingen niet als het ware via een grote bulkaanpak. Nee, er wordt telkenmale per geval bekeken wat de realiteit is van de aanvraag, wat moet worden uitonderhandeld en hoe dat vervolgens zijn beslag krijgt. Met andere woorden: als het gaat om de dynamiek van het overleg, dan ben ik van mening dat dit niet zoveel ingewikkelder is dan op dit moment het geval is.

De heer **Veling** (GPV): De staatssecretaris verdedigt het voorliggende voorstel, maar mijn vraag was waarom het niet mogelijk is om bijvoorbeeld met zo'n groot

schoolbestuur een bilaterale afspraak te maken. De gemeente behoeft daar niet tussen te zitten. Zo'n groot schoolbestuur is volgens mij uitstekend in staat om de huisvesting voor het grote bestand aan scholen op een efficiënte manier te behartigen. Dan is functioneel decentraliseren dus het alternatief voor het doordecentraliseren.

Staatssecretaris **Netelenbos**: Maar het probleem blijft dat je niet altijd weet wat je daarmee op gemeentelijk niveau aanricht. Als je bijvoorbeeld besluit tot functionele decentralisatie voor alle scholen in het voortgezet onderwijs, dan kan dit ertoe leiden dat de gemeenten in een niet verantwoorde positie terechtkomen. De heer De Jager zei: jullie hebben met de VNG overlegd over wat aanvaardbaar is. Daarbij is in het convenant vastgelegd dat het zowel het basisonderwijs als het speciaal onderwijs als het voortgezet onderwijs zou betreffen. Er is ook een totaalfweging gemaakt of dit een verantwoorde operatie was. Daarop is positief geantwoord. Als je daar dan zomaar een flinke hap uit haalt, dan treden er natuurlijk herverdelingseffecten voor gemeenten op. Het is de vraag of je dan bijvoorbeeld een centrumgemeente, die wellicht nog meer scholen voor voortgezet onderwijs onder haar dak heeft, in de positie houdt dat zij aan de zorgvraag kan voldoen. De gemeentelijke overheid is een volwaardige democratische bestuurslaag. Op dat niveau kan men afwegingen en afspraken maken. Beide partijen, gemeenten en schoolbesturen, moeten die afspraken met elkaar maken. Dat kan soms wel en soms niet ten gunste van de eis van het schoolbestuur uitpakken. Omdat het hier funderend onderwijs betrof, hebben wij net als het kabinet-Lubbers III gekozen voor verticale delegatie richting de gemeentelijke overheid. Dat is het vertrekpunt geweest vanuit de argumentatie die ik zojuist heb genoemd. Dat maakt ook dat de overheidstaak hier zeer belangrijk is. De overheid is bij funderend onderwijs echt in een andere positie dan bij elke andere vorm van onderwijs. Dat wil ik nog eens onderstrepen.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Begrijp ik het goed dat een gemeente misschien in een financieel zwakke

positie terechtkomt als een groot schoolbestuur eruit wordt gelicht?

Staatssecretaris **Netelenbos**: Dat zou kunnen.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Ik neem aan dat die "hap" eruitgaat, op grond van wat het schoolbestuur redelijkerwijs nodig vindt voor huisvesting, als het daartoe zou besluiten. Als die "hap" er niet uitgaat, kan de gemeente dat wel uitvoeren; haal je die school eruit, dan komt de gemeente in een te nadelige positie. Betekent dit dan niet dat het bedrag dat voor huisvesting beschikbaar is, te behaupt te laag is?

Staatssecretaris **Netelenbos**: Nee.

Verschillende sprekers hebben vragen gesteld over de efficiencykorting van 125 mln. Ik zal niet ontkennen dat het op zichzelf jammer is dat die korting aan de orde is. Dit is een erfenis van het vorige kabinet. Zoals de Kamer zich misschien nog herinnert, ging in die periode elke decentralisatie gepaard met een efficiencykorting. Dat doen wij nu niet meer, maar dit bedrag kan niet zomaar worden weggevoerd. Daarnaast hebben we natuurlijk bekeken of het desalniettemin verantwoord was. Het antwoord daarop is "ja". In het voortgezet onderwijs worden de gebouwen al fonds perdu gefinancierd, wat een heel oneconomische financieringswijze is. Je betaalt in één klap de investering, waar een school dan in de praktijk 30 tot 40 jaar mee moet doen. Soms is dat zelfs een periode van 60 jaar, wat afhangt van het tijdsbestek waarin dat gebeurde. Er zijn ook investeringsbeslissingen genomen voor meer dan 60 jaar; tegenwoordig is dat 40 jaar. Wij doen ook niet aan één kapitaaldienst; de gemeente doet dat wel. De gemeente werkt met kapitaaldienstfinanciering, waardoor zij in enig jaar meer kan met minder actueel geld.

Omdat wij de gebouwen om niet overdragen, gebouwen die natuurlijk een waarde hebben, is dat voor de gemeenten ook belangrijk. Daarnaast tonen onze ramingen tot het jaar 2000 dat, onder normale condities, een groei van het accres van het Gemeentefonds mogelijk is. Het grote voordeel van het Gemeentefonds is namelijk dat het een accres kent. Deze Kamer weet wellicht dat wij bij onderwijsbegrotingen nogal

## Netelenbos

eens hebben moeten bekribbelen op de investeringen, omdat we onze bezuinigingstaakstellingen niet op een andere manier konden realiseren. De genoemde ramingen tonen rond het jaar 2000 een niet-beslagen ruimte van rond de 500 mln. Gelet op waarvoor gemeenten komen te staan, is dat alleszins verantwoord. Dat is ook de opinie van de Vereniging van Nederlandse gemeenten, die als hoedster van de gezamenlijke gemeenten in staat moet worden geacht, daarover een reëel oordeel te geven.

Mevrouw **Tuinstra** (D66): Ik wil nog heel even terug naar de oorspronkelijke vraag van de heer Veling, omdat de daarin genoemde optie om het gedifferentieerd te doen ± soms naar de gemeenten, soms naar de schoolbesturen die wel capabel waren ± ook nogal leeft in onze fractie. U zegt nu dat een strop is voor de gemeenten, waarna u een heel technisch verhaal hield. Nogmaals, ik wil even terug naar die principiële vraag. Weet u wat ik niet snap? Als de gemeenten niet de zorg hebben voor de gebouwen van de schoolbesturen die voor zichzelf zorgen, kost dat toch ook minder geld? Ik begrijp niet, wat dan nog de strop voor de gemeenten is. Geeft u nu eens een principieel antwoord op de vraag, of u dit niet als mogelijkheid ziet.

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Ik wil u nog een aanvullende vraag stellen, dan kunt u die meteen meenemen. De vraag van de heer Veling was inderdaad toegespitst op wat ook in mijn eerste bijdrage aan de orde was, namelijk of er geen mogelijkheid was om een uitzonderingspositie te creëren voor functionele decentralisatie naar schoolbesturen voor voortgezet onderwijs van enige omvang ± daarover valt te discussiëren ± die dat makkelijk aankunnen. Afgezien van alle financiële consequenties geeft de staatssecretaris daar als antwoord dat dan de gemeente minder mogelijkheden heeft om te schuiven met de voorzieningen. Dat was immers één van de redenen voor territoriale decentralisatie. Wil dat zeggen dat u, bij strijdigheid van belangen tussen gemeentebestuur en schoolbestuur, principieel kiest voor de belangen van het gemeentebestuur? Dat proef ik hier namelijk

uit. Als dat zo is, hoeven we bijna niet verder meer te praten.

Staatssecretaris **Netelenbos**: Nee, dat doet onrecht aan wat ik geprobeerd heb uit te leggen. Als het gaat om de rol van de overheid en om de vraag hoe leerlingen in dit land worden gehuisvest, dient de overheid daar een belangrijke rol in te vervullen. De overheid heeft een zorgplicht en moet voldoende middelen beschikbaar stellen om het reëel mogelijk te maken om leerlingen te huisvesten. Dat gaat nu via de centrale overheid en dat gaat straks via de gemeentelijke overheid. Het blijft overheid. Omdat het hier gaat om funderend onderwijs, met enorme schaalverschillen, hebben wij gezegd dat het een typische overheidstaak is. De overheid mag daar afspraken over maken met de schoolbesturen, als dat verantwoord kan. Er worden modellen ontwikkeld voor de wijze waarop dat dan kan gebeuren. De overheid kan dus onder condities besluiten om taken over te dragen aan het bevoegd gezag van een school. Ik ben dus principieel als ik zeg dat het voor het funderend onderwijs een typische overheidstaak is. De centrale overheid erkent dat de decentrale overheid dat door de bank genomen beter kan, bijvoorbeeld in combinatie met andere voorzieningen, waardoor er voor het onderwijs een stevige positie kan worden gecreëerd. Dat is onze visie.

Dat de gemeentelijke overheid een eigen beslissingsruimte heeft ± dat ligt vast in de Grondwet ± maakt dat de gemeente een aantal besluiten kan nemen, maar voor dit deel van het bestel is in principe gekozen voor de territoriale decentralisatie. Ik wijs erop dat met name ten tijde van kabinet-Lubbers III de Tweede Kamer daar expliciete uitspraken over heeft gedaan en dat het regeerakkoord dat vervolgens ook heeft gedaan. Wat wij hier doen, is de uitwerking van wat daar voor lag. Ik heb best begrip voor de zorg die door alle woordvoerders is geuit. Men heeft gevraagd hoe het moet met een schoolbestuur dat te maken heeft met gemeenten die wellicht in de praktijk met andere regelingen werken. Dat moeten wij heel goed monitoren. Er is gevraagd om daar jaarlijks van op de hoogte te worden gesteld. Ik ben het eens met die benadering. Met de Tweede Kamer heb ik afgesproken dat wij rond de

zomer een plan zullen voorleggen hoe wij dat gaan uitwerken. Het lijkt mij verstandig dat wij die uitwerking ook aan deze Kamer zullen toesturen, zodat men zelf kan zien hoe wij het in de praktijk doen. Wij monitoren dus het proces, wij volgen wat de gemeenten doen, wij volgen de afspraken die men maakt met de schoolbesturen en wij volgen eventuele problemen die kunnen ontstaan door de wijze waarop gemeenten en schoolbesturen met elkaar omgaan. Zal men elkaar in zijn waarde laten en overeenstemminggericht overleg voeren en zorgen dat niet een van de partijen in een nadelige positie kan komen te verkeren? Wij zullen de manier waarop wij dat doen aan de Kamers overleggen, zodat men zelf kan zien of het op een vertrouwenwekkende wijze gebeurt.

Wij hebben met de Tweede Kamer afgesproken dat wij, omdat wij met een overgangsmaatregel zitten voor vijf jaar, dat jaarlijks monitoren en dat wij, voordat wij naar de definitieve situatie gaan, terugkomen met een totaalevaluatie, waarna eventueel nadere besluiten kunnen worden genomen. Alle woordvoerders hebben gezegd dat zij dat te lang vinden duren en dat zij over twee jaar een wat steviger "tussen-evaluatie" willen hebben, waaruit blijkt hoe dat in de praktijk loopt. Ik kan toezeggen dat wij dat zullen uitwerken.

Er is gevraagd of ik bereid ben om, als blijkt dat er een vormfout zou zitten in het voorliggende wetsvoorstel, met beleidswijzigingen te komen. Wij zijn daar natuurlijk toe bereid. Als blijkt dat de aannames niet kloppen, moeten er uiteraard wijzigingen aangebracht worden. Wij hebben de volle bereidheid om over twee jaar een en ander te evalueren. Na vijf jaar loopt de overgangperiode af voor de gemeenten die te maken krijgen met een meer dan evenredige achteruitgang.

De heer Veling heeft gevraagd of de 75%-regeling automatisch zal worden vervangen door de 50%-regeling. Dat is niet het geval. Voordat er wordt teruggedaan naar een berekeningsgrondslag van 50% moet er eerst met de Kamers worden overlegd of dit wel verstandig is. Naar mijn mening wordt de financieringsbehoefte heel goed door de 75%-regeling gedekt en bij de 50%-regeling zijn daar twijfels over mogelijk. Het is goed om voor een



## Netelenbos

eventuele wijziging de balans op te maken.

Voorzitter! Na twee jaar vindt een evaluatie plaats, met name ten aanzien van de scholen voor voortgezet onderwijs. Als het noodzakelijk is, zullen er nadere voorstellen worden ontwikkeld. In het vijfde jaar zal er een algehele evaluatie plaatsvinden, onder andere met betrekking tot de berekeningsgrondslag. Ik hoop duidelijk gemaakt te hebben dat wij een grote bereidheid hebben om een plan op te stellen om de ontwikkelingen nauwgezet te volgen. Hiermee komen wij tegemoet aan de zorg die deze Kamer heeft uitgesproken. Het lijkt mij verstandig dat wij dit plan apart bespreken. Op die manier wordt voorkomen dat wensen vanuit de Kamer niet gehonoreerd worden.

Als een school meerdere vestigingsplaatsen heeft, kan dit de situatie op zichzelf ingewikkelder maken. Er zijn echter nu al per vestigingsplaats contacten met het departement. Er zal altijd sprake moeten zijn van overleg, maar investeringsbeslissingen en groot onderhoud komen niet jaarlijks aan de orde. Een gemeente kan calculerend te werk gaan bij het onderhoud van de buitenkant van gebouwen. Op dit gebied kan de schaal van de meeste gemeenten voordelen bieden bij het afsluiten van contracten. Als basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs bijvoorbeeld dezelfde loodgieter hebben, kan men een beter onderhoudscontract afsluiten. De gemeenten hebben echter de ruimte om zelf hierover te beslissen. Men moet het echter niet te ingewikkeld maken.

De heer De Jager heeft opgemerkt dat een en ander zo praktisch mogelijk geregeld moet worden. Uit mijn contacten met de wethouders van de grotere gemeenten ± de G25 plus het veertigtal kleinere gemeenten ± blijkt dat men zeer vaak op regionaal niveau overlegt, soms in WGR-verband en soms in ander verband. Men ziet zeker het nut van een goede, praktische regeling. De gemeenten zijn daartoe ook zeker bereid. Dit zou nu een onderwerp kunnen zijn voor die monitoring. Daarbij gaat het om de vraag: hoe loopt dat en hoe zorgt men er in de praktijk voor dat er voor de scholen zo min mogelijk bestuurslast aan de orde is? Wat de individuele contacten betreft, blijf ik van mening

dat er weinig verandert ten opzichte van de huidige praktijk. Ook nu moet je voor iedere vestigingsplaats naar de CFI, dus naar het departement van Onderwijs.

Voorzitter! De heer Werner heeft mij gewezen op het Financieel overzicht zorg. Ik kan de verleiding niet weerstaan om daar iets over te zeggen. Er is een groot verschil tussen het voorliggende wetsvoorstel en het FOZ. In de gezondheidszorg merken wij in toenemende mate dat het ontbreken van een rol voor de overheid het ongeloflijk moeilijk maakt om processen op gang te brengen. Daarbij wordt een overheid vaak gemist. Daar kunnen wij ook van leren. Een rol voor de overheid zou goede afspraken tussen overheden onderling en tussen schoolbesturen en overheid vergemakkelijken.

De heer **Werner** (CDA): Ik heb deze vergelijking niet gemaakt om wille van de verantwoordelijkheid van de overheid in de verschillende sectoren, maar op het punt van het zicht verliezen. In de gezondheidszorg zijn er een heleboel verschillende financiers. Wil je dan toch een integraal inzicht hebben op wat er in die sector gebeurt, op wat er door de een en de ander wordt gedaan, dan wordt dat bij elkaar gezet en hebben wij in ieder geval een middel om te monitoren. Dan kunnen wij zien hoe de ontwikkelingen zijn en of wij moeten bijsturen. Nu hier ook een deel van de kosten onzichtbaar wordt en de staatssecretaris er zelfs ook voor pleit om dat onzichtbaar te laten worden, dus niet meer controleerbaar en verifieerbaar, zou het achteraf toch wel aardig zijn om de zaken nog eens bij elkaar te zien en per jaar te bekijken hoe de ontwikkelingen gaan. Daarbij moet natuurlijk worden erkend dat die overheidsverantwoordelijkheid er is en dat er bijgestuurd kan worden.

Staatssecretaris **Netelenbos**: Voorzitter! Met betrekking tot de jaarlijkse verslaglegging en monitoring heb ik gezegd dat ik bereid ben om dat te verzorgen. Ik wil u een plan bieden waaruit kan worden opgemaakt of het voldoende is uitgewerkt en of het in de praktijk wordt geconcretiseerd. De heer Werner zei dat het geld onzichtbaar wordt. Dat is natuurlijk niet zo. Het Gemeentefonds kent weliswaar een bepaalde dynamiek als het gaat om

bestedingsbeslissingen, maar de berekeningsgrondslag voor de bedragen wordt natuurlijk jaarlijks zichtbaar gemaakt. Immers, je moet de nul- tot twintigjarigen meenemen voor het basisonderwijs, je moet de schoolleerling meenemen voor het voortgezet onderwijs. Dat geldt ook voor het dure speciale onderwijs. In die zin is het natuurlijk altijd vrij makkelijk om het budget zichtbaar te maken dat ten dienste staat van de berekeningsgrondslag voor het fonds. Maar dat is natuurlijk anders als het gaat om de beslissingen van de raad zelf. Dan kan de raad meer of minder prioriteit geven, met dien verstande dat men natuurlijk wel die zorgplicht in de praktijk moet realiseren.

Voorzitter! De heer Veling heeft gevraagd: wat gebeurt er nu in de praktijk wanneer een gemeente openbare en bijzondere scholen ongelijk behandelt als het gaat om het programma voor de huisvestingsvoorzieningen? Dat is niet mogelijk. Het is de bedoeling dat men langs de lijn van de verordening openbaar en bijzonder onderwijs op gelijke voet behandelt. Ik heb daar ook in de Tweede Kamer over gesproken. Het is soms heel lastig om te beoordelen hoe het zit met die gelijke voet. Je werkt meestal met puntensystemen. Stel dat die punten elke keer gelijk zijn en dat het heel lastig is om op grond van objectieve criteria te zeggen dat er ongelijk behandeld wordt, terwijl het wel opvallend is dat de balans iedere keer de verkeerde kant uit valt. Dan heb je een conflict en is het mogelijk om de Onderwijsraad om advies te vragen. Dit is nu zo'n onderwerp waarbij het gaat om de vrijheid van richting en inrichting. In het kader van de AWB-procedures kun je vervolgens proberen om je recht te halen. Maar ook hier is de Onderwijsraad in beeld. Dit valt dus onder de adviesrol van de Onderwijsraad.

De heer **Werner** (CDA): Ik heb in eerste termijn gevraagd of, gesteld dat een gemeenteraad advies vraagt aan de Onderwijsraad, in dat advies nadrukkelijk het aspect gelijke financiële behandeling kan worden betrokken. Maakt dat onderdeel wezenlijk deel uit van het advies? De formulering in de wetstekst is ongeveer dat het gaat om de vrijheid van richting en inrichting. Is volgens u de financieel gelijkwaardige behandeling duidelijk iets dat de

## Netelenbos

Onderwijsraad kan meenemen in het advies?

Staatssecretaris **Netelenbos**: Voorzitter! De formulering luistert nauw. Bedoeld is, dat de verordening bepaalt hoe het zit met die gelijke behandeling. Via de verordening moet als het ware een soort puntensysteem ontwikkeld worden, waarmee kan worden geoordeeld over de bouwtechnische toestand van de school. Zo werkt het nu ook. Wanneer scholen tussen 80 en 100 punten hebben, komen ze in aanmerking voor een investeringsbeslissing, in volgorde van ernst. Zo werkt het nu en straks zal het niet anders gaan.

Over het opstellen van de verordening kan advies worden gevraagd aan de Onderwijsraad, wanneer men meent dat op basis van vrijheid van richting en inrichting het bijzonder onderwijs geweld wordt aangedaan. De gemeente voert eerst op overeenstemming gericht overleg. Ontstaat er een conflict, dan kan men naar de Onderwijsraad, die krijgt vier weken de tijd om een uitspraak te doen en dan moet de gemeenteraad alsnog beslissen. Als de raad daarbij onvoldoende rekening met de uitspraak houdt, dan kan men een AWB-procedure beginnen. Wij gaan ervan dat het advies van de Onderwijsraad een belangrijke rol speelt in die procedure voor de AWB-rechter. Er moeten dus regels worden gesteld voor de verordening en de werking daarvan en daarbij moet op gelijke voet worden behandeld.

Als een gemeente de eigen verordening veronachtzaamt, is er natuurlijk een groot conflict, dat ook weer onderhevig is aan een AWB-procedure. Dan kan men dus naar de bestuursrechter stappen en wordt men natuurlijk in het gelijk gesteld.

Ook over de beslissingen die de gemeente vervolgens neemt, kan worden gesteld dat in het kader van vrijheid van richting en inrichting onrecht wordt gedaan. Ook dan is een gang naar de Onderwijsraad mogelijk om daar een oordeel over te vragen.

Wat niet kan, is de hoogte van het budget aanvechten op deze gronden. Dat is er strikt van uitgezonderd.

Dat is de drieslag waar wij het over hebben. Ik hoop dat het nu duidelijk is.

De heer **Werner** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Ik ontvang graag nog verheldering over één punt. Ik begrijp de mededeling over de hoogte van het budget; daar hoeft je niet voor naar de Onderwijsraad. Maar als de gemeente in het concrete bestedingsplan de bedragen heeft aangegeven en er bij een school twijfel over bestaat of de gemeentelijke verordening zodanig is toegepast dat er sprake is van gelijkwaardige behandeling, mag de Onderwijsraad dus ook een oordeel geven over dit gelijkheidsaspect? Het gaat dus om de concrete toewijzing van de middelen binnen het budget.

Staatssecretaris **Netelenbos**: Met dien verstande dat men het besluit aanvecht op grond van vrijheid van richting en inrichting. Wat dus niet kan ± en dat luistert nauw ± is dat je, om het maar huiselijk te zeggen, gewoon de pest in hebt. Dat kan niet.

De heer **Werner** (CDA): Ik doel erop dat de school in twijfel trekt of binnen het budget een zodanige toedeling van middelen plaatsvindt dat er niet gelijk wordt behandeld. Daar meent men goede argumenten voor te hebben. Dan mag de Onderwijsraad zich daar dus over uitspreken?

Staatssecretaris **Netelenbos**: Ja.

Aan mevrouw Tuinstra zeg ik het volgende. In de Tweede Kamer is uitdrukkelijk aan de orde geweest dat het draagvlak voor het wetsvoorstel erdoor wordt vergroot en dat vind ik de winst voor de discussie. Er is gesuggereerd dat deze procedure wellicht omslachtig is. Ik breng daar tegenin dat men weet dat men overleg moet voeren gericht op het bereiken van overeenstemming. Heel vaak hebben schoolbesturen en gemeenten al lang een traditie om met elkaar te overleggen. Veel wethouders overleggen maandelijks met schoolbesturen. Het is gangbaarder dat dit wel dan dat het niet gebeurt. Men kent elkaar goed. Maar voor het bestel en het draagvlak vind ik het een voordeel dat deze procedure is ingelast.

Mevrouw **Tuinstra** (D66): Ik denk dat het niet mee zal vallen, want dat is juist zo leuk van de vraag van de heer Werner ± ik heb hier bijzonder intelligente collega's ± die zei dat je waarschijnlijk altijd bij de Onderwijsraad terechtkomt. Je denkt natuurlijk

ontzettend vaak dat je benadeeld bent. Het is eigenlijk ook de plicht van een bestuur om zoveel mogelijk binnen te halen.

Staatssecretaris **Netelenbos**: Er komt toch ook jurisprudentie. Bij Londo hebben wij bijvoorbeeld gezien dat men automatisch in een AWB-procedure stapt. Maar als men een aantal beroepen verliest, is het gelijk over.

De heer **Veling** (GPV): Ik denk inderdaad dat die vrees niet terecht is. Het instrument wordt natuurlijk heel snel bot wanneer je het onverstandig gebruikt. Ik verwacht ook meer van de preventieve werking van het instrument. Ik verwacht niet dat het procedures zal gaan regenen. Ik denk dat die vrees niet gerechtvaardigd is.

Staatssecretaris **Netelenbos**: Ik ben het eens met de uitleg van de heer Veling. De preventieve werking is groot, want het is heel vervelend als je terecht wordt gewezen. Men moet de jurisprudentie ook niet veronachtzamen. Dat blijkt uit de procedures richting de Raad van State. Neem bijvoorbeeld de lumpsum-financiering. Veel beroepen worden ingetrokken omdat men inschat dat zij geen effect zullen hebben. Je wilt natuurlijk niet het beroep verliezen. Dat zal hier ook aan de orde zijn.

De heer De Jager en mevrouw Schoondergang hebben gevraagd hoe het zit met de centrale normering. De centrale normering wordt vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur en die zal na het zomerreces worden voorgelegd aan de Kamer. Dan is ook duidelijk wat het ruimtelijk normeringssysteem wordt. Daar wordt nu hard aan gewerkt en na de zomer is bekend hoe dat eruitziet.

Dan heeft mevrouw Schoondergang gevraagd hoe het zit met de toegankelijkheid voor gehandicapten. Zij zei dat scholen toch ook toegankelijk moesten zijn voor gehandicapten. Ik ben met haar van mening dat dit zeer belangrijk is en dat het in de praktijk moet worden gerealiseerd. Ik wijs op het bouwbesluit waarin waarborgen zijn neergelegd in het kader van de WBO en de ISOVSO. Na aanvaarding van dit wetsvoorstel zal het bouwbesluit WBO komen te vervallen. Op dit moment werken wij samen met het ministerie van VROM aan de tweede

## Netelenbos

fase van het bouwbesluit. Hierin zal ook de regelgeving over de toegankelijkheid voor minder validen worden vastgelegd. Kinderen die gehandicapt zijn, kunnen dan dus zonder enig probleem de school bezoeken. Hetzelfde geldt natuurlijk voor de mensen die er werken.

Ik ben nu bezig met een stimuleringsbeleid om zoveel mogelijk gehandicapte kinderen in het regulier onderwijs te krijgen. Dat betekent natuurlijk ook dat de gebouwen moeten worden aangepast. Dat wordt verder geregeld in het nieuwe bouwbesluit van VROM. Hier kan dus geen probleem ontstaan en de zorgen van de Gehandicaptenraad zijn dan ook niet terecht.

De heer Veling heeft gewezen op het achterstallig onderhoud. Hij zei dat dit sowieso een probleem was waar de gemeenten mee geconfronteerd zullen worden en hij vroeg hoe dat kan worden opgelost. Ik heb ook in de stukken gewezen op de discussie over BSM in het voortgezet onderwijs. Ik moet deze zomer naar de Tweede Kamer met een voorstel over de manier waarop wij omgaan met de BSM-vergoeding voor het voortgezet onderwijs. Dat zal ik ook doen en wel op basis van de NEI-rapporten. Wij zullen ook komen met nadere voorstellen om stapsgewijs iets te doen aan het inlopen van de achterstanden.

Wij zijn wel van mening dat scholen meer zelf kunnen doen. Dat heeft men ook kunnen lezen. Er is 600 mln. aan reserve en naar onze inschatting is toch minstens 200 mln. daarvan te besteden aan het inlopen van achterstallig onderhoud. Dan is nog expliciet gevraagd naar wat het gemeentelijk deel is. Wij zijn van mening dat ongeveer 80 mln. daarvan voor rekening van de gemeente zou moeten komen als je uitgaat van de 400 mln. die zijn aangegeven in de stukken. Wij denken dat het inhalen van de problemen tussen de vijf en tien jaar in beslag gaat nemen, waarbij de gemeenten successievelijk hun aandeel kunnen leveren. Ik kom nog met aparte voorstellen over BSM.

Mevrouw Schoondergang en de heer De Jager hebben gevraagd hoe het gaat met de onderwijsvernieuwing. Als het gaat om voorstellen ter zake van VBO-MAVO of studiehuis vraagt dat investeringsbeslissingen. Je hebt die niet meer zelf in handen. Komt de kwaliteit van het onderwijs dan niet in het

gedrang? Bij plannen die leiden tot investeringsbeslissingen zal de centrale overheid haar verantwoordelijkheid moeten nemen. Stel dat wij zouden besluiten dat in iedere school voor voortgezet onderwijs een keuken moet staan. Wij kunnen dat niet doen zonder aan te geven hoe dit gefinancierd moet worden. Wij kunnen niet zeggen dat de gemeenten het maar moeten uitzoeken. Over wetsvoorstellen die leiden tot investeringsbeslissingen moeten wij als gevolg van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet 1984 overleg voeren met de VNG. In het kader van de adviesprocedure moet hierover helderheid zijn. Komt er een voorstel dat leidt tot extra investeringsbeslissingen dan zal ik zelf moeten aangeven hoe wij dat realiseren. Onderwijsvernieuwing hoeft nergens tegen blokkades op te lopen als het gaat om investeringsbeslissingen. Ter zake van het studiehuis wijs ik erop, dat het dat is, los van de investeringen die wij al hebben gedaan. Ik weet dat scholen dat niet altijd delen. Ook de rijksoverheid had daar niet anders geopereerd dan de decentrale overheid.

Voorzitter! Mevrouw Schoondergang heeft een vraag gesteld over de deskundigheidsbevordering van de schoolbesturen. De landelijke besturenorganisaties hebben wij 500.000 gegeven en daaruit kunnen zij de eigen scholingsprogramma's financieren. Dat loopt heel goed. Ik hoor van vele gemeenten dat de schoolbesturen zeer beslagen ten ijs aan de onderhandelingstafel zitten. Men is er goed in geslaagd om de deskundigheid te bevorderen. De scholing gebeurt door de besturenorganisaties zelf. Daarnaast loopt er via de VNG en de bestuursacademies een scholingsprogramma voor gemeenteambtenaren. Die lopen ook goed. Ongeveer 1200 gemeenteambtenaren nemen daaraan deel.

De **voorzitter**: De Kamer heeft in eerste termijn 63 minuten gesproken. U bent inmiddels aan de 83 minuten toe. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken zal ook nog antwoorden. Kunt u enigszins aangeven hoelang u nog nodig heeft voor de rest van het antwoord? Ik deel de Kamer mee dat ik waarschijnlijk de vergadering zal schorsen voor een avondpauze. Ik had gehoopt dat het niet nodig zou zijn, maar het blijkt wel het geval te zijn.

Staatssecretaris **Netelenbos**: Nog vijf minuten.

Voorzitter! De heer Veling heeft een opmerking gemaakt over de situatie in Lekkerkerk. Het loopt zijns inziens daar niet goed. Ik vraag begrip voor het feit dat gemeenten even pas op de plaats maken als het gaat om beslissingen die leiden tot financiële aanspraken. Mij is inderdaad gevraagd om geen beslissing te nemen over de huurvergoeding. In nader overleg met alle betrokkenen ± zowel het schoolbestuur als de gemeente ± heb ik besloten om voor 1997 wel die beslissing over de huur te nemen. Het betrokken schoolbestuur kan precies 1600 m<sup>2</sup> huren. Na 1997 moet de gemeente dat overnemen. Het probleem is derhalve de wereld uit. De gemeenten komen mij soms iets vragen, maar ik ben gehouden datgene uit te voeren waarvoor ik sta.

Voorzitter! Mevrouw Tuinstra heeft gevraagd hoe het zit met het schoolplein. Zij heeft gezegd: dat is heel belangrijk, ook als het gaat om het basisonderwijs. Ik ben het volkomen met haar eens. De investeringen in het schoolplein vallen onder de investeringen in het schoolgebouw. Die vallen dus ook onder dit wetsvoorstel. Dan is er nog het onderhoud. Het gewone onderhoud valt onder het regime van de school in het kader van de Londo-normen voor de binnenkant-financiering. Het grotere onderhoud, zoals het opnieuw betegelen, valt onder de taken van de gemeente, tenzij de gemeente dat doordecentraliseert.

Tot slot moet ik nog een antwoord geven op de vraag van de heer De Jager hoe het zit met het overleg tussen de besturenorganisatie en de VNG ter zake van de uitwerking van de modellen die leiden tot opties ten aanzien van doordecentralisatie. De bedoeling is dat er in oktober uitgewerkte scenario's liggen waaruit blijkt hoe men kan doordecentraliseren en welke zaken moeten worden geregeld. Er moet bijvoorbeeld geregeld worden hoe de risico's worden afgedekt en er moeten garantieregelingen in het leven worden geroepen. Verder wijs ik op de verschillende varianten ten aanzien van doordecentralisatie. Er kan sprake zijn van totale doordecentralisatie, maar men kan bijvoorbeeld ook het onderhoud van de buitenkant doordecentraliseren.

## Netelenbos

Wij zullen stimuleren dat een en ander gebeurt. Ik zeg toe dat wij er hoe dan ook voor zullen zorgen dat rond oktober de scenario's er liggen, zodat alle partijen kunnen weten waaraan gedacht moet worden en wat de risico's, kansen en bedreigingen op dit onderdeel zijn.

Voorzitter! Tot zover mijn antwoord in eerste termijn.



Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Voorzitter! Ik zal mede met het oog op de tijd proberen kort te antwoorden. Collega Netelenbos is in haar antwoord uitgebreid ingegaan op de keuze die gemaakt is voor territoriale decentralisatie. Ik zal haar woorden niet herhalen, maar het mag duidelijk zijn dat ook vanuit de invalshoek van Binnenlandse Zaken ter zake van de algemene beginselen voor de inrichting van het binnenlandse bestuur en de prioriteit, die ligt bij territoriale decentralisatie, de keuze wordt onderschreven die is gemaakt.

Ik wil ook nog iets zeggen over de doordecentralisatie, daarbij reagerend op de vraag van de heer Werner wat er gebeurt als er bijvoorbeeld wordt doorgedecentraliseerd naar een stadsdeelbestuur. Ik wil erop wijzen dat in deze wet wordt voorzien in één gemeentelijke verordening en dus niet in vijf, tien of nog meer verschillende gemeentelijke verordeningen. Als een centraal stadsbestuur in een grote stad of een centraal bestuur in een veelkernige landelijke gemeenten, waarin verantwoordelijkheden aan dorpsraden zijn gedelegeerd, wil dat een deel van de uitvoering op dat binnengemeentelijke decentrale niveau wordt neergelegd, kan dit uitsluitend wanneer er één gemeentelijke verordening is die daaraan ten grondslag ligt. Het maken van een verordening op decentraal niveau binnen de gemeente kan dus niet worden gedecentraliseerd. Ik zeg dit met nadruk, omdat de gelijke behandeling binnen een gemeente die beoogd is ook gegarandeerd moet zijn door één gemeentelijke verordening. Dit betekent dat een zodanige doordecentralisatie slechts van zeer beperkte omvang kan zijn en nauwelijks enige beleidsvrijheid op het niveau van een stadsdeelraad of een dorpsraad of wat dies meer zij overlaat. Ik benadruk dit, omdat ik dit

een heel relevant gegeven vind in het kader van de gelijke behandeling die nu eenmaal ten grondslag ligt aan dit wetsvoorstel.

Hetzelfde geldt een beetje naar de andere kant. Mevrouw Schoondergang vroeg: kan de WGR geen instrument in dit geheel zijn? Soms kan die wet inderdaad een instrument zijn om een efficiënte intergemeentelijke uitvoering van activiteiten te bewerkstelligen, maar de WGR kan de gemeentelijke verordening en de gemeentelijke beslissingsvrijheid bij de uitvoering van deze wet niet vervangen. Ik denk dus dat de WGR in de praktijk nauwelijks een voertuig zal kunnen zijn om deze wet uit te voeren, voor zover het gaat om het ontlasten van de schoolbesturen. Ik vind het van belang om hierop de nadruk te leggen, omdat de binnengemeentelijke gelijkstelling in deze wet nu eenmaal met zoveel woorden is bedoeld, zodat deze noch langs de lijn van binnengemeentelijke decentralisatie ± stadsdeelraden, dorpsraden of anders georganiseerde onderdelen van het gemeentelijk bestel ± noch langs de lijn van de WGR mag worden ondergraven. Het is echt de bedoeling van deze wet om dit te voorkomen, dus het mag niet als het ware langs een omweg georganiseerd worden.

Mevrouw Linthorst, mevrouw Tuinstra en de heer Veling hebben gevraagd of het mogelijk is, met name in de beginperiode gelden voor huisvesting te oormerken. Zij deden dit vanuit de zorg voor een goede besteding van de middelen. Als men onder oormerken verstaat dat per gemeente het geld dat via het Gemeentefonds beschikbaar komt, aan onderwijshuisvesting moet worden besteed, dan is dat in strijd met de keuze voor financiering via het Gemeentefonds. Het Rijk kan de gemeenten niet voorschrijven, hoeveel geld zij aan onderwijshuisvesting moeten besteden, maar dit laat onverlet de eisen die op basis van de onderwijsinhoudelijke keuzes voor het nieuwe normniveau voor onderwijshuisvesting gelden. Daar dient een gemeente zorg voor te dragen, maar dat is niet hetzelfde als dat er een bedrag per vierkante meter of wat dan ook zou kunnen worden voorgeschreven. In het tweede lid van artikel 6 van de nieuwe Financiële-verhoudingswet, die nu in deze Kamer in behandeling is, wordt geregeld dat de algemene

uitkering uit het Gemeentefonds tot de algemene middelen van de gemeente behoort, zodat oormerking in formele zin niet mogelijk is. Dit is onder het regime van de Financiële-verhoudingswet 1984 en de Gemeentewet eigenlijk ook al zo, zij het dat het daarin wat minder expliciet geformuleerd is. Maar in de praktijk is er altijd uitgegaan van een vrij besteedbare algemene uitkering. Het feitelijke handelen is er ook altijd naar geweest. In de nieuwe Financiële-verhoudingswet is de wetstekst eigenlijk aan de al veel langer geldende bedoeling en de feitelijke praktijk aangepast.

Dit neemt niet weg dat de rijksoverheid in de junicirculaires, de algemene maatregelen van bestuur en de ministeriële beschikkingen die op de nieuwe wet zullen volgen, zeer uitgebreide informatie zal geven over de verdeling van de geldmiddelen. Daaruit kan elke gemeente desgewenst afleiden, welk bedrag gerelateerd is aan de kosten voor onderwijshuisvesting. Elke gemeente kan dus rekening houden met de omvang van dat bedrag bij het inzetten van de middelen. Dit biedt overigens ook aan schoolbesturen de mogelijkheid om in de gaten te houden of zij vinden dat de beschikbaar gestelde middelen redelijk aansluiten op de middelen die de gemeente uiteindelijk uittrekt voor onderwijshuisvesting.

De heer **Veling** (GPV): Voorzitter! Ik heb van de staatssecretaris van Onderwijs begrepen dat deze gegevens wel per gemeente in het jaarlijkse verslag zullen worden opgenomen, zodat wij kunnen volgen hoeveel middelen er naar de gemeenten gaan en of die toereikend zijn in vergelijking met het bedrag dat de gemeenten in werkelijkheid uitgeven.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Er is wel te herleiden welke middelen naar de gemeenten gaan, maar dat is iets anders dan dat de gemeenten een bestedingsverplichting zouden hebben.

De heer **Veling** (GPV): Dat heb ik goed begrepen, maar ik relateer het even aan de toezegging van de staatssecretaris van Onderwijs dat die informatie in ieder geval zichtbaar zal zijn. Dat is natuurlijk van groot belang.

## Van de Vondervoort

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Voor elke gemeente is zichtbaar te maken welk deel van de algemene uitkering herleid kan worden naar kosten voor onderwijs-huisvesting. Ik denk dat dit de helderste formulering is. Het betekent dat er beoordeeld kan worden of er in het uitgavenpatroon van een gemeente een redelijke aansluiting is tussen kosten die gemaakt moeten worden, en vergoedingen die daar tegenover staan. Op zichzelf is dat iets wat goed aansluit bij de principes van de nieuwe Financiële-verhoudingswet, waarin de kostengeoriënteerdheid en de toedeling van middelen, aansluitend aan die kosten, enkele van de belangrijkste basisprincipes zijn, zonder dat je het zo ver detailleert dat er materieel bestedingsverplichtingen ontstaan.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Ik voeg hier nog een vraag aan toe. Er zit nog een aantal onzekerheden in de uitwerking. De staatssecretaris van Onderwijs heeft ook toegezegd dat er wordt gemonitord. Hebben wij nu al besloten dat wij de middelen die wij ter beschikking hebben om zaken eventueel dingen terug te draaien ± dat gebeurt dan juist om te voorkomen dat wij een point of no return bereiken ± uit handen geven? Begrijp ik dat goed?

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Met excuses, maar ik begrijp uw vraag niet.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): In de decentralisatie van de huisvestings-gelden voor het onderwijs zitten nog enkele onzekerheden. Wij weten niet precies hoe dat zal uitpakken. Wij hebben het dan niet over wantrouwen ten opzichte van de lagere overheden of iets dergelijks. Wij hebben onze zorg uitgesproken. Door alle partijen is gevraagd om dit nauwlettend te volgen. De staatssecretaris van Onderwijs heeft toegezegd dat zij het nauwlettend zal volgen. Stel nu dat bijvoorbeeld over twee jaar blijkt dat er een aantal dingen toch verkeerd is gegaan. Uit het feit dat het wettelijk niet mogelijk is om de gelden te oormerken, moet ik concluderen dat ± als je zou willen zeggen dat je het anders wilt doen omdat de praktijk anders is dan wij hadden gedacht ± dit niet meer kan, omdat die middelen niet opeisbaar

zijn voor het onderwijs. Begrijp ik dat goed?

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Nee, want op grond van de Financiële-verhoudingswet moet per jaar een bedrag aan gemeenten worden toegekend, onder andere op basis van gegevens over de kosten voor het onderwijs. Ook binnen de nieuwe Financiële-verhoudingswet ± ik neem even aan dat dat wetsvoorstel de eindstreep haalt in deze Kamer ± is het dus mogelijk om op grond van de uitwerking wijzigingen in de verdeling aan te brengen, onder andere via de algemene maatregel van bestuur en via de ministeriële regeling van gewichten en alles wat samenhangt met de detaillering van de verdeling. Die wijzigingen worden aangebracht als de kosten op het lokale niveau daar aanleiding toe geven. Die ruimte is er wel.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Dat was echter de vraag niet. De staatssecretaris moet maar even aangeven waar het misgaat in de communicatie, want volgens mij is het toch een heldere vraag. Stel dat wij over twee jaar constateren dat er in de praktijk van de decentralisatie van de huisvestingsgelden voor het onderwijs toch enkele dingen verkeerd gaan, in die zin dat gemeenten anders met hun onderwijsgelden omgaan dan wij gedacht hadden dat zij zouden doen. En stel dat wij over twee jaar constateren dat wij het toch liever anders doen, dus dat dit niet ten goede komt aan het onderwijs. Begrijp ik het goed dat wij dat dan niet meer kunnen doen omdat de gelden die wij hebben gedecentraliseerd, niet meer opeisbaar zijn voor het onderwijs, maar ter vrije besteding van de gemeenten zijn? Is dat dan het geval, ook als wij zouden concluderen dat de gelden niet goed worden besteed voor het onderwijs? Is de vraag nu duidelijk?

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Het zijn twee verschillende dingen. Op zichzelf kan een gemeente vrij besteden, als het gaat om middelen uit het Gemeentefonds. Op grond van deze wet heeft de gemeente echter tegelijkertijd een zorgplicht. Wij regelen centraal een aantal minimumeisen waaraan voldaan moet worden om te kunnen voldoen aan datgene wat in de wet

staat, namelijk het zorgen voor adequate huisvesting. Zo vat ik het maar even samen. Een gemeente die daar niet aan voldoet, kan op grond van het hele rechtsbeschermings-traject en het traject van beroep en bezwaar waarin is voorzien in deze wet, op haar vingers worden getikt. Dat raakt de individuele gemeente. Als het gaat om de verdeling van middelen tussen gemeenten, betekent het dat je een aanpassing in de verdeling van de middelen kunt maken. Als uiteindelijk blijkt dat het helemaal niet goed komt, omdat er door gemeenten op geen enkele manier adequaat wordt gereageerd op datgene wat wij beogen met deze wet, dan is het uiterste instrument een wetswijziging die de middelen uit het Gemeentefonds en de decentrale bevoegdheid terugneemt.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Als er nog zoveel onzekerheden zijn, zou het toch voor de hand liggen, om, zolang een en ander zich niet in de praktijk heeft uitgekristalliseerd, die gelden te oormerken? Dan hoeven wij straks niet met een wetswijziging te komen waarmee die gelden weer worden teruggehaald.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: In alle eerlijkheid, ik heb toch het gevoel dat mevrouw Linthorst de onzekerheid heel erg overschat. Er is natuurlijk op dit moment een bestaande praktijk. Er is een wet die goed aansluit bij hetgeen gemeenten moeten realiseren aan minimum-huisvestingsniveau voor scholen; er is een financiële verdeling voorzien, die qua verdeling van geld redelijk goed aansluit op kosten die gemeenten maken. Alle randvoorwaarden die nodig zijn om het mogelijk te maken dat het goed gaat, zijn in deze wet in behoorlijke mate voorzien. Ik vind dat de praktijk van het werk van de gemeenten ook uitwijst, dat je daarover niet de zorg hoeft te hebben zoals mevrouw Linthorst die formuleert. Laten wij bijvoorbeeld eens kijken naar het leerlingenvervoer. Er is nooit zoveel geld in leerlingenvervoer gestoken als sinds het gedecentraliseerd is naar de gemeenten. Bij de Wet voorzieningen gehandicapten bestond er grote zorg over de wijze waarop de gemeenten dat zouden uitvoeren. Er is een evaluatie geweest, maar nog voordat die evaluatie tot een afronding kwam, zijn gemeenten hun vergoedingen-

## Van de Vondervoort

systematiek gaan aanpassen. Als wij kijken naar de totale omvang van de budgetten die gemeenten in onderwijs steken ± 1,2 mld. bovenop de rijksmiddelen ± het zijn allemaal indicaties dat gemeenten snel aanslaan op sociaal gevoelige kwesties. Ik geloof dat het deel uitmaakt van de kern van het lokale bestuur dat men in staat is om snel aan te slaan op lokale sociaal gevoelige kwesties. Ik ben er absoluut van overtuigd dat de kwaliteit van het gemeentelijk bestuur ook op dit punt in de praktijk zal uitwijzen dat het goed kan gaan. Als uiteindelijk via monitoring of evaluatie blijkt dat het niet zo is, hebben wij natuurlijk de mogelijkheid om op het niveau van de rijksoverheid in te grijpen.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Ik ben het op dit punt graag eens met de staatssecretaris. Gemeenten zijn geen bureaucratische organen. Gemeenten worden bestuurd door een gezelschap van ongeveer gelijke samenstelling als hier het geval is. Als de ontwikkelingen die hier gevreesd worden zich voordoen, mag je toch aannemen dat de gemeentelijke democratie daar een stokje voor steekt.

Er is wel even een ander punt. Dat heeft te maken met het Gemeentefonds. Ik verkeer in de gelukkige omstandigheid dat ik regelmatig ruzie mag maken met de afdeling financiën, waarvan ik als dienst-directeur af en toe geld moet hebben. Mijn ervaring is dat in het begin, als er sprake is van nieuwe ontwikkelingen ± sociale vernieuwing, de Wet voorziening gehandicapten en nu de decentralisatie onderwijs ± glashelder is welk bedrag uit het Gemeentefonds berekend is als het bedrag dat uiteindelijk bij de gemeente terechtkomt. In de eerste juni-circulaire is dat glashelder na te lezen. Het is echter mijn ervaring dat je daarover drie jaar later woeste vechtpartijen moet leveren om duidelijk te krijgen, wat in de juni-circulaire precies het bedrag is wat oorspronkelijk bedoeld was voor het onderwijs. Hoe herleid je dat dan precies? Wordt dat in de toekomst duidelijker? Ik vind het nu vaak niet duidelijk.

Is uit die berekening voor onderwijs ook duidelijk, welk deel bestemd is voor basisonderwijs en welk deel voor voortgezet onderwijs?

Of is er straks slechts één bedrag te herleiden tot de onderwijssituatie en moet dat in de gemeente verder zelf uitgezocht worden? Als die helderheid verschaft kan worden, wordt mijn werk een stukje gemakkelijker.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: De rijksoverheid keert het gemeentefondsgeld uit op basis van berekeningen waarbij lokale kengetallen worden afgezet tegen het bestaande verdeelmechanisme. Als u wordt wijsgemaakt, mijnheer De Boer, dat het niet terug te vinden is, is dat ten onrechte want het is altijd terug te vinden. Wij verdelen het immers op grond daarvan. Die gegevens zijn gewoon beschikbaar.

De toedeling van middelen is te herleiden naar basisonderwijs en voortgezet onderwijs, omdat die met verschillende criteria worden verdeeld.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Voorzitter! Het antwoord van de staatssecretaris is vooral van toepassing op het primair onderwijs. Ik kan er ook wel wat over zeggen, want ik heb meer de ervaring van de heer De Boer dan dat het allemaal zo soepel gaat. Dat lost het probleem van het voortgezet onderwijs echter niet op. Gemeenten hebben een eigen autonomie in de besteding van middelen. Vervolgens constateren wij dat wij kiezen voor territoriale decentralisatie. Wij constateren ook dat een aantal scholengemeenschappen vestigingen hebben in meerdere gemeenten. Dan zou er toch een vorm gevonden moeten kunnen worden waarin die gemeenten overleggen en afstemmen ten behoeve van die scholen.

De staatssecretaris zegt: als het mis gaat, zou het met name voor het voortgezet onderwijs wel degelijk van belang zijn om die gelden terug te kunnen halen. Als het niet goed gaat, zou je moeten kunnen besluiten alsnog tot functionele decentralisatie over te gaan. Op zichzelf ben ik daar niet zo'n voorstander van, maar als het territoriaal niet lukt, dan zou dat moeten kunnen. Bovendien denk ik dat het oormerken van die gelden een aardige gespreksbasis zou bieden aan gemeenten die met elkaar moeten overleggen, omdat in ieder geval duidelijk is over welk bedrag het gaat. Naar mijn ervaring gaan gemeenten makkelijker met elkaar om de tafel zitten, als zij weten wat iedereen heeft in te

bringen en als zij ook weten dat iedereen ongeveer evenveel of naar evenredigheid inbrengt.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Wat het voortgezet onderwijs betreft, is heel bewust ± dat heeft enige discussie tussen OCW en Binnenlandse Zaken opgeleverd; dat kan ik u verzekeren ± uiteindelijk gekozen voor een verdeelmechanisme waarbij 75% van het geld terechtkomt op de plek waar de leerling naar school gaat. Dat verdeelmechanisme deelt heel gericht toe. Dus op elke plek waar een school staat, gaat het geld naar de gemeente waar die leerlingen op school zitten. Op het moment dat een schoolbestuur in meerdere gemeenten zit, heeft elk van die gemeenten waar een school zit het geld daarvoor. Dat geldt zelfs voor nevenvestigingen. Waar de leerling op school zit, wordt het geld toegedeeld. Dat betekent dat een gemeente die er belang bij heeft dat een school of een nevenvestiging in die gemeente blijft ervan uitgaat dat zij overeenstemming met dat schoolbestuur moet zien te bereiken. Dat schoolbestuur heeft anders de mogelijkheid om bijvoorbeeld een nevenvestiging terug te nemen. Dat kost allemaal wel tijd en het gaat niet van de ene op de andere dag, maar er zijn natuurlijk situaties waarin je een zeker machtsevenwicht organiseert tussen wat gemeenten te berde te brengen hebben en wat schoolbesturen te berde te brengen hebben. Dat is ook beoogd.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Volgens mij is het probleem met dit voorstel dat er geld wordt gegeven voor een doel, maar dat het geen doeluitkering mag zijn. Dat roept een beetje spanning op. Die gemeenten krijgen dat geld voor dat doel, maar de vraag is nu juist welke mogelijkheid de rijksoverheid nog heeft als gemeenten in hun beleidsvrijheid besluiten om dat geld anders te besteden. Daar zijn zij vrij in. Welke mogelijkheden heeft dat schoolbestuur dat met meerdere gemeenten te maken heeft nog om tot een goede afstemming van het beleid inzake huisvesting te komen en om een eigen beleid te voeren, waar wij als centrale overheid voor waren?

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: De gemeente heeft een zorgplicht. Wij stellen landelijk vast

## Van de Vondervoort

wat het minimumniveau aan zorg is dat een gemeente heeft te garanderen. Voor een schoolbestuur dat meent dat een gemeente niet voldoet aan die verplichting, is ook in deze wet een aantal rechtsmiddelen geregeld om af te dwingen dat of om te laten beoordelen of die gemeente dat doet. Dat is de rechtsgang die een individueel schoolbestuur in zo'n geval kan volgen.

Als wij op rijksniveau signaleren dat er sprake is van grove overtreding van de wet, dan hebben wij altijd nog de mogelijkheid om gemeenteraadsbesluiten te schorsen of te vernietigen.

Als uit de evaluatie en de monitoring zou blijken dat er systematisch sprake is van naar ons oordeel verkeerd omgaan met de bedoelingen van de wet en de toedeling van middelen, dan is er de mogelijkheid om te besluiten tot een aanpassing van de wet, bijvoorbeeld in de zin zoals u dat zegt. Misschien zijn er nog andere mogelijkheden om tot aanpassing te komen. Dat ligt dan ter beoordeling. Wij voeren die monitoring en die evaluatie natuurlijk uit om zelf te kunnen vaststellen of datgene wat is beoogd met deze wet ook wordt gerealiseerd en om zo nodig tot aanpassing van de wet te kunnen komen. Het is namelijk het gezamenlijk belang van de rijksoverheid, de decentrale overheid en de schoolbesturen om ervoor te zorgen dat het uiteindelijk goed loopt. Die middelen zijn bedoeld om de gemeenten in staat te stellen de wet uit te voeren. Zij zijn natuurlijk niet bedoeld om de uitvoering van de wet door de gemeenten te laten blokkeren. Als de uitvoering op een manier gebeurt die onvoldoende is, dan zijn er verschillende mogelijkheden om in te grijpen. Die zullen dan natuurlijk ook worden gebruikt. Uitgangspunt is dat scholen op een behoorlijke manier in de gelegenheid moeten worden gesteld om hun onderwijs te verzorgen. De gebouwen moeten dat ook mogelijk maken. De randvoorwaarden zijn geregeld. Als het niet goed gaat, dan kan dat in uiterste instantie betekenen dat je consequenties trekt die zover gaan dat je de wet moet veranderen.

De heer **Veling** (GPV): Mijnheer de voorzitter! Ik wil graag het volgende tegen mevrouw Linthorst zeggen. Mij lijkt het risico van gemeentelijke onderbesteding op onderwijsterrein

redelijk fictief. De sector is daarvoor assertief genoeg ingeval die onderbesteding zichtbaar is. Dat zal het geval zijn, al was het maar in onze richting. Ik kan mij dan ook niet voorstellen dat onderbesteding, als die mocht blijken, langer dan een jaar zal worden volgehouden. Met de WVG is ook iets dergelijks gebeurd. Ik vrees dan ook dat wij ons met die oormerking concentreren op een punt waar het probleem niet zit. Ik vrees meer voor tekorten dan voor onderbesteding door gemeenten.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: De huidige praktijk is in ieder geval dat gemeenten alle aanleiding zien om bovenop de rijksvergoedingen ruim 1 mld. te besteden aan onderwijsactiviteiten. Dat betreft zowel de huisvesting als andere onderwijsinvesteringen. Ik denk dat met de gegeven randvoorwaarden waarbinnen gemeenten moeten opereren, een goed evenwicht is gevonden tussen de noodzakelijke gemeentelijke beleidsvrijheid enerzijds en de minimumgaranties aan scholen anderzijds. Als uit de evaluatie mocht blijken dat dit niet zo is, dan moeten wij dat op dat moment bezien. Uiteindelijk is het doel van deze wet om kinderen in een goede omgeving onderwijs te kunnen doen geven.

Mevrouw Netelenbos is al kort ingegaan op de 75%. Ik zei net al dat ik kon verzekeren dat over die 75% een stevige discussie tussen OCW en BiZa had plaatsgevonden. Die 75% betekent immers een vrij vergaande toedeling van middelen binnen het Gemeentefonds voor onderwijskosten, hetgeen enigszins op gespannen voet staat met de globaliteit van het stelsel van financiële verdeling. Desalniettemin heb ik uiteindelijk in volle overtuiging het voorstel van de collega van OCW geaccordeerd, omdat het naar mijn mening van belang is om ervoor te zorgen dat gemeenten werkelijk in staat zijn om datgene uit te voeren wat jij wilt. Alles overziend, denk ik dat die 75% op dit moment en zeker in de overgangperiode een betere aansluiting op de kosten geeft. Over vijf jaar moeten wij beoordelen of de verlaging van die norm strookt met de situatie die dan is ontstaan. Dan rijst bijvoorbeeld de vraag of achterstallig onderhoud is ingelopen en wat dies meer zij. Ik herinner aan de toezegging die wij op dat punt aan de Tweede Kamer

hebben gedaan. Als wij overwegen om die verlaging door te zetten, zullen wij dat aan de Kamer voorleggen alvorens dat te effectueren in een algemene maatregel van bestuur dan wel in een ministeriële regeling die de toedeling conform de Financiële-verhoudingswet regelt.

De **voorzitter**: Er is enige tijd voor fractieberaad gevraagd. Ook is er voor de tweede termijn nog voor ruim een half uur spreektijd ingeschreven. Derhalve schors ik voor de dinerpauze tot half negen. Daarna vinden de tweede termijn van de Kamer en het antwoord van de regering plaats.

De vergadering wordt van 18.54 uur tot 20.30 uur geschorst.

De **voorzitter**: Voordat ik de heer Werner het woord geef, wil ik de leden vragen, zich min of meer aan de door henzelf opgegeven spreektijden te houden.

□

De heer **Werner** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de beide staatssecretarissen voor de uitvoerige beantwoording. De staatssecretaris van OCW is begonnen met een terugblik op de wordingsgeschiedenis van deze wetswijzigingen. Ik heb in mijn betoog in eerste termijn de onderhavige wetsvoorstellen willen benaderen vanuit de optiek van het onderwijsbestel. Wat hebben de scholen daaraan? Wordt het onderwijs daar beter van? Ik heb, kortom, gesproken over wat dus eigenlijk allemaal in de voorgeschiedenis is uitgediscussieerd. Vanuit die optiek is gekeken naar deze wetsvoorstellen. De memorie van toelichting straalt nogal de sfeer uit dat het doel decentralisatie en realisatie van een bezuiniging is. Ik heb vanuit onze niet aan coalitiedwang gebonden opstelling de ruimte genomen om vanuit de eigen visie te toetsen, of aan onze ijkpunten is voldaan. Ik zal het lijstje met onze belangrijkste ijkpunten langslopen, om te zien wat daartegenover is gesteld, waarna ik aan de hand daarvan een voorlopige balans zal opmaken.

Het eerste ijkpunt is dat van de rechtsgelijkheid. Ik heb in eerste termijn over dat voor onze fractie belangrijke ijkpunt gezegd dat, als

we praten over een publiek onderwijsbestel en sociale grondrechten, taak nummer 1. Aan is dat de in beginsel schaarse collectieve middelen ook op een rechtvaardige wijze ± de verdelende rechtvaardigheid ± worden verdeeld, waardoor gelijke gevallen ook gelijk worden behandeld. Langs die weg moet worden gegarandeerd dat het op een rechtvaardige en op een gelijke manier wordt toebedeeld. Wij hechten daar zeer aan. Uit het antwoord van de staatssecretaris van OCW hebben wij moeten begrijpen, dat er weliswaar veel uniformerende werking van een verordening kan uitgaan, maar dat als het om het materiele punt aankomt, het toch uiteindelijk de gemeenten zijn die bepalen, hoe veel er beschikbaar komt. Dat garandeert niet, dat er over het land scholen in gelijke omstandigheden ook op gelijke wijze worden behandeld. Vanuit haar visie gezien zegt de staatssecretaris, dat zij juist die decentralisatie en die gemeentelijke autonomie wil, zodat zij de verschillen die groeien aanvaardt, omdat er voldoende garanties in de wet aanwezig zijn en dat het ook adequaat en deugdelijk zal zijn en blijven. Maar wij hechten er toch zeer aan dat het gelijkheidsbeginsel, dus de gelijkberechtiging, op een herkenbare manier aanwezig is. Dat is toch in deze voorstellen niet gegarandeerd.

Het tweede ijkpunt hebben wij genoemd de consistentie in beleids- en beheersstructuur. Wij blijven van mening dat met twee kapiteins en twee regisseurs ± enerzijds gemeenten, anderzijds Rijk ± er bij steeds verdergaande decentralisatie toch regieproblemen zullen gaan ontstaan. Die zullen zich vooral op de langere termijn gaan voordoen. Wij vinden die fragmentatie en desintegratie van beleid die wij in deze gedachtengang zien groeien, niet ten goede komen aan een consistent onderwijsbeleid.

Het derde ijkpunt is voor ons de toereikendheid van de investeringsmiddelen. Hoe creatief gemeenten ook mogen zijn, en welke creativiteit ze ook uit de kast halen, wij hebben toch sterk het vermoeden dat de middelen die nu beschikbaar worden gesteld, niet toereikend zullen zijn om hetzelfde kwaliteitsniveau in de huisvesting van nu op de langere termijn te handhaven. Dat zal betekenen dat gemeenten ± de ene gemeente is daar meer toe in staat

dan de andere ± daar middelen aan toe zullen moeten voegen.

Over de doordecentralisatie het volgende. Onze voorkeur is, zeker in het voortgezet onderwijs, om tot een functionele decentralisatie te komen. Ik heb echter het bange vermoeden dat er nu een min of meer onomkeerbare weg wordt ingegaan en dat de functionele decentralisatie niet goed meer te realiseren zal zijn en dat dat afhankelijk zal zijn van wat de gemeenten op dat punt zullen gaan doen. Ik had toch verwacht dat de staatssecretaris op dat punt een iets actiever beleid zou willen voeren. Hoewel wij niet gelukkig zijn met die doordecentralisatie, zien wij toch graag dat die functionele decentralisatie op termijn mogelijk zal zijn.

Van een vereenvoudiging van regelgeving kan toch echt geen sprake zijn. Wanneer wij het probleem zien van de scholen in het voortgezet onderwijs die met meerdere gemeenten moeten onderhandelen ± dat zijn er nogal wat ± is er geen adequate oplossing in het verschiet gelegd.

Wat betreft de interpretatie van artikel 23 heb ik in mijn eerste termijn nadrukkelijk gezegd dat het punt bij ons niet zit in die verticale delegatie, maar in de gelijke behandeling van gelijke gevallen, die in deze aanpak niet meer gewaarborgd is. Ik ben blij met de uitleg van staatssecretaris Van de Vondervoort met betrekking tot de stadsdeelraden. Dat is wel een compleet ander antwoord dan het antwoord op mijn schriftelijke vraag. Ik heb daarin niet anders kunnen lezen dan dat het aan de gemeenten is om door te decentraliseren naar stadsdeelraden. Ik heb uit het antwoord van vandaag begrepen dat dat toch niet zo eenvoudig is, gelet op het karakter van die gemeentelijke verordening en dat er op dat punt een heel duidelijke limiet zit.

Er is wel eens gezegd dat wij als CDA geleidelijk aan eenzaam beginnen worden in de discussie over het onderwijsbestel. Ik moet zeggen dat ik mij in eerste termijn, met de vele kritiek die ook door andere partijen is geuit op deze wetsvoorstellen, bepaald niet eenzaam heb gevoeld. Of dat ook nog het geval zal zijn als wij tot een definitieve standpuntbepaling komen, weet ik niet. Dat moet ik afwachten.

□

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Wij hebben in eerste termijn vooral zorg geuit. Wij onderschrijven de gedachte achter het wetsvoorstel, maar onze zorg betreft vooral de haalbaarheid. Dat is dan de haalbaarheid met betrekking tot de financiële middelen die gemeenten krijgen en de haalbaarheid met betrekking tot de positie van het voortgezet onderwijs.

Wij hebben gevraagd om een evaluatie. Om te voorkomen dat wij in een positie komen dat wij niet meer terug kunnen, heb ik om een veiligheidsklep gevraagd in de vorm van het oormerken van gelden. Wij hopen natuurlijk allemaal dat de grotere gemeentelijke autonomie en de grotere beleidsvrijheid vanzelf zullen sporen met de belangen van het onderwijs, maar dat hoeft niet altijd het geval te zijn. Onze grootste zorg is dat de werkelijkheid wel eens anders kan zijn dan wij zouden willen. Wij zitten af en toe met het zweet in onze handen, als wij bedenken dat wij misschien over een aantal jaren tot de ontdekking komen dat het toch niet goed loopt. Welke mogelijkheden hebben wij dan nog?

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken heeft geantwoord dat oormerken niet kan, maar zij heeft wel gezegd dat zij bereid is om dan de wet te wijzigen. Ik was over het oormerken nog meer overtuigd door de opmerking van de heer Veling, die stelde dat het probleem van het gebrek aan financiële middelen vele malen groter is dan het risico op onderbesteding. Ik denk dat wij het daarover wel eens kunnen zijn. Wij hadden echter niet gevraagd om het oormerken als doel op zichzelf, maar om een weg terug mogelijk te maken. Dat betekent dat als wij daarvoor afhankelijk zijn van een wetswijziging, die dan gebaseerd moet zijn op een evaluatie, die evaluatie heel zwaar gaat tellen. De uitkomst van een evaluatie is voor een groot deel afhankelijk van hetgeen geëvalueerd wordt. Daar hebben wij nog niet veel zicht op gekregen. De staatssecretaris heeft gezegd dat er aandacht zal worden besteed aan de suggesties die vandaag gedaan zijn. Zij heeft ook gezegd dat er een voorstel zal worden gedaan. Wij krijgen graag de expliciete toezegging dat die evaluatie vooral de onderwijskundige punten betreft. Op die punten



## Linthorst

kunnen de gemeentelijke beleidsvrijheid en het onderwijskundig belang botsen.

De regering heeft gelijk als zij stelt dat het in het basisonderwijs voor burgers redelijk simpel is om hun ongenoegen aan het gemeentebestuur kenbaar te maken en dat, wat het voortgezet onderwijs betreft, gemeenten als regel graag het prestige willen van een voortgezette opleiding binnen hun grenzen. Dit laatste gaat echter niet altijd op en hangt samen met de financiering. Ik geef een voorbeeld. In het VBO zijn er verschillende richtingen. Uit onderwijskundig oogpunt kan het wel eens nuttig zijn, per vestiging een specialisatie aan te brengen. Op die manier kan voor hetzelfde geld beter onderwijs worden gegeven. Dit kan echter stuiten op bezwaren van de gemeenten waar de betrokken scholen zijn gevestigd, want voor de verschillende richtingen worden verschillende vergoedingen gehanteerd.

Voorzitter! Als het allemaal uitpakt zoals de staatssecretarissen denken, heeft het voorstel onze volle steun. Wij willen echter zo veel mogelijk zekerheid dat er in de gevallen waarin de belangen niet vanzelfsprekend overeenkomen, een goede oplossing gezocht wordt. Daar zal de evaluatie met name op gericht moeten zijn. Zal de evaluatie zich ook uitstrekken tot de onderdelen waar de PvdA-fractie expliciet om gevraagd heeft?

De heer **Veling** (GPV): Voorzitter! Ik ben de staatssecretarissen dankbaar voor de beantwoording. Ik heb goed begrepen dat zij er daadwerkelijk op uit zijn om het vertrouwen in het wetsvoorstel te vergroten. De staatssecretaris van Onderwijs heeft de rol van de Onderwijsraad royaal erkend in geval er sprake is van verschil in behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs. Ik waardeer dat. Voor mij is dat een belangrijke factor bij het bepalen van mijn eindoordeel.

Ik ben het met de collega's van de CDA-fractie eens dat de vrijheid van onderwijs in ons duale systeem niet altijd onomstreden is. Er is best reden om beducht zijn voor aantasting van hetgeen waaraan wij gezamenlijk grote waarde hechten. Wij moeten onze verworvenheden echter verdedigen op de punten

waarop zij worden aangevallen. Naar mijn idee betreft dit niet zozeer de vraag of er gedecentraliseerd wordt, als wel de vraag of gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs gewaarborgd is. Als je een overstroming van een rivier vreest, moet je niet de zomerdijk versterken. Dat is niet alleen vruchteloos, maar kan ook gevaarlijk zijn. Je kunt beter de winterdijk versterken.

De heer **Werner** (CDA): Voorzitter! De heer Veling benadrukt sterk de gelijke behandeling van het openbaar en het bijzonder onderwijs. Mijn optie gaat verder. Ik wil gelijke behandeling van alle scholen, en niet alleen op dat punt.

De heer **Veling** (GPV): Ik wil niet iets anders, maar ik spitste het even toe op de kwestie waarover ook in het wetsvoorstel nadrukkelijk is gesproken: de gelijke behandeling van het openbaar en het bijzonder onderwijs. Daar is natuurlijk ook reden voor, omdat die dubbelpettenproblematiek in de gemeenten nu eenmaal aandacht vraagt.

Ik heb zorg over de decentralisatie of alternatieve functionele decentralisatie. Naar mijn idee zijn dat toch twee dingen. Er zijn wat strijdige belangen. Dat is naderhand in interruptiedebatjes ook wel wat duidelijker geworden. Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat functionele decentralisatie vanuit de rijksoverheid weliswaar best gewaardeerd zou worden, maar dat de animo daarvoor in de gemeenten toch niet zo groot is. Ik vraag mij af of die functionele decentralisatie in de gekozen route echt een reële kans zal maken. Ik hoor daar nog graag een reactie op. In hoeverre is de rijksoverheid in staat en bereid om stimulerend op te treden waar dat gewenst wordt en waar dat mogelijkerwijs botst met de belangen van gemeenten die het zaakje natuurlijk graag in eigen hand willen houden?

Mijn voornaamste zorg is dat het totale budget niet toereikend zal blijken te zijn. Ik maak mij toch zorgen over de achterstanden in de huisvestingssituatie. De staatssecretaris van Onderwijs zei dat de efficiencykorting vroeger gebruikelijk was en dat het eigenlijk per ongeluk hier ook nog moest. Is dat dan niet een heel mooi aanknopingspunt om, als er inderdaad knelpunten blijken te zijn ± waar ik wel wat om

verweden wil ± te bezien of het niet mogelijk is om nog wat extra geld te vinden voor de ernstige situatie hier en daar op het gebied van de huisvesting in het voortgezet onderwijs?

Voorzitter! Ik sluit af met het uitspreken van mijn erkentelijkheid voor de toezegging om de ontwikkelingen intensief te volgen en na twee jaar en na vijf jaar serieus te evalueren. Ik sluit mij op dat punt ook graag aan bij de woorden van mevrouw Linthorst.

Mevrouw **Tuinstra** (D66): Voorzitter! De staatssecretarissen hebben met verve en enthousiasme het wetsontwerp verdedigd, zeker ook met een grote veelheid van woorden. Maar toen wij er nog eens wat dieper in doken, vonden wij het toch eigenlijk wel wat magertjes wat betreft de tegemoetkoming aan de grote stroom van bezwaren die in deze Kamer leven.

Het eerste punt van onze fractie was het al in een vergevorderd stadium van uitvoering zijn van deze wet. De staatssecretaris van Onderwijs heeft heel duidelijk aangegeven dat steeds is gezegd dat het onder voorbehoud was. Inderdaad, er bestaat een spanningsveld dat vrij groot is. Ik denk echter dat dit debat nog wel eens een heel goede waarschuwing mag zijn, voor de toekomst maar misschien ook voor nu, dat men daar toch niet 100% op moet rekenen. Er zitten hier immers mensen die heel ver ingevoerd zijn in de materie. Ik behoor daar zelf niet toe, maar ik heb wel heel goed naar hen geluisterd. Zij hebben een heel duidelijke eigen oordeelsvorming en afweging, afgezien van het feit dat de Eerste Kamer ook zeker ontdekt is door het veld en daardoor ook erg goed met praktische argumenten benaderd wordt, zowel voor als tegen. Ik denk dus dat het heel gevaarlijk is om er zonder meer van uit te gaan dat het "nog eventjes door de Eerste Kamer moet en dat het dan zal worden uitgevoerd". Ik sluit mij aan bij de woorden van de heer De Jager in eerste termijn. Hij zei: mocht het tot een aanname van deze wet komen, dan zal dat punt in elk geval ieder volgend debat belasten. Of opfleuren, het ligt er maar aan van welk standpunt je het beziet.

Ik vind het jammer dat niet nader is ingegaan op het creatieve voorstel van het genuanceerde model van territoriale decentralisatie in sommige gevallen en functionele decentralisatie in andere. Ik werd eigenlijk een beetje huiverig van het buitengewoon vaak noemen van de rol van de overheid. Als wij zouden nagaan hoe vaak het woord "overheid" door de staatssecretaris van Onderwijs gebruikt wordt, dan word ik er als D66'er gewoon een klein beetje rillerig van. De rol van de overheid bij het onderwijs is grondwettelijk vastgelegd. Hoe belangrijk wij die rol ook vinden, wij zijn toch altijd meer op de toer dat de overheid het raamwerk schept waarbinnen het particulier initiatief en de grote vrijheid van onderwijs bestaan. Dit geval bood, net als andere gevallen van functionele decentralisatie, volgens ons een kans om hiermee wat genuanceerder te werk te gaan, al wordt het dan misschien erg ingewikkeld. Ik wil er toch de nadruk op leggen dat wij niet vinden dat er maar één instantie, de overheid, is. Wantrouwen is misschien een te groot woord, maar het roept bij mij wel enige vrees op over de toekomst van de functionele decentralisatie. De trend van het antwoord van de staatssecretaris is een beetje geweest dat wij eerst naar de gemeente gaan en doordat het daar berust, komt het allemaal als vanzelf wel goed met de functionele decentralisatie. Ik weet het niet. Die lichte vrees heb ik ook al omdat de middelen niet bijgeleverd worden en de middelen niet toereikend zijn. Wij vinden het jammer dat het verzoek dat van vele kanten is gedaan, om een waarborg van de oormerking niet gehonoreerd kan worden. Ik begrijp dat ook wel. Het kan eigenlijk haast niet van Binnenlandse Zaken uit, gezien de autonomie van de gemeenten en om andere aangevoerde argumenten die ik juridisch heel relevant vind en die ik ook kan onderschrijven. Maar wat betreft de andere aangereikte middelen blijven wij zitten met hetgeen mevrouw Linthorst heeft opgemerkt, namelijk dat de weg terug heel moeilijk wordt.

De staatssecretaris heeft heel duidelijk een rapportage toegezegd, en daardoor neig ik ernaar haar het voordeel van de twijfel te geven. Het was overigens een van de weinige toezeggingen. Maar wat heb je er eigenlijk aan? Stel dat over twee jaar uit een rapportage blijkt dat het niet

goed gaat, en daar bestaat heel veel kans op. Ja, en wat dan? Dat zien wij met de Wet op het basisonderwijs ook een beetje. Sommige dingen verlopen niet goed maar ze zijn niet meer terug te draaien. Wij hebben toen tegengestemd, maar even zo goed ben je dan medeverantwoordelijk. In elk geval zijn onze ervaringen met evalueren en rapporteren zijn vooral in pragmatisch opzicht niet zo geweldig. Ik zit er dus nog mee, en niet zo'n klein beetje ook.

Op het schoolplein zelf wil ik niet meer ingaan, maar wel vond ik het grappig dat de staatssecretaris zei dat het met de onderwijsvernieuwing wel meevalt en dat er altijd een apart geldstroompje voor komt. Maar zij zei er heel duidelijk bij: wanneer er dan een wetsvoorstel komt, ja, zo gaat het met die dingen wel buitengewoon langzaam. Voordat bijvoorbeeld de nieuwe inschakeling van het schoolplein bij een onderwijsproces wordt erkend als een onderwijsvernieuwing, komt er een nota over en dan misschien een wetsvoorstel. Dat kan een heel lange weg worden. Het zou wel aardig zijn als daar een aparte bron voor kan komen.

Mijnheer de voorzitter! Ik heb ingeschreven voor vier minuten, omdat ik dacht dat wij voor de dinerpauze klaar zouden zijn. Ik heb nu nog maar twee minuten nodig.

Het belangrijkste punt dat nog is blijven liggen, betreft de Onderwijsraad. In het debat kwam volkomen terecht de tegenstelling tot uiting over het aantal verordeningen dat getoetst zal worden door de Onderwijsraad. Volgens de heer Veling zal het daarmee wel meevalen, omdat er van de raad een preventieve werking uitgaat. Daar heb je het nu juist! Juist omdat men bang zal zijn dat iedereen naar de Onderwijsraad zal lopen, wordt misschien op voorhand iets te veel rekening gehouden met bijzondere wensen van groepen die misschien niet eens een meerderheid vormen. Dan wordt misschien ingespeeld op wensen die niet gehonoreerd zouden worden als de Onderwijsraad die taak niet zou hebben. Ik weet niet of dat nu allemaal zo gunstig is en neutraliserend werkt. Heeft de Onderwijsraad niet een bijzonder zware rol, al is die ook preventief?

Ik kom tot een samenvatting. Onze teleurstelling is niet geheel weggenomen. Wel heb ik waardering voor de wijze waarop beide staatssecretaris-

sen het wetsvoorstel hebben verdedigd. Zelf zou ik ze het voordeel van de twijfel willen geven, maar ik moet zeggen dat de discussie in mijn fractie nog niet is afgerond. Ik moet terug naar mijn fractie om deze punten naar voren te brengen. Over ons stemgedrag kan ik op dit moment dus nog geen toezegging doen.

□

De heer **De Jager** (VVD): Mijnheer de voorzitter! De kritiek op dit wetsontwerp is kamerbreed, zou je kunnen zeggen. Het heeft op onze fractie een slechte indruk gemaakt dat er een zo lang en inhoudsloos antwoord van de staatssecretaris van Onderwijs nodig was om uit te leggen wat de bedoeling van deze wet is. Dat geeft ons weinig vertrouwen in deze wet.

De voorbeelden over mogelijkheden tot samenwerking waren niet allemaal even gelukkig. Genoemd werden een school en een sportzaal erbij, een school en woningen en medegebruik van lokalen. Het laatste is altijd al zo geweest en volgens mij kan het niet zo zijn dat de gemeenten, omdat zij toevallig de school gaan betalen, ook over degene gaan die huurt. Ik denk dat daar toch altijd dezelfde overlegstructuren voor nodig zijn als nu en ik moet nog maar zien of dat beter kan. Maar dat is op zichzelf niet het grootste bezwaar van dit wetsontwerp. De staatssecretaris heeft net gezegd dat de gemeenten er natuurlijk geen potje van maken. Dat geloof ik ook absoluut, maar zij krijgen wel minder: 125 mln. En zij leggen al zoveel bij: meer dan 1 mld. Het gaat er dan ook om of zij het op een gegeven moment nog aan kunnen en ik denk dat de grenzen daar zo langzamerhand bereikt worden.

Belangrijker vind ik de doordecentralisatie. Dan denk ik in eerste instantie aan schoolbesturen met veel scholen of aan scholen met veel leerlingen. Het komt natuurlijk een beetje op hetzelfde neer als je de leerlingen van die vele scholen bij elkaar optelt. Schoolbesturen met veel scholen kunnen heel goed beleid voeren, zeker op al die punten die inmiddels al lang geregeld zijn. Zij zouden die doordecentralisatie juist zo goed kunnen gebruiken ter vervolmaking van hun bestuurlijke opdracht.

## De Jager

Eigenlijk is het precies hetzelfde als de VNG bedong in het overleg. Zij zei dat zij best het basisonderwijs wilde, maar dat zij het voortgezet onderwijs erbij wilde hebben om het risico te spreiden. Er zitten immers altijd goede en wat minder goede scholen tussen en dat geldt ook voor een schoolbestuur met veel scholen. Aan die minder mooie scholen moet je misschien de komende jaren wat doen. De goede scholen blijven dan misschien achter. Je moet met gemeenten onderhandelen en er zijn er altijd bij die zeggen dat het even niet kan, omdat het een risicoloze school is die de gemeente liever een poosje zelf houdt. Maar zo kun je niet besturen en dat vind ik nog steeds een heel zwak punt in de wet.

Dan kom ik bij de uiteenzetting over de noodzakelijke monitoring. Ik vind dat een goed punt. Ik ben in principe erg blij met de toezegging dat het proces gevolgd gaat worden, maar wat er nu precies gevolgd wordt is dermate onduidelijk dat nadere uitleg noodzakelijk is. Ik zou nog wel eens willen weten wat er precies mee bedoeld wordt.

Dan kom ik toe aan scholen met vestigingen in verschillende gemeenten. Een scholengemeenschap die twee of drie dependances in omliggende gemeenten heeft, kan nauwelijks beleid voeren als de gemeenten onderling een verschillend beleid voeren. De staatssecretaris zei zoëven dat zij pas geleden nog een bijeenkomst had bijgewoond en dat dit wel meeviel omdat de gemeenten alles volgen wat de VNG zegt. Maar daar ben ik niet zo zeker van, want dan zou het allemaal niet zo verschillend zijn in ons land. Ik vind dus dat de staatssecretaris daar wat al te optimistisch over was.

Dus kort en goed, om het niet langer te maken dan nodig is, ik wil graag een duidelijk antwoord op mijn vraag over doordecentralisatie, met name voor grote schoolbesturen, en een antwoord op de vraag wat dat monitoren precies inhoudt. Wat doet de staatssecretaris daar precies mee? Tot nu toe zijn wij in ieder geval onvoldoende tevreden over de beantwoording.

□

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de staatssecretarissen voor hun antwoord. Er waren ontzettend positieve geluiden, aldus staatsse-

cretaris Netelenbos, over de bewaking van de kwaliteit van het onderwijs. De overheid houdt zich niet afzijdig. Er is een stevige positie van de overheid. Daardoor kan onderwijs op maat worden gerealiseerd. Het is allemaal heel bemoedigend en plezierig om te horen. Ik wil nog iets zeggen over dat onderwijs op maat. Ik denk aan de leerlingen in achterstandspositie en de formulering die de staatssecretaris gebruikte om mij gerust te stellen. Zij heeft gezegd, dat de berekeningsgrondslag voor leerlingen in achterstandsposities mogelijk wordt gemaakt in de wet. Ik dacht bij mijzelf: waarom formuleert zij dat zo? Gebeurt dat dan ook? Dat het mogelijk wordt gemaakt wil niet zeggen, dat het dan ook gebeurt. Kan zij mij op dit punt nog wat meer geruststellen? Wordt dat inderdaad zichtbaar in de normering?

Zij heeft wel een duidelijk standpunt ingenomen over allerlei onderwijsvernieuwingen die consequenties moeten hebben voor de investeringen. Als ruimtegebruik ter sprake komt bij onderwijsvernieuwingen, dan moet dat een gevolg hebben voor de investeringen.

Grappig is dat de staatssecretaris geruststellende woorden sprak over mijn opmerkingen over de toegankelijkheid van schoolgebouwen. Ik haalde de reactie van de Gehandicaptenraad aan. Ik heb niet voor niets de woorden "verboden toegang" gebruikt. De Gehandicaptenraad hanteert als criterium voor de toegankelijkheid vaste normen voor bereikbaarheid, toegankelijkheid en bruikbaarheid van scholen. Zij heeft gezegd, dat het allemaal wel goed komt in de tweede fase van het bouwbesluit, maar de Gehandicaptenraad zegt in de brief van 14 juni dat hij er niet gerust op is dat het allemaal afgegrendeld wordt. Wellicht kan de staatssecretaris daarop nog ingaan.

Ik had een kritische noot gekraakt over de efficiencykorting. Veiligheids-halve is de staatssecretaris daarop maar niet ingegaan.

Ik kom te spreken over het creëren van een uitzonderingspositie voor functionele decentralisatie voor schoolbesturen van het voortgezet onderwijs. Het gaat dan om vestigingen in meerdere gemeenten. Ik sprak over het tegenstrijdig zijn van de belangen van de schoolbesturen en de gemeenten. De staatsse-

cretaris heeft uitdrukkelijk gekozen voor de belangen van de gemeenten. Dat was ook de reactie van staatssecretaris Van de Vondervoort. Zij zei: de gemeentelijke bestuurslaag is de centrale bestuurslaag in dit wetsvoorstel. Ze heeft een zeer sterke rol.

Er verandert niet zoveel, zo heeft staatssecretaris Netelenbos gezegd. Ik denk weer aan de schoolbesturen van voortgezet onderwijs met meerdere vestigingen. Vroeger moesten zij overleggen met de centrale overheid en nu ook weer met de overheid. Vroeger hadden zij een centrale overheid en nu hebben zij te maken met misschien wel vijf lokale overheden. Zij heeft gezegd, dat het in de praktijk niet veel anders is, omdat er altijd per vestiging onderhandeld moet worden. Ik moet daarover even nadenken. Ik zal eens te rade gaan bij schoolbesturen of zij daar op dezelfde manier tegenaan kijken. Het klinkt heel logisch. Een van de hoofdpunten voor mij vormen de moeilijkheden van de schoolbesturen die vestigingen in verschillende gemeenten hebben. De heer De Jager sprak daar ook over. Ook mevrouw Linthorst sprak over scholen van VBO met verschillende vestigingen. Ik sluit mij bij die vragen aan. Ik meen dat niet alles is afgeregeld, zoals de staatssecretaris zo optimistisch veronderstelde. Zij was vol vertrouwen, dat de samenwerking tussen de gemeenten wel goed zou komen. Er komt een modelverordening van de VNG en de gemeenten zouden wel dom zijn als zij die niet zouden opvolgen. Het is allemaal zo verschrikkelijk ingewikkeld. Dat is het ook. Ik heb in de papieren van schoolbesturen gezien hoe het in elkaar zit. Ik ben blij dat ik daarmee niets te maken heb. Maar zoiets cruciaals als doordecentraliseren staat natuurlijk volslagen los van zo'n verordening. De heer De Jager heeft al gevraagd of duidelijk kan worden gemaakt hoe gemeenten daartegenaan kijken. Bij mij in de buurt grenzen twee gemeenten aan elkaar, die een volstrekt verschillend beleid op dit gebied gaan voeren. De ene wil wel doordecentraliseren en de andere piekert er nog niet over.

Dan wil ik nog een enkele opmerking maken over het monitoren. De staatssecretaris heeft ons beloofd dat wij jaarlijks op de hoogte worden gehouden van de ontwikkelingen en van de manier waarop de

## Schoondergang-Horikx

gemeenten aankijken tegen decentralisatie en onderling samenwerken. Verder zal zij allerlei financiële zaken nauwlettend volgen. Met anderen wil ik iets meer weten over hetgeen de evaluatie precies zal inhouden. Het gaat erom dat de kwaliteit van het onderwijs in ieder geval overeind blijft. Daar hebben wij het per slot van rekening allemaal over.

□

Staatssecretaris **Netelenbos**: Voorzitter! Ik dank de leden voor hun inbreng in tweede termijn. Ik zal proberen kort en bondig daarop te reageren.

Ik begin met de opmerkingen van de heer Werner over het doel van de decentralisatieoperatie, waarbij ik aansluit bij hetgeen de heer De Jager heeft gezegd. De start van de discussie in 1991 betrof het meewerken aan de zogenaamde grote decentralisatie-impuls. Dat had te maken met het overhevelen van rijkstaken naar de gemeenten. Daarna heeft zich een hele discussie ontsponnen binnen de boezem van het kabinet-Lubbers III en in de Tweede Kamer. Dat heeft geleid tot nogal wat uitspraken over thema's als doordecentralisatie, functionele decentralisatie en territoriale decentralisatie. Wat ik doe, is gegrond op hetgeen is neergelegd in het regeerakkoord. De coalitiepartijen hebben gezegd dat zij willen dat de gemeenten de overheidstaak op dit terrein overneemt, omdat zij dit belangrijk vinden. Al het andere is daarvan afgeleid. Dat leidt ertoe dat ik mijn positie hier wil markeren. Ik krijg steeds vragen in de sfeer van: waarom niet op een andere manier? Dat heeft te maken met de wet-geschiedenis vanaf 1991. Ik vraag er begrip voor dat voor een staatssecretaris van onderwijs een regeerakkoord een soort contract is. Ik ben eraan gehouden, dat in principe uit te voeren en wel, om met mevrouw Schoondergang te spreken, uit de aard der zaak vanuit de kwaliteit van het onderwijs. Ik zal nooit iets doen wat in strijd is met het belang van de scholen en de mensen die werken in het onderwijs. Als je het gevoel hebt dat dit als het ware voortvloeit uit de afspraken die resulteren uit het contract dat je hebt ondertekend, probeer je dat naar beste vermogen te doen. Dit neemt niet weg dat ik bereid ben om, als er vormfouten

blijken te zitten in het wetsvoorstel, dat voorstel aan te passen. Ik blijf dit onderstrepen. Voor mij telt het belang van het onderwijs als zodanig.

De discussie over bijvoorbeeld de 75%-formule heeft daarmee te maken. Binnenlandse Zaken en Financiën hadden vanuit de fondsprincipes andere opties ten aanzien van wat mooi is in het kader van het Gemeentefonds als zodanig. Van de zijde van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is steeds gezegd: dat is niet goed; wat ons regardeert is de financiering met betrekking tot huisvesting van leerlingen: die moet altijd op orde zijn; gemeenten moeten in staat worden gesteld om dit via verdeling van het macrobudget van 1,8 mld. te realiseren; die verdeelmechanismen moeten kloppen en mogen niet als het ware onder de schoonheid van het fonds bezwijken, omdat wij nu eenmaal mee moeten in een ordening die er is. Vervolgens is de ordening echt veranderd op verzoek van ons ministerie. Als wij aan het eind van de termijn van vijf jaar moeten bezien of wij zulks willen veranderen, moet dit wat mij betreft opnieuw aan de orde worden gesteld. Dat is het uitgangspunt. Als dit betekent dat wij niet kunnen overstappen op die 75%-formule dan doen wij dat ook niet wat mij betreft. Dat heb ik in de Tweede Kamer gezegd en dat herhaal ik hier. Mijn belang is te zorgen voor goede onderwijs-huisvesting en voor een goede positie voor de scholen.

Ik kom tot de ijkpunten voor rechtsgelijkheid, sociale grondrechten en schaarse financiële middelen. Ik ben van mening dat wij daarmee rekening houden. In de benadering van de heer Veling vind ik meer terug van mijn benadering dan in die van de heer Werner. Wat de rechtsgelijkheid betreft, geeft de wet de kaders aan. In de AMvB's worden de voorwaarden geregeld waaronder scholen in staat worden gesteld hun leerlingen goed te huisvesten. Op die manier moet de rechtsgelijkheid worden verstaan.

Vervolgens vind ik dat wij in verband met de schaarse financiële middelen niet verkokerd met overheidsinvesteringen moet omgaan, maar dat wij juist moeten zorgen voor een verbreding van het gebruik van overheidsinvesteringen. En dat kan nu juist doordat de gemeente afspraken kan maken over

medegebruik en gebouwen kan vorderen voor alternatieve activiteiten, bijvoorbeeld bij partiële leegstand. Dat past eigenlijk helemaal in dat kader van beter gebruik maken van schaarse financiële middelen, wat meer dan ooit noodzakelijk is.

Dan is er nog een opmerking gemaakt over de regieproblemen die zouden kunnen ontstaan als de gemeente hierin een rol krijgt. Ik vind dat wij dan in een heel andere discussie terecht komen als het gaat om thema's als lokaal overheidsbeleid, om de rol van de gemeente bij het bestrijden van onderwijsachterstanden die wij zouden willen bepleiten. Er wordt vanuit de samenleving nadrukkelijk gezegd dat het hierbij om niet-geoormarkt geld gaat, dat het geld verkeerd besteed wordt, dat middelen voor het wegwerken van achterstanden inefficiënt besteed worden. Overheid, doe er iets aan, zo zegt men. Welnu, het voorstel daartoe zal deze Kamer nog bereiken; het is nu bij de Tweede Kamer. Maar ook op dat punt zoeken wij naar steun van de gemeentelijke overheid voor een regierol om ervoor te zorgen dat er beter gebruik gemaakt wordt van de beschikbare middelen.

En als men dit als desintegratie en inconsistent overheidsbeleid ziet, dan hebben wij een ontzettend stevig verschil van mening. Ik ben blij dat heel veel CDA-wethouders wel van mening zijn dat het heel goed kan werken in de sfeer van integraal jeugd- en jongerenbeleid, de samenhang met wat er op gemeentelijk niveau moet worden gedaan, de school die geen eiland mag zijn, de school die midden in de samenleving staat. Ik spreek vaak van de school als centrum van de buurt. Dat is toch wat deze regering sterk nastreeft en daarbij kan de huisvesting helpen. Die vormt als het ware een motor bij de regierol van de lokale overheid. Ik vind het jammer dat ik het CDA noch aan de overkant, noch hier heb kunnen overtuigen van het noodzaak van die rol, maar ik ben blij dat ik heb gemerkt dat ik juist wel heel veel CDA-wethouders, bijvoorbeeld in Maastricht en Uden, zeer spraakmakende wethouders, er wel van heb kunnen overtuigen dat het zeer belangrijk is om het op die manier te doen.

De heer Werner heeft ook nog gesproken over artikel 23 van de

## Netelenbos

Grondwet. Hij zei dat het hem eigenlijk niet om verticale delegatie ging, maar om het punt van gelijke behandeling in gelijke gevallen. In het wetsvoorstel wordt ten aanzien van de kaders waarbinnen een en ander zich moet afspelen, bepaald wat gelijke behandeling is. In AMvB's worden bijvoorbeeld de minimumvoorwaarden voor de huisvesting vastgelegd, en verder noem ik het Bouwbesluit, de Hinderwet, de milieuwetgeving en de ARBO-wetgeving. Dat is een kader voor wat wij zien als een verantwoorde huisvesting. Als gemeenten dat willen, is er meer mogelijk; dat is dan winst voor het onderwijs, maar er wordt vastgelegd wat een verantwoord minimum is, waaraan men zich dan ook dient te houden. Ik wijs er ook op dat de suggestie dat de centrale overheid altijd op dezelfde manier voor financiering heeft gezorgd en schoolbesturen altijd in dezelfde positie heeft geplaatst, niet juist is. Wij hebben eigenlijk per tijdvak voortdurend regelingen veranderd. Als je ziet welke verschillen er in de praktijk zijn, kun je toch niet volhouden dat het altijd hetzelfde is gegaan? Wat telt, is dat kinderen goed worden gehuisvest en dat het onderwijs daarmee wordt gediend. De huisvesting moet zich niet zo ontwikkelen dat je zou kunnen zeggen dat er in gemoede geen onderwijs meer in gegeven kan worden. Maar daar kan geen sprake meer van zijn, want dat regelen wij centraal. De gelijkheid ligt dus vast en dat past in de benadering van de Raad van State en een paar staatsrechtsgelcerden. Ik ervaar de opmerking van de heer Veling dan ook als een steun, omdat hij die zelfde benadering kiest, zij het met een andere inkleuring.

Mevrouw Linthorst, de heer De Jager, mevrouw Tuinstra en anderen hebben nadrukkelijk gewezen op de evaluatie. Zij hebben gevraagd hoe het zit met datgene wat wij gaan evalueren, hoe het zit met de onomkeerbaarheid, hoe het zit met de veiligheidsklep en wat er precies allemaal wordt bekeken tijdens de monitoring. Ik heb toegezegd dat wij de wijze waarop wij dat doen, aan de Kamer over kunnen leggen. Wij gaan het uitwerken in een notitie, zodat de Kamer zelf kan opmaken of het afdoende is geregeld. Als de Kamer commentaar heeft op de wijze waarop het gebeurt, dan kunnen wij

het hier zo bespreken dat het mogelijk is om te spreken over zaken die ontbreken.

Op zichzelf is een proces van monitoring erg ingewikkeld. Wij praten nu met een aantal deskundigen over de manier waarop wij het het beste kunnen realiseren. Wij hebben 630 gemeentebesturen en wij hebben ongeloflijk veel schoolbesturen. Veel basisscholen zijn immers zogenaamde eenpitters. In het basisonderwijs heb je heel veel schoolbesturen. In het voortgezet onderwijs ligt dat iets anders, maar ook daar zijn het er veel. Van mijn kant is er de bereidheid om in de evaluatie de zaken die hier als belangrijk naar voren zijn gebracht, uitdrukkelijk mee te nemen. Dat heeft betrekking op de vraag hoe het gaat met de zorgplicht van de gemeente, op de vraag of de huisvesting toereikend is en of de zaak tot veel conflicten leidt. Ook is de vraag gesteld of er voor schoolbesturen die meer dan één vestiging hebben, zulke grote ongelijkheden ontstaan dat het schoolbestuur daardoor als het ware niet meer kan besturen en dat het in conflictueuze situaties belandt als het gaat om schoolbeleid of de kwaliteit van het onderwijs.

Hoe zit het met investeringsbeslissingen in relatie tot je lesaccenten? Dit zijn allemaal zaken die kunnen worden meegenomen in de evaluatie. De vraag is hoe wij dat monitoren en hoe wij kunnen zorgen voor reële informatie, zonder dat het calculerend gedrag uitlokt. Met permissie zeg ik toch even dat het geen calculerend gedrag moet uitlokken. Tegen mevrouw Schoondergang zeg ik daarom even dat er vanuit de gemeente natuurlijk een specifiek belang is om haar zorgtaak te kunnen realiseren op een wijze die maakt dat het voor de gemeente hanteerbaar is. Maar omgekeerd is er vanuit schoolbesturen natuurlijk ook een discussie gaande waarbij men vanaf de start van de nota School op weg naar 2000 sowieso gedacht heeft dat de privatiseringsslag die toen toch werd aangekondigd, maakte dat je als het ware "mini-Zoetermeren" kon starten zonder dat je een boodschap had aan een aantal signalen vanuit de overheid. Ik promoot niet de overheid als overheid zonder doel. Als mevrouw Tuinstra dat suggereert, heb ik het verkeerde beeld geschetst. Als het gaat om funderend onderwijs, vind ik dat de zorgtaak van de overheid voor

het funderend onderwijs van een andere orde is. Lees artikel 23 er maar op na. In dat artikel 23 gaat het uitsluitend over het lager onderwijs. Dat rekken wij nu op naar het hele onderwijs. Dat is uitstekend, maar de overheid en de Grondwet hebben zich echter altijd nadrukkelijk uitgedrukt richting lager onderwijs, lees funderend onderwijs. Dat maakt dat de rol van de overheid ten opzichte van het funderend onderwijs toch van een andere orde is dan die ten opzichte van de rest van het onderwijs. Kijk maar eens naar het hanteren van eindtermen. Dat doen wij niet in de BVE-sector. Daar worden door de overheid geen eindtermen vastgesteld. Dat doen wij niet in het HBO of het WO, maar wel in het voortgezet onderwijs. De kerndoelen stellen wij ook vast in het basisonderwijs. Wij hebben dus sowieso een andere rol ten aanzien van het funderend deel van het bestel. Daarbij staat de overheid centraal en nu dan soms decentraal, maar het is niet dubbelop. Ik vind dat de overheid niet op die manier haar armslag moet uitbreiden. Dat is niet de bedoeling. Wij moeten kijken waar dingen het beste kunnen gebeuren.

Het kan zijn dat ik nog niet uitputtend genoeg ben geweest als het gaat om de vraag wat er in de evaluatie moet komen. Ook de Tweede Kamer had enige zorgen, maar dat was een ander type zorgen. Daar was men er juist bang voor dat de spreiding van onderwijsvoorzieningen die het gevolg is van handhaving van lespunten en nevenvestigingen, onder druk zou komen te staan. Hier is de hoofdzorg eigenlijk dat het schoolbestuur niet in staat wordt gesteld om een eigen schoolbeleid te voeren. Dat zijn twee andersoortige zorgen. Beide zorgen zullen moeten worden uitgemeten in de evaluatie. Via monitoring moet dit objectief op tafel komen. Ik stel mij voor dat wij deze zomer het plan afmaken en u aanbieden. Van mijn kant bestaat de bereidheid om, als er dingen zijn die de Kamer er wel in had willen hebben en die er niet in staan, dit hier te bespreken. Als blijkt dat het een van de zorgpunten is, kunnen wij dat opnemen in de monitoring. Er is bij ons echt sprake van opperste bereidheid in dezen.

Wat de decentralisatie naar het Gemeentefonds betreft, herhaal ik dat zichtbaar blijft wat de 0 t/m 19-jarigen genereren aan middelen

## Netelenbos

voor basisonderwijs. Ook blijft zichtbaar wat de schoolleerlingen plus de 0 t/m 19-jarigen genereren voor het voortgezet onderwijs en voor het speciaal onderwijs. Ook de dure voorzieningen, de grote centra voor orthodidactiek en voor gehandicapte leerlingen, zitten natuurlijk in dit systeem. Die worden heel specifiek berekend. Dat blijft zichtbaar. Het zit wel in het fonds met zijn eigen dynamiek, maar het is niet onomkeerbaar.

Als wij zouden beslissen, dat dingen niet goed gaan en wij met elkaar van mening zijn dat het anders moet, is er weliswaar wetswijziging nodig, maar die kunnen wij samen maken. Als blijkt dat er vormfouten in het systeem zitten, zijn wij bereid deze te bespreken en indien nodig te wijzigen.

Ik heb een andere inschatting van de dynamiek. Ik heb goed gehoord, welke zorg er in deze Kamer leeft. Als dingen niet goed lopen, zijn wij altijd bereid een en ander bij te stellen. Het zou heel dwaas zijn wanneer wij dat niet zouden doen.

Voorzitter! Het voorbeeld van het VBO was iets anders. Het fenomeen van de VBO-afdelingen elektro en bouw is dat zij heel grote ruimten nodig hebben. Die zijn voor beide afdelingen hetzelfde. De grote dure hallen zijn niet anders. Als men nu bij mij komt en plotsklaps een afdeling elektro en een afdeling bouw wil, ben ik niet de gemakkelijkste. Dan zal ik zeggen: U zoekt het maar uit; u gebruikt uw bouwruimtes maar voor elektro en omgekeerd. In die zin wordt het niet anders dan nu.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Laten wij nu niet belanden in een discussie over non issues. Als in het VBO uit onderwijskundige overwegingen wordt gezegd, dat het beter is om die afdeling daar te concentreren en die daar, hangen daaraan verschillende prijskaartjes voor verschillende richtingen. Het gaat niet om het voorbeeld, maar om de gedachte die er achter zit. Ik sta hier niet om te laten zien, wat ik er allemaal van af weet. Ik signaleer een probleem waarvoor wij een oplossing moeten vinden.

Staatssecretaris **Netelenbos**: Maar dat probleem wordt nu niet opgelost. Als men mij komt zeggen, dat men in plaats van in Uden die grote bedrijfsruimten voor het VBO in

Veghel wil hebben, zeg ik: Schoolbestuur, het spijt mij zeer, u bent volgens de prioriteitsstelling nog lang niet aan de beurt. Wij doen dat niet. Dat is een van de redenen waarom bij fusies met het VBO de VBO-locaties bijna altijd in een nevenvestiging zitten, zowel in de stad zonder spreidingsnoodzaak als buiten de stad met of zonder spreidingsnoodzaak. Dat komt vanwege het investeringsniveau. Wij doen dat niet. De gemeente zal dat ook niet altijd kunnen doen. Daarom zijn dat soort overwegingen in die zin irrelevant. Ik zeg wel eens tegen een schoolbestuur, dat het zich ook een wereld kan dromen die onmogelijk is. Zulke beslissingen kunnen niet, nu niet en straks niet, behoudens wanneer het gebouw afgeschreven is en er ruimte bestaat voor nieuwe investeringen. Als het gebouw nog waarde heeft, zijn wij absoluut ongemakkelijk als het gaat om verplaatsing.

De heer **Veling** (GPV): Het wordt nu een beetje aan dit voorbeeld opgehangen. De staatssecretaris heeft zelf gesproken over de komende herschikkingsoperatie. Ik heb daarvan in mijn eerste termijn ook iets gezegd. In mijn optiek is en blijft het aan de rijksoverheid om te bepalen, welke school waar gevestigd is. Het is dus niet aan de gemeenten, om vervolgens te beslissen wat zij ervoor over hebben, althans zij hebben de zorgplicht voor die school die nu eenmaal in hun gemeente is of komt. Dat lijkt mij een mogelijk antwoord op de vraag van mevrouw Linthorst. Het is naar mijn idee wel terdege een probleem. Ik zie de oplossing daarin dat de gemeente een zorgverplichting heeft en dus moet accepteren dat er nu eenmaal, vanwege een herschikking of zoiets, een bepaalde vestiging in een bepaalde gemeente is.

Staatssecretaris **Netelenbos**: In deze benadering heeft u gelijk. Bij een besluit dat eenzijdig is genomen door het schoolbestuur, past het antwoord dat ik zojuist heb gegeven. Voor de herschikkingsoperatie VBO/MAVO en de mogelijke investeringsconsequenties van de planologie die wij daarop zullen zetten, zal artikel 2 van de Financiële verhoudingswet gelden. Dan zullen wij ook moeten aangeven hoe dat wordt gefinancierd. Als dat uiteindelijk leidt tot herschikking op initiatief

van de rijksoverheid via de planprocedure, dan kunnen wij niet afzijdig blijven. Dan kan dat niet worden gerealiseerd. In die positie mag je gemeenten natuurlijk niet brengen. Dat maakt het soms best moeilijk, maar het is nu ook niet altijd even makkelijk. Ik kan geen besluit meer nemen met investeringsconsequenties zonder aan te geven hoe dat zit.

Mevrouw Tuinstra zegt: dat duurt toch allemaal heel lang; daar heb je toch een wet voor nodig of op zijn minst een voorstel. Dat is natuurlijk waar. Zij gaf het voorbeeld van het schoolplein. Als een schoolbestuur iets extra's wil met dat schoolplein, dan is het nu niet anders dan straks: als je dat zelf beslist, moet je dat ook zelf zien te regelen. Als wij hier gezamenlijk zouden zeggen dat iedere school ineens een ander type schoolplein moet hebben, dan moeten wij zelf de financiering daarvoor bieden. Anders kan dat niet. Dan breng je de gemeente in een verkeerde positie. Ik heb in eerste termijn het voorbeeld gegeven van de keuken. Als wij ineens zouden zeggen dat er bij het vak verzorging in de basisvorming wordt gekookt, dan moet ik de financiering verzorgen. Zo simpel is dat. Anders kan dat niet, want dan ben je verkeerd bezig. Wij hebben het al eens gedaan. Neem het vak techniek in de basisvorming. Daarvoor is toen een enorme investerings- en verbouwpuls naar de scholen gegaan. Het was al zo en het zal niet anders gaan.

Mevrouw Tuinstra en de heer De Jager hebben nog eens gewezen op het zogenaamde genuanceerde model van doordecentralisatie: territoriaal decentraliseren wanneer de schaal van dien aard dat het onvermijdelijk is en functioneel decentraliseren wanneer schoolbesturen dat aankunnen. Hier is principieel gekozen voor een andere aanpak vanuit de redenering die ik schetste, vanuit de gang van de wetsgeschiedenis. Als je zo'n knip zou aanbrengen, deels naar het Gemeentefonds en deels naar de schoolbesturen, dan zou dat ook in de praktijk betekenen dat de financiering voor dat deel op de onderwijsbegroting zou blijven staan. Dan krijg je een heel ingewikkeld duaal systeem. Dan moet je als het ware voortdurend discussies hebben, niet alleen over de accresverhoging van het Gemeentefonds op die 1,8

## Netelenbos

ml. of in dat geval minder, maar ook over de vraag wat je doet met de budgetten voor de schoolbesturen. Dat is toch buitengewoon complex. Daardoor kom je met een heel ingewikkeld bestel te zitten. Daar is niet voor gekozen. Bij de OKF-operatie BVE ligt dat wel voor. Maar nogmaals, de Tweede Kamer maakt daar een hoop bezwaren tegen. Daar zie je een discussie, precies andersom, hoe men dat ziet. Ik blijf erbij dat het systeem met de gemeente in de rol van beslisser eenduidiger werkt. Wij moeten kijken of dat in de praktijk goed functioneert, maar ik heb al geschetst hoe ik die monitoring zie.

Mevrouw Tuinstra heeft een opmerking gemaakt over de Onderwijsraad. Ik vind het jammer dat ik haar er niet van heb kunnen overtuigen dat het toch van groot belang is dat je draagvlak hebt voor het wetsvoorstel. Het gaat om bestuurlijke processen, je probeert overtuigend en vertrouwenwekkend te zijn naar vele participanten in het maatschappelijk middenveld en je weet dat dit ertoe doet. Ik vind dat je het dan niet moet laten. Mevrouw Tuinstra hield juist zelf zo'n pleidooi voor het maatschappelijk middenveld. Als datzelfde middenveld via het Scheveningse akkoord ± daarbij is het overigens niet besproken, maar bij nader inzien zei men: het ware toch beter dat het ook zo ging ± aangeeft dat men dat vertrouwenwekkend vindt, dan ben ik toch van mening dat wij dat niet moeten nalaten. Het leidt niet tot ernstige verlenging van procedures, want het kost hooguit vier weken. Procedures in het kader van de AWB duren veel langer. Ik ben het met de heer Veling eens dat dit preventief werkt. Dat is goed, want het houdt partijen bij de les. Dat is soms ook echt nodig, want soms heeft men al binnen de kortste keren een schoolstrijd geëntameerd. Dat moet dus echt niet. Ik vind dat de wens moet worden gehonoreerd om het draagvlak te vergroten. Ik heb dat met overtuiging in het debat in de Tweede Kamer willen doen. Daarover hebben wij toen een mooi debat gevoerd.

De heer De Jager heeft nog eens gezegd dat het budget niet alleen als gevolg van de efficiencykorting maar sowieso ontoereikend is. Ik heb aangegeven dat ik het op zichzelf jammer vind dat er een efficiencykorting op zit. Ik vind het niet mooi dat je de decentrale overheid in een

positie brengt waarin je altijd zeker weet dat je kunt korten. Het is ook niet meer het beleid van nu. Er is nu echter wel kapitaaldienstfinanciering mogelijk voor het voortgezet onderwijs, hetgeen wij niet kunnen doen. Kijkend naar de historische lasten en naar de geraamde ontwikkeling van het fonds, hebben wij binnen nu en vier jaar 500 mln. vrij te besteden. Dat is een aanzienlijk bedrag. Gemeenten moeten voorzichtig zijn, maar dat geldt ook voor het Rijk. Ik ben absoluut van mening dat het verantwoord is. Ik wijs erop dat het, ingeval uit de evaluatie blijkt dat er spanningen ontstaan, toch een rijksbeslissing blijft wat er in dat fonds komt. Hiermee is de discussie dus niet afgewenteld. Mevrouw Van de Vondervoort wees al op het leerlingenvervoer. Ik kan haar zeggen dat ik af en toe stevige discussies met de gemeenten over dat leerlingenvervoer heb. Ik heb met de Tweede Kamer een afspraak gemaakt over de wijze waarop wij de gemeenten daarbij in een betere positie kunnen brengen. Ook hier zie je dus dat de ontwikkeling niet stopt als je zo'n besluit eenmaal hebt genomen.

Zowel de heer De Jager als mevrouw Schoondergang merkte op dat de veiligheidsklep vooral aan de kant van de gemeenten is gelegd en minder aan de kant van de schoolbesturen. Ik waag dat toch te betwijfelen. De gemeente kan bij een verkeerd financieel beleid een artikel-12-gemeente worden. Dat is niet zo leuk, maar dat is toch van een heel andere orde dan een schoolbestuur dat met faillissement wordt bedreigd. Bij privatisering is het echt zo ± zie ook de discussies met de minister van OCW en de OKF in het HBO ± dat failliet failliet is; er is geen vangnet. Dat is in dit deel van het bestel toch vrij ingewikkeld en moeilijk. Vandaar dat de vangnetten in goede handen zijn bij de gemeenten. Ik vind dus dat wij niet uitsluitend richting de gemeenten hebben geredeneerd. De VNG is ook zeker niet begonnen met de redenatie, dat het VO mee moest. Het was het kabinet-Lubbers III dat vond dat deze decentralisatie moest plaatsvinden. Vervolgens ging men met de VNG onderhandelen. Natuurlijk doet de VNG dan zaken voor de gemeenten; dat is alleen maar te begrijpen. Hierna is beoordeeld of het voor de scholen

verantwoord was en dat is met "ja" beantwoord.

Mevrouw Schoondergang sprak nog over een brief van de Gehandicaptenraad. Ik ken die brief niet, maar haar zorg is onterecht. Ik ben zelf een zeer groot voorstandster van de integratie van gehandicapten in het regulier onderwijs. Men kan er echt van op aan dat ik erop zal toezien dat een goede toegang conform het Bouwbesluit gegarandeerd is. Volgens mij maakt de Gehandicaptenraad zich dus voor niets zorgen, maar ik zal daar zeker op toezien.

□

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Voorzitter! Ik ben blij dat het debatje met de heer Werner over de doordecentralisatie verhelderend heeft gewerkt. Een gemeentebestuur kan inderdaad een deel van de uitvoering doorgeven aan de stadsdeelraden, maar niet datgene wat principieel de gelijke behandeling binnen de gemeente moet regelen: het vaststellen van de verordening en alles wat daarmee annex is. Dat beperkt dus zeer sterk de mogelijkheden van stadsdeelraden. Dat is ook beoogd.

De heer **Werner** (CDA): Het antwoord dat ik bij de schriftelijke voorbereiding heb gekregen, was dat de gemeente bepaalt wat de stadsdeelraden kunnen gaan doen, binnen het kader van de Gemeentewet en de binnengemeentelijke decentralisatie, en dat de stadsdeelraden op hun beurt kunnen gaan doordecentraliseren naar schoolbesturen. Uit dat antwoord krijg ik de indruk dat geld naar het Gemeentefonds gaat, van daar naar gemeenten, van gemeenten naar stadsdeelraden, en dat stadsdeelraden weer kunnen beslissen om door te decentraliseren naar de scholen. Het staat hier echt, hoor! Maar dat is dus niet juist?

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Ik heb de tekst niet paraat, dus ik reageer even op wat u zegt. Het is in ieder geval nadrukkelijk de bedoeling dat de verordening en alles wat daarin behoort te worden geregeld, op het centrale niveau van een gemeente wordt vastgesteld, en dat die bevoegdheid niet kan worden doorgegeven, in die zin dat er verschillende verordeningen op het

## Van de Vondervoort

grondgebied van één gemeente kunnen fungeren. Dat is relevant. Vervolgens kan een gesprek met een schoolbestuur over de vraag of in deelgemeente A of deelgemeente B schoolbestuur en deelgemeente overeenstemming bereiken over doordecentralisatie als de centrale stad heeft besloten dat doordecentralisatie in beginsel tot de mogelijkheden behoort, wel in de uitvoeringspraktijk passen. Maar ik denk dat het daarvan in de praktijk nauwelijks zal komen, doordat die centrale stad absoluut de verantwoordelijkheid heeft en houdt voor de verordening, en alles wat daarmee annex is, dus ook principe-beslissingen over doordecentralisatie. Daarover behoren in de verordening zaken te worden geregeld.

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Ik dacht dat doordecentralisatie niet geregeld werd in de verordening. Uit uw tekst begrijp ik nu dat u wel die relatie legt en dat dit één van de zaken is die in de verordening geregeld moeten worden. Dat is toch niet zo?

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Een gemeenteraad moet besluiten over de vraag, of hij wel of niet wil doordecentraliseren. Dat behoort dus op het niveau van de centrale stad, van de centrale gemeente, gekozen te worden.

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Maar volslagen onafhankelijk van de verordening.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Dat zou eventueel los van de verordening kunnen.

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): "Eventueel los", maar ik dacht dat het niets met elkaar te maken had.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Waar het om gaat, is dat de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid die daarmee annex zijn, bij de centrale gemeenteraad liggen. Doordecentralisatie kan dus uitsluitend betrekking hebben op beperkte uitvoering van activiteiten binnen de kaders die door de centrale gemeente zijn vastgesteld. Er kan dus geen situatie ontstaan, dat er verschillende regels gelden op

dat terrein binnen het grondgebied van de gemeente.

Wat de veiligheidsklep bij het oormerken betreft, is het misschien goed, de financiële kant van de zaak nog even van een paar opmerkingen te voorzien, ook in reactie op wat mevrouw Schoondergang en de heer De Jager hebben gezegd over monitoring. Waar het gaat om de uitwerking van de verdeling van middelen in de Financiële-verhoudingswet, heb ik in de Tweede Kamer bij de behandeling van de nieuwe Financiële-verhoudingswet nadrukkelijk toegezegd, dat ik vroeg in de tijd, en dus binnen de periode van vijf jaar die geldt als overgangperiode voor deze wet, zorg zal dragen voor een zodanig inzicht in de financiële kant van de zaak, dat dit in de evaluatie goed betrokken kan worden. De discussie daar had in hoge mate betrekking op het voortgezet onderwijs, omdat de spreiding daarvan van een andere orde is, en de complicaties in de uitwerking van een andere orde zouden kunnen zijn dan bij het basisonderwijs. Ik heb daar nadrukkelijk de toezegging gedaan om als het gaat om de financiële kant in verhouding tot wat bestuurlijk wordt beoogd in het wetsvoorstel, de informatie daarover goed te verzamelen, zodat die ook bij de eindevaluatie over vijf jaar betrokken wordt. Voor ons is het namelijk relevant om na te gaan, of de aansluiting van de financiële middelen op dat wat je een gemeente oplegt aan zorgplicht, zich tot elkaar verhoudt op een manier, dat je in redelijkheid ook van de gemeente kunt verwachten dat ze de wet uitvoert. Dat is een heel belangrijk punt, en dat zal dus nadrukkelijk in de evaluatie van de Financiële-verhoudingswet als zodanig als bijzonder onderdeel van de evaluatie worden meegenomen, op uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer. Ik denk dat het goed is om dat hier ook even te melden, omdat het in dit debat een relevant gegeven is.

De kwestie van de achterstands-situatie is als volgt. Het Gemeentefonds houdt rekening met sociaal-economische achterstanden. Naarmate de sociaal-economische achterstand groter is, telt het gewicht van het kind dat telt voor de verdeling van de onderwijs-huisvestingsmiddelen zwaarder. Dus los van alle andere financieringsmid-

delen in de onderwijssystematiek, waarin rekening wordt gehouden met achterstand van kinderen, wordt ook door het verdeelmechanisme van het Gemeentefonds een zeker gewicht toegekend aan de leerling als er sprake is van achterstand. Ik denk dat dat relevant is, omdat de aansluiting van middelen op waar de kosten worden gemaakt dan beter wordt gegarandeerd.

Mijn laatste opmerking betreft de verhouding tussen territoriale en functionele decentralisatie. Los van de principiële kant van de discussie als het gaat om de voorkeur voor territoriale decentralisatie, is het van belang om in de uitvoerbaarheid van dat gescheiden systeem in de gaten te houden dat als het gaat om grote schoolbesturen die die functionele decentralisatie heel goed zouden kunnen uitvoeren, het een beperkt aantal schoolbesturen betreft en het dus de vraag is of je daaraan de voorrang zou moeten willen geven. Dit ook om praktische redenen, omdat je voor het geheel van de scholen dan een aantal complicaties krijgt, want het kan in de praktijk betekenen dat je de afwegingsmarges van de gemeenten daardoor behoorlijk verkleint. Het is de vraag of dat dan niet een inbreuk is op de mogelijkheden van de gemeenten om die zorgplicht daadwerkelijk uit te voeren en een gelijke behandeling op het niveau van de gemeenten te garanderen. Het is zo dat als je de verdeling van middelen wilt organiseren, je binnen het Gemeentefonds weer een extra stroom moet maken om af te zonderen die leerlingen die als het ware binnen het Gemeentefonds op een school zitten, waarvoor de functionele decentralisatie is geregeld. Dat is een complex rekenwerk. Niet dat dat soort complexe dingen nu doorslaggevend moeten zijn, maar in aanvulling op dat wat er in principiële termen over is gezegd, is het goed om te weten dat ook een groot aantal omstandigheden complicaties kunnen vormen die van praktische aard zijn.

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): De staatssecretaris had mij er bijna van overtuigd dat er weinig verschil is of schoolbesturen met vestigingen in meerdere gemeenten per vestiging met de centrale overheid moeten onderhandelen of met de gemeente. Zij zegt nu echter dat als je functioneel



## Van de Vondervoort

decentraliseert, dat een belemmering is voor de gemeentelijke vrijheid om allerlei zaken te regelen. Nu snap ik het dus niet meer.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Als je een deel van de scholen op het grondgebied uitzondert van de gemeentelijk beslissingsruimte, bijvoorbeeld wat betreft de vraag of je wilt doordecentraliseren of de wijze waarop je binnen de gemeente het gebruik van de gebouwen in zijn totaliteit beleidsmatig kunt sturen en regelen, kan er een situatie ontstaan dat de ruimte die de gemeente overhoudt, problematisch is. Ik zeg niet dat het altijd zo is, maar het kan.

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Diezelfde redenering gaat dan toch ook op voor het schoolbestuur? Dat kan dan toch ook geen beleid voeren?

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: De discussie gaat over grote schoolbesturen die over heel veel gemeenten verspreid zijn.

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Daar heb ik het ook steeds over.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Er kan dus, wanneer niet alle betrokken gemeenten willen doordecentraliseren, ook voor een schoolbestuur de situatie ontstaan waarin het moet afwegen of het, gelet op de toestand van de gebouwen en de beleidsruimte, de voorkeur geeft aan een gedeeltelijke doordecentralisatie. Dat doet niets toe of af aan de financiering van nieuwe vestigingen en de besluitvorming die daarover moet plaatsvinden.

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Ik had het niet over financiering maar over de ruimte om beleid te kunnen voeren.

De heer **Ginjaar** (VVD): Voorzitter! Voordat u voorstelt tot afhandeling van dit wetsvoorstel over te gaan, wil ik u namens de fractie van de VVD vragen, de afhandeling pas volgende week te laten plaatsvinden. Wij hebben namelijk behoefte aan indringend beraad.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel op verzoek van de fractie van de VVD voor, de verdere behandeling van dit wetsvoorstel volgende week te doen plaatsvinden.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 21.50 uur

## Besluiten en ingekomen stukken

### Lijst van besluiten:

De voorzitter heeft na overleg met het College van senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op:  
2 juli 1996

Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met decentralisatie van regelgeving op arbeidsvoorwaardelijk terrein, alsmede wijziging van enkele andere wetten (decentralisatie rechtspositieregeling educatie en beroepsonderwijs) (23946);

Wijziging van de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en de Tijdelijke wet bekostiging nieuwe basisscholen inzake vereenvoudiging van het bekostigingsstelsel voor het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs (vereenvoudiging Londo) (23636);

Wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten (24235);  
3 september 1996

Gemeentelijke herindeling van Schouwen-Duiveland en Walcheren (24461);

Gemeentelijke herindeling van Lemelerveld (24569);  
10 september 1996

Goedkeuring van het Akkoord betreffende Gemeenschapsoctrooien; Luxemburg, 15 december 1989 (Trb. 1990, 121) (23953, R1524);

b. het voorbereidend onderzoek van de volgende wetsvoorstellen door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat te doen plaatsvinden op:  
2 juli 1996

Wijziging van de Belastingregeling voor het Koninkrijk in verband met maatregelen met het oog op het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik alsmede in verband met technische aanpassin-

gen (24583, R1564);  
de vaste commissie voor Justitie te doen plaatsvinden op:  
2 juli 1996

Wijziging van de Wet aansprakelijkheid olietankschepen (24473);  
de vaste commissie voor Defensie te doen plaatsvinden op:  
10 september 1996

Bepalingen met betrekking tot de militaire dienstplicht alsmede wijziging van enige wetten en overgangsrecht (Kaderwet dienstplicht) (24245).

### Lijst van ingekomen stukken, met de door de voorzitter ter zake gedane voorstellen:

1. de volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen:

Wijziging van de artikelen 5 en 9 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en in verband daarmee van enige andere artikelen van dit Wetboek (22408);

Regeling van het conflictenrecht inzake de erfopvolging alsmede de vereffening en de verdeling van de nalatenschap, mede in verband met de bekrachtiging van het op 1 augustus 1989 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag inzake het recht dat van toepassing is op erfopvolging (Trb. 1994, 49) (Wet conflictenrecht erfopvolging) (23857);

Goedkeuring van het op 1 augustus 1989 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag inzake het recht dat van toepassing is op erfopvolging (Trb. 1994, 49) (23863, R1510);

Bepalingen met betrekking tot de militaire dienstplicht alsmede wijziging van enige wetten en overgangsrecht (Kaderwet dienstplicht) (24245);

Gemeentelijke herindeling van Lemelerveld (24569);

Wijziging van de Belastingregeling voor het Koninkrijk in verband met maatregelen met het oog op het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik alsmede in verband met technische aanpassingen (24583, R1564);

Wijziging van de Mediawet in verband met verlenging van het huidige toezicht op toegang tot draadomroepinrichtingen (24762).

Deze wetsvoorstellen zullen in handen worden gesteld van de desbetreffende commissies;