



De heer Koekkoek (CDA)

de consequentie dat mensen niet worden geacht te solliciteren. Anders lijkt het op het eten van twee walletjes: je gaat wel vrolijk solliciteren maar als het niets wordt, heb je altijd nog die goede regeling. Waarom dan een regeling voor 58-plussers en niet voor mensen van een andere leeftijd? Dat was een lastig punt, maar al met al ben ik er toch mee akkoord gegaan. In het onverhoopte geval – hij wordt niet geacht te solliciteren – dat een burgemeester van boven de 58 solliciteert maar wordt afgewezen, komt hij toch nog in aanmerking voor deze regeling. Ik heb dat inderdaad afgesproken in het georganiseerd overleg. Dat zal dus gebeuren.

Mevrouw **Oedayraj Singh Varma** (GroenLinks): Voorzitter! De minister heeft gezegd dat de mensen die vrijgekomen zijn in herindelingsgebieden weer onder dak gebracht moeten worden. Dit betekent dat er geen nieuwe sollicitanten kunnen zijn. Wat betekent dat voor de positie van vrouwelijke burgemeesters? Wij hebben ooit afgesproken dat wij moeten proberen minimaal 100 vrouwelijke burgemeesters te krijgen. Wijkt de minister af van dit voorstellen of gaat hij dat specifieke beleid

ook in deze gebieden laten plaatsvinden?

Minister **Dijkstal**: Voorzitter! Toen dat punt in deze Kamer werd behandeld, is door allen gezegd dat een aantal van de wensen in concurrentie is met elkaar. Als je de politieke verhoudingen beter tot hun recht wilt laten komen, als je meer vrouwen in het openbaar bestuur wilt en als je vrijgekomen, ook niet-vrouwelijke, burgemeesters onder dak wilt brengen, dan concurreren de doelstellingen met elkaar. Ik heb in het overleg gezegd en ik heb het gisteren in het overleg met de commissarissen van de koningin herbevestigd, dat een van deze zaken niet automatisch boven de andere gaat. Er zit spanning tussen. Wij moeten in de praktijk bekijken hoe wij zo goed mogelijk met deze wensen rekening kunnen houden. Mevrouw Nijpels noemde de kwestie van de 58-plussers. Wij willen proberen deze mensen in te zetten en wel als waarnemers. Gisteren hebben de commissarissen van de koningin mij laten weten dat zij daartoe nadrukkelijk bereid zijn. Ik heb zelfs al twee goede voorbeelden op dit terrein. Op die manier proberen wij de spanningen tussen de doelstellingen weg te nemen, maar helemaal wegnemen kunnen

wij ze niet. Ik zeg wel met nadruk dat wij, waar mogelijk, meer vrouwen in dit ambt moeten benoemen.

De heer **De Cloe** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! De fractie van de PvdA heeft voor het zomerreces, bij de behandeling van de notitie van de minister, nadrukkelijk ingestemd met het uitgangspunt van de notitie, namelijk versterking van de positie van de vertrouwenscommissie van de gemeenteraad in het algemeen. De Kamer heeft dat ook uitgesproken. De uitwerking in de brief van 14 augustus heeft ook onze instemming. Het verbaast mij dan ook dat mevrouw Nijpels pas nu met de opmerkingen komt. Het stuk ligt al meer dan een maand bij de Kamer!

Ik heb nog een vraag aan de minister. In antwoord op de vraag van mevrouw Nijpels of de circulaire wellicht wat dwingend is, antwoordt hij: nee. Is de circulaire niet ontmoedigend, zo vroeg mevrouw Nijpels. Ook niet, zo antwoordt de minister. Maar ik lees in de notitie dat voor degene die 58 jaar of ouder is geen sollicitatieplicht geldt en dat betrokkene niet meer wordt geacht te solliciteren naar de vacature in de nieuw te vormen gemeente. Dat kan prachtig worden omschreven, maar het is toch bepaald wel ontmoedigend om te solliciteren!

Minister **Dijkstal**: Natuurlijk. Wellicht heb ik mij onzorgvuldig uitgedrukt. Ik heb gezegd dat men niet geacht wordt te solliciteren. Dat is natuurlijk ontmoedigend. Dat is de hele strekking van de regeling. Zou ik het niet willen ontmoedigen, dan had ik de regeling ook niet gemaakt!

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs met betrekking tot de financiële gelijkstelling en enige technische aanpassingen (24645).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Koekkoek** (CDA): Mijnheer de voorzitter! De financiële gelijkstelling van bijzonder en openbaar onderwijs is een van de verworvenheden van de grondwetsherziening van 1917. Die financiële gelijkstelling maakte de verdere bloei van het bijzonder onderwijs mogelijk. De financiële gelijkstelling is een van de grondslagen van ons unieke Nederlandse onderwijsbestel, een onderwijsbestel dat past bij de Nederlandse identiteit.

Vanaf de Lager-onderwijswet 1920 heeft de overschrijdingsregeling deel uitgemaakt van de wettelijke regeling van de financiële gelijkstelling. Die overschrijdingsregeling is in het algemeen een billijke regeling. Met de overschrijdingsregeling gaat men ervan uit dat de behoeften van het bijzonder onderwijs niet minder zijn dan die van het openbaar onderwijs. Toch zijn aan de overschrijdingsregeling ook nadelen verbonden. De overschrijdingsregeling kan een rem zetten op noodzakelijke uitgaven voor het openbaar onderwijs. De overschrijdingsregeling kan het bijzonder onderwijs bevoordelen, terwijl dat niet nodig is. Deze bevoordeling komt overigens steeds minder voor door de toenemende tekorten. Voorts sluit de overschrijdingsregeling uit dat het bijzonder onderwijs zelf extra middelen van de gemeente ontvangt als dat nodig is. Daarom zijn in verschillende gevallen – ik noem in dit verband: het onderwijsvoorrangsbeleid en de sociale vernieuwing – al in de wetgeving uitzonderingen op de overschrijdingsregeling gemaakt.

Voorzitter! Het is begrijpelijk dat de aanpassing van de overschrijdingsregeling een van de onderwerpen van het Schevenings beraad inzake bestuurlijke vernieuwing is geweest. Voor de regering is het Schevenings akkoord een afspraak waaraan zij gebonden is en die zij in de Staten-Generaal behoort te verdedigen. De Kamer heeft een enigszins andere verantwoordelijkheid. Het staat ons vrij de overlegpartners verder tegemoet te komen dan de regering heeft gedaan. Als wij daarentegen iets af willen doen aan de afspraken, zou een behoorlijke procedure vereisen dat de regering het overleg met de akkoordpartners heropent.

De heer **De Cloe** (PvdA): Voorzitter!

Dit is een interessante stelling. Wie bepaalt wat verdergaand is of minder verre gaand? Ook de betrokken partners kunnen daarover van mening verschillen.

De heer **Koekkoek** (CDA): Het is niet uit te sluiten dat de partners daar verschillend over denken, maar in het algemeen zullen wij bij een dergelijke discussie in de Kamer wel een oplossing vinden en kunnen bepalen wat de partners wensen en wat de regering wenst.

Voorzitter! Zoals steeds wil de CDA-fractie ook dit wetsvoorstel in de eerste plaats toetsen aan het criterium: wat wordt het onderwijs – los van de vraag of dat openbaar of bijzonder onderwijs is – er beter van? Een pluspunt van de voorgestelde regeling is dat een meer doelgerichte besteding van gemeentelijke middelen mogelijk wordt. Er zijn echter ook risico's. Er komen steeds meer signalen waaruit blijkt dat de rijksbekostiging tekortschiet. Daaronder lijden zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs. Wat het voortgezet onderwijs betreft, noem ik het advies van de normeringscommissie. Dat heeft ons nog niet bereikt, maar wij konden hierover wel een bericht lezen in Binnenlands Bestuur van 6 september. De normeringscommissie voor het voortgezet onderwijs stelt volgens de kop van het bericht: Kwaliteit onderwijs in gevaar door te lage vergoedingen. Van de staatssecretaris zou ik graag horen wanneer de Kamer over dit advies kan beschikken. Ik heb het nog niet gezien, maar wellicht zal het spoedig komen. Voor de bespreking van dit onderwerp is het natuurlijk van groot belang.

Openbare scholen hebben thans de garantie dat de gemeente de rekeningen betaalt voor gas, water en elektra, ook als de rijksvergoeding tekortschiet. Dankzij de overschrijdingsregeling kan ook het bijzonder onderwijs een deel van de tekorten dekken. Als openbare scholen worden verzelfstandigd, verdwijnt de garantie dat de gemeente bij de noodzakelijke kosten voor een aanvulling zorgt en blijft dus ook het bijzonder onderwijs, net als de verzelfstandigde openbare scholen, met een gat zitten.

Het wetsvoorstel Bestuursvorm openbaar onderwijs gaat niet verder dan dat als de gemeenteraad de begroting niet tijdig goedkeurt, de gemeenteraad maatregelen kan

nemen om de continuïteit van het onderwijsproces te waarborgen. Deze maatregelen kunnen berusten op een verordening, als bedoeld in artikel 105a1 of 105a2 van het aan de orde zijnde wetsvoorstel, maar dat hoeft niet. De CDA-fractie vindt de continuïteit van het onderwijs zo belangrijk, of het nu gaat om openbare of bijzondere scholen, dat zij van mening is dat als de gemeenteraad een verordening vaststelt, de raad daarbij ook een voorziening moet regelen waarop een beroep kan worden gedaan als de voortgang van het onderwijs in het gedrang komt. Daarom hebben wij hierover een amendement ingediend.

Door de nieuwe bevoegdheid van de gemeenteraad kan de ongelijkheid tussen scholen in verschillende gemeenten alleen maar groter worden. Dat zal onder meer pijnlijk zichtbaar kunnen worden bij nevenvestigingen. Een nevenvestiging in bijvoorbeeld een rijke randgemeente, waarvan de hoofdvesting in een arme, grote stad is gevestigd – die situatie komt voor – zal er zichtbaar slechter aan toe zijn dan een in dezelfde rijke randgemeente gevestigde school. Wij moeten ons de vraag stellen welke verschillen wij aanvaardbaar vinden als het gaat om de bekostiging van scholen in een klein land als het onze. Het lijkt de CDA-fractie goed om de wet die wij nu behandelen na verloop van tijd te evalueren. Dan kunnen wij zien hoe de nieuwe bevoegdheid heeft uitgepakt. Het is voorts van belang om te weten of de verschillen tussen arme en rijke scholen groter worden ten gevolge van het gemeentelijke beleid. Daarom hebben wij een amendement met een evaluatiebepaling ingediend.

Het wetsvoorstel brengt risico's met zich voor het bijzonder onderwijs. Als een bijzondere school eerst probeert om zelf de eindjes aan elkaar te knopen, voordat zij een beroep op de gemeentelijke verordening doet, dan kan het zijn dat openbare scholen allang een voorziening hebben, die niet meer wordt vergoed aan de bijzondere scholen; een en ander loopt dan immers via de verordening. Daarom lijkt het ons goed dat de gemeente jaarlijks een overzicht van de gedane uitgaven maakt, op basis van de verordening, en dat overzicht aan de schoolbesturen zendt. Ook op dat

## Koekkoek

punt hebben wij een amendement ingediend. Omdat het gemeentebestuur een nieuwe bevoegdheid krijgt, die bovendien de overschrijdingsregeling buiten werking kan stellen, is ook adequate rechtsbescherming nodig. Ik kom daar later op terug.

De tweede belangrijke toetssteen, waaraan de CDA-fractie dit voorstel afmeet, is artikel 23 van de Grondwet. De Grondwet verlangt dat de eisen van deugdelijkheid bij wet worden geregeld, dat daarbij de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs in acht wordt genomen en dat het bijzonder onderwijs naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs wordt bekostigd. Volgens de Raad van State moet bij delegatie van regelgevende bevoegdheid aan lagere overheden wijze voorzichtigheid en grote terughoudendheid worden betracht. De wetgever dient ten principale de verantwoordelijkheid te behouden voor de vaststelling van deugdelijkheidseisen en andere bekostigingsvoorwaarden voor het onderwijs. De wet dient de criteria vast te stellen binnen welke grenzen gemeenteraden bekostigingsvoorwaarden kunnen vaststellen, aldus de Raad van State.

Voldoet het wetsvoorstel aan deze eisen? Het wetsvoorstel regelt slechts dat de gemeenteraad een verordening moet of kan vaststellen als de gemeente uitgaven wil doen voor het onderwijs, die niet door het Rijk worden vergoed. Welke voorzieningen kunnen worden aangevraagd, zegt het wetsvoorstel niet. Het Schevenings akkoord maakt onderscheid tussen aanvulling van exploitatiekosten bij een of meer openbare scholen en toekenning van additionele middelen in verband met lokaal onderwijsbeleid. In het eerste geval is de overschrijdingsregeling van toepassing, in het tweede geval de verordening. Het onderscheid tussen aanvulling van tekorten en additionele middelen is echter niet eenvoudig. Vandaar dat de CDA-fractie het soort voorzieningen op andere wijze wil specificeren. Wij moeten vooropstellen dat de verordening geen betrekking kan hebben op voorzieningen in de huisvesting als bedoeld in artikel 66 van de Wet op het basisonderwijs, omdat voor de huisvestingsvoorzieningen een afzonderlijke verordening moet worden vastgesteld. De voorzieningen waarop de verordening wel betrekking kan

hebben, zijn te vinden in artikel 93 van de Wet op het basisonderwijs en de overeenkomstige artikelen in andere wetten. Dat kunnen dan zijn materiële voorzieningen, nader onder te verdelen in:

- a. onderhoud;
- b. energie en waterverbruik;
- c. publiekrechtelijke heffingen met uitzondering van de belasting voor onroerende zaken;
- d. middelen;
- e. administratie, beheer en bestuur.

Naast de materiële voorzieningen, noem ik de uitgaven voor personeel.

De heer **Cornielje** (VVD): In het amendement op stuk nr. 10 komt u ook met die opsomming, maar daarin wordt gesproken van "kunnen". Is het dus een limitatieve opsomming of moet het gelezen worden als "in ieder geval betrekking hebbend op deze onderdelen"?

De heer **Koekkoek** (CDA): Het is de bedoeling dat dit een uitputtende opsomming is. Ander had ik inderdaad de woorden "in ieder geval" opgenomen.

De Grondwet eist dat de wet ten minste de door de gemeente te verschaffen voorzieningen noemt, omdat anders onvoldoende duidelijke criteria aanwezig zijn.

Dan kom ik te spreken over de rechtsbescherming. De gezamenlijke richtinggevende uitspraken van juli en november 1993 voorzien in een algemeen rechtsbeschermingsmodel terzake van nieuwe gedecentraliseerde bevoegdheden. Dit voorziet in op overeenstemming gericht overleg met de schoolbesturen over een nieuwe verordening.

Voorts voorziet dat model in beroep op de Onderwijsraad, die gemeentelijke besluiten kan toetsen aan de in artikel 23 van de Grondwet neergelegde beginselen. Van een uitspraak van de Onderwijsraad staat beroep open op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De gezamenlijke uitspraken van 22 maart 1994 zeggen in de paragraaf over de financiële gelijkstelling dat tegen verordeningen op grond waarvan gemeenten extra middelen kunnen toekennen, beroep zal openstaan op de administratieve rechter. Voorts zijn nadere afspraken gemaakt over het algemene rechtsbeschermingsmodel bij nieuwe bevoegdheden.

De CDA-fractie meent dat de uitvoering van het Schevenings

akkoord meebrengt dat het algemene rechtsbeschermingsmodel in het wetsvoorstel financiële gelijkstelling wordt opgenomen: dus op overeenstemming gericht overleg en beroep op de Onderwijsraad voor de grondwettelijke aspecten. Wij erkennen evenwel de politieke realiteit dat de Kamer bij het wetsvoorstel decentralisatie huisvesting niet verder heeft willen gaan dan aanvaarding van het amendement-Schutte, dat voorziet in een adviesrol voor de Onderwijsraad. Wij vinden dat ten minste het amendement-Schutte ook in het wetsvoorstel financiële gelijkstelling moet worden opgenomen. Daarbij moet een ommissie worden goedge maakt. De Onderwijsraad moet ook kunnen toetsen aan de eis van bekostiging van bijzonder en openbaar onderwijs naar dezelfde maatstaf. Ik verwijs naar het amendement-Schutte dat ik mede heb ondertekend. Een bepaling over de rechtsbescherming acht de CDA-fractie van groot belang voor het vertrouwen van het bijzonder onderwijs en van het eventueel verzelfstandigde openbaar onderwijs in de nieuwe bevoegdheid van de gemeenteraad.

De Kamer heeft haar eigen verantwoordelijkheid ten opzichte van het Schevenings akkoord. Wij zouden op enkele punten – dat zijn geen hoofdpunten van de afspraken – ervan willen afwijken. Zij betreffen de aanvullingsbevoegdheid van B en W en het convenant op grond waarvan van een verordening kan worden afgezien. Beide mogelijkheden laten onzes inziens te veel onzekerheid en voldoen daarom niet geheel aan de eisen die artikel 23 van de Grondwet stelt. De CDA-fractie zal amendementen om beide mogelijkheden te schrappen, dus de aanvullingsbevoegdheid en de mogelijkheid om bij convenant van een verordening af te zien, dan ook steunen.

Staatssecretaris **Netelenbos**: Voorzitter! Waarom is de aanvullende bevoegdheid van burgemeester en wethouders in strijd met artikel 23? Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

De heer **Koekkoek** (CDA): Op grond van artikel 23 van de Grondwet moeten er in deze wet voldoende duidelijke criteria worden opgeno-

## Koekkoek

men. Om die reden heb ik een amendement ingediend dat ertoe strekt dat de voorzieningen in de wet worden opgesomd. Het opnemen van de aanvullende bevoegdheid van burgemeester en wethouders in de wet leidt tot grotere onzekerheid. B en W kunnen dan vrij snel een beslissing nemen. Het college moet wel verantwoording aan de raad afleggen en de raad moet de beslissing ook bekrachtigen, maar wij vinden het beter om de bevoegdheid uitsluitend bij de raad te laten berusten. De gemeenteraad weet dan exact op welke punten aanvullende voorzieningen getroffen kunnen worden.

In het verslag heeft de CDA-fractie, na het voor en tegen van dit wetsvoorstel te hebben genoemd, geschreven dat wij hopen dat de regering bereid is in het gemeen overleg met de Kamer onze bezwaren weg te nemen. In de nota naar aanleiding van het verslag heeft de staatssecretaris het niet de moeite waard gevonden om op deze zin te reageren. In dit debat geeft de CDA-fractie haar graag een nieuwe kans.

□

De heer **Cornielje** (VVD): Mijnheer de voorzitter! In het aan de orde zijnde wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan het regeerakkoord. Ter voorkoming van misverstanden dient te worden opgemerkt dat de opstellers van het regeerakkoord – dat zijn wij onder anderen zelf – zich op dit onderdeel hebben laten inspireren door de gezamenlijke richtinggevende uitspraken van de vertegenwoordigers van de onderwijskoepelorganisaties en de minister van Onderwijs en Wetenschappen in het Schevenings beraad inzake bestuurlijke vernieuwing van 1993.

Wanneer het wetsvoorstel naast het vijfde hoofdstuk van de rapportage van de uitwerkingsgroep wordt gelegd, zien wij verbluffende overeenkomsten. Het is waarschijnlijk om deze reden dat wij slechts een enkel commentaar op dit wetsvoorstel hebben mogen ontvangen. Blijkbaar komt het aan de orde zijnde wetsvoorstel overeen met de afspraken die met het vorige kabinet zijn gemaakt over een nieuwe regeling voor de financiële gelijkstelling.

Alleen door de VNG zijn wij nog gewezen op een aantal aspecten dat naar haar oordeel aanpassing behoeft. Het betreft hier in de eerste plaats technische uitwerkingen met betrekking tot de positie van nevenvestigingen, dislocaties. In de tweede plaats betreft dit de omgang met het bevoegd gezag van een school die is ingesteld op basis van een gemeenschappelijke regeling. Op het eerste punt kom ik later nog terug en op het tweede punt is reeds in de nota naar aanleiding van het verslag voldoende verheldering geboden.

Voorzitter! In het Schevenings akkoord is overeengekomen dat op basis van een convenant tussen gemeente en schoolbesturen kan worden afgezien van de verordeningplicht en de overschrijdingsregeling. De regering neemt deze afwijkingmogelijkheid over in het wetsvoorstel. De VVD-fractie is niet gelukkig met deze afwijkingmogelijkheid. Wij begrijpen niet waarom dat destijds zo is afgesproken. Indien rechtszekerheid aan alle betrokkenen moet worden geboden – gemeente en schoolbesturen – dan is een verordening, hoe beknopt ook geformuleerd, een beter instrument dan een convenant.

Uit de vragen die onder meer door mijn fractie, maar ook door andere fracties, zijn gesteld, trek ik de conclusie dat het begrip "convenant" niet voldoende houvast biedt. Daarom heb ik samen met enkele collega's het amendement op stuk nr. 9 ingediend, dat ertoe strekt om dit onderdeel uit het wetsvoorstel te schrappen. De argumentatie van de staatssecretaris vóór het convenant, namelijk de afname van beleidslasten, vinden wij valide. Wij vinden echter niet dat dit argument opweegt tegen dat van de rechtszekerheid. Bovendien vragen wij ons af of het verstandig is om bij de introductie van een nieuwe hoofdregel, namelijk het regelen bij verordening of het toepassen van de overschrijdingsregeling, direct een uitzondering daarop in het leven te roepen. Wij wachten graag de evaluatie af om te bezien of er misschien toch nog behoefte is aan een tussenvorm. Graag een reactie van de staatssecretaris op ons amendement.

Voorzitter! Onze gedachten met betrekking tot de hoofdregel gingen aanvankelijk de andere kant uit. Ik meen ook dat D66 gevraagd heeft waarom de extra uitgaven niet

uitsluitend op basis van een verordening zouden kunnen worden gedaan. De staatssecretaris heeft ons er echter in de nota naar aanleiding van het verslag van overtuigd dat dit een brug te ver zou zijn. Gemeenten moeten soms in de loop van het jaar meer uitgaven doen voor het openbaar onderwijs dan was voorzien. Daar waar die uitgaven niet onder een verordening vallen, zal het vangnet van de overschrijdingsregeling geactiveerd moeten worden. De verordening en de overschrijdingsregeling voorzien dus samen in materiële, financiële gelijkstelling. De VVD-fractie is wel voorstander van een benadering die zoveel mogelijk extra uitgaven via de verordening laat lopen. Dit omdat daarmee het beste tegemoet wordt gekomen aan de grondgedachte van dit wetsvoorstel, namelijk dat scholen die in gelijke omstandigheden verkeren, op gelijke wijze worden bekostigd.

Ik kom nu op het punt van de nevenvestigingen en dislocaties. Door de VNG is aandacht gevraagd voor de bijzondere positie van nevenvestigingen en dislocaties. Nevenvestigingen die zich in een andere gemeente dan de hoofdvestiging bevinden, worden voor de toepassing van de verordening aangemerkt als zijnde gelegen in de gemeente van hoofdvestiging. De VNG acht dit ongewenst, omdat gemeenten door deze regeling zeggenschap krijgen over vestigingen op elkaars grondgebied. Dit argument vindt de VVD-fractie niet erg sterk. Het verschijnsel komt in de praktijk wel vaker voor. Zo bezit bijvoorbeeld de gemeente X een stuk grond in de gemeente Y en heeft daar dus zeggenschap over. De staatssecretaris geeft naar ons oordeel op overtuigende wijze aan waarom de overschrijdingsregeling uit dient te gaan van de gemeente van hoofdvestiging. Aangezien voor de rijksvergoeding voor personele en materiële voorzieningen geen onderscheid wordt gemaakt tussen hoofd- en nevenvestiging, zou er bij splitsing van hoofd- en nevenvestigingen een toerekening gemaakt moeten worden. Deze toerekening is echter fraudegevoelig en brengt veel bureaucratische rompslomp met zich. De keuze voor de gemeente van hoofdvestiging is voor ons dus niet zozeer een principiële maar een praktische zaak.

## Cornielje

Toch kunnen er ook vervelende bezwaren kleven aan deze systematiek. Ik zal dit toelichten aan de hand van een voorbeeld van een hoofdvestiging die gelegen is in een stad, terwijl de nevenvestiging in de ommelanden ligt. Collega Koekkoek sprak daar zojuist ook al over. Het gemeentebestuur van de stad stelt een verordening op waardoor extra middelen alleen naar scholen gaan die te maken hebben met grootstedelijke problemen. Nevenvestigingen in de ommelanden zullen dikwijls niet of in mindere mate met grootstedelijke problemen worden geconfronteerd en komen daarom niet of in mindere mate in aanmerking voor deze extra vergoedingen. Tegelijk besluiten de gemeentebesturen in de ommelanden op hun beurt dat extra middelen alleen aan scholen met typische plattelandproblemen zullen worden gegeven. Een school met een hoofdvestiging in de stad valt ook hier buiten de boot. Deze school valt immers volgens het voorliggende wetsvoorstel onder de regeling van de stad en niet onder die van het ommeland. Dit terwijl de nevenvestiging dezelfde problemen heeft als andere plattelandsscholen. Ik zie de staatssecretaris vragend kijken. Zij krijgt mijn tekst ook nog op schrift, zodat zij mijn voorbeeld goed kan bestuderen; het is lastig te doorgronden.

Staatssecretaris **Netelenbos**: Dit komt mij bekend voor.

De heer **Cornielje** (VVD): Ik zou ook namen van gemeenten kunnen noemen, maar ik wilde het nu toch in algemene zin behandelen.

In het gegeven voorbeeld zou de nevenvestiging die in het ommeland ligt, er zeer bekaaid van af komen. De vraag is nu of de staatssecretaris bij haar voorstel rekening heeft gehouden met dit soort gevallen. Op welke wijze zou in deze situatie "gelijke behandeling in gelijke omstandigheden" gerealiseerd kunnen of moeten worden?

Voorzitter! Ik kom nu aan de rechtsbescherming waarover wij in het verslag ook de nodige vragen hebben gesteld. In antwoord op vragen van de CDA-fractie geeft de staatssecretaris een drietal argumenten waarom er kan worden volstaan met de rechtsbescherming die wordt gegeven in de Algemene wet bestuursrecht. Ten eerste biedt de

AWB voldoende rechtsbescherming. Zowel tegen een verordening als tegen individuele beschikkingen staat beroep open bij de administratieve rechter. Bovendien kan altijd beroep worden ingesteld bij gedeputeerde staten indien de overschrijdingsregeling niet goed wordt uitgevoerd. Blijft ook de beroepsmogelijkheid bij gedeputeerde staten bestaan?

Een van de argumenten heeft betrekking op het karakter van de huidige overschrijdingsregeling. Gemeenten zijn volstrekt autonoom in het doen van extra uitgaven voor het onderwijs bovenop de rijksvergoeding. Wel moeten zij openbaar en bijzonder onderwijs gelijk behandelen. Het voorliggende wetsvoorstel strekt ertoe om een breed ondersteunende verfijning aan te brengen in deze regeling. Aangezien het geen grotere invloed van de gemeente betreft – de gemeente was autonoom en blijft autonoom – kan hieraan niet de conclusie worden verbonden dat een ander model van rechtsbescherming noodzakelijk is.

Ten tweede, bij het wetsvoorstel decentralisatie huisvesting primair onderwijs en voortgezet onderwijs is het amendement-Schutte c.s. aanvaard. De staatssecretaris wijst in de nota naar aanleiding van het verslag op een aantal essentiële verschillen tussen dat wetsvoorstel en het onderhavige wetsvoorstel. Zij noemde onder andere het verschil tussen de middelen, die in dat wetsvoorstel rijksmiddelen waren en in het onderhavige wetsvoorstel gemeentelijke middelen zijn, en het verschil tussen de uitgaven, die toen noodzakelijk waren en nu additioneel zijn.

Aangezien de VVD-fractie een breed draagvlak wenste te krijgen voor een wettelijke regeling die delegatie van regelgevende bevoegdheid in het onderwijs mogelijk maakt, heeft zij destijds voor dit amendement gestemd en aldus het draagvlak voor het wetsvoorstel decentralisatie huisvesting verbreed. Wij hebben daarvoor steun gekregen van de SGP, het GPV en de RPF.

Ten derde, in de nota naar aanleiding van het verslag merkt de regering op dat er in het Schevenings beraad terecht niets is bepaald over de advisering van de Onderwijsraad als onderdeel van de rechtsbescherming wat betreft de financiële gelijkstelling. Dat dit niet is gebeurd,

zou de indruk kunnen wekken dat er helemaal niets over beroepsmogelijkheden in het Schevenings beraad zou zijn afgesproken. Deze indruk is onjuist. Tijdens het beraad is immers afgesproken dat – ik citeer uit paragraaf 5.4 – "de concrete vorm van rechtsbescherming wordt uitgewerkt bij specifieke onderwerpen, waarbij het algemeen model als hier beschreven in acht genomen wordt".

Voorzitter! Ik wil bij deze passage uit het Schevenings beraad twee opmerkingen plaatsen. Ten eerste is deze passage slechts van toepassing op nieuwe gedecentraliseerde bevoegdheden. In het voorliggende wetsvoorstel worden deze echter niet gecreëerd. Wij zien dan ook geen aanleiding om een nieuw rechtsbeschermingsmodel in de wet op te nemen. De tweede opmerking die ik bij de zojuist geciteerde passage wil maken, is dat in de uitwerking hiervan, in paragraaf 5.1.1, het volgende wordt gesteld: "Tegen de verordening van de gemeente als hier aan de orde, en tegen besluiten op basis van een verordening moet beroep op de administratieve rechter openstaan."

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Ik hoor graag een verduidelijking van de heer Cornielje. Hoe kan hij zeggen dat het hier niet gaat om een nieuwe bevoegdheid van de gemeenteraad? Waarom behandelen wij dan dit wetsvoorstel?

De heer **Cornielje** (VVD): Het gaat om een nieuwe gedecentraliseerde bevoegdheid van de gemeenteraad. Bij het wetsvoorstel decentralisatie huisvesting werd een bevoegdheid van het Rijk aan de gemeente gegeven. Hier betreft het een bevoegdheid die de gemeente allang heeft. Zij wordt niet overgeheveld van het Rijk naar de gemeente. Nee, het is een bestaande bevoegdheid die op zichzelf verfijnd wordt.

De heer **Koekkoek** (CDA): Heeft de gemeenteraad op dit moment bijvoorbeeld de bevoegdheid om het bijzonder onderwijs extra middelen toe te kennen?

De heer **Cornielje** (VVD): Op dit moment gebeurt dat natuurlijk.

De heer **Koekkoek** (CDA): Het antwoord luidt ontkennend.

## Cornielje

De heer **Cornielje** (VVD): Dat is niet waar. Op dit moment gebeurt dat. Ook bij verordening overigens worden de middelen aan het bijzonder onderwijs gegeven.

De heer **Koekkoek** (CDA): De wet sluit het uitdrukkelijk uit.

De heer **Cornielje** (VVD): In ieder geval gebeurt het wel op een indirecte wijze. Wanneer je middelen geeft aan het openbaar onderwijs, vindt via de overschrijdingsregeling de vertaling plaats naar het bijzonder onderwijs. Dat is dus een bevoegdheid die de gemeente nu heeft. Die regeling gaan wij op dat niveau, op dat lokale niveau, anders vormgeven. Mijn stelling is dat in de passage uit het Schevenings beraad, op pagina 35 van dat mooie blauwe boekje, heel nadrukkelijk wordt gesproken over nieuwe gedecentraliseerde bevoegdheden. Ik denk dat deze regeling inzake de materiële financiële gelijkstelling daar niet op slaat.

De heer **Koekkoek** (CDA): De verordenende bevoegdheid die de gemeenteraad krijgt, is een nieuwe gedecentraliseerde bevoegdheid die de gemeenteraad tot nu toe niet had.

De heer **Cornielje** (VVD): Dan is het dus een vorm van interpretatie. Wij spraken destijds over de decentralisatie van huisvesting. Het was een rijkstaak en die ging naar de gemeente. Dat noem ik decentralisatie. Over het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid komen wij nog uitvoerig te spreken. Dan gaat het over landelijke bevoegdheden die, als het wetsvoorstel kracht van wet krijgt, gedecentraliseerd zullen worden richting gemeenten. Dan heb ik het over decentralisatie, maar dit betreft een bevoegdheid die op dit moment al in handen is van de gemeenten. Men mag extra geld uitgeven, zij het – dat geef ik toe – onder bepaalde condities. Het is dus niet iets wat nieuw aan de gemeenten wordt toegekend. Het is een interpretatie van wat je onder decentralisatie verstaat.

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik wil er geen woordenspel van maken, maar als wij als wetgever de gemeenteraad een bepaalde bevoegdheid geven, is dat decentralisatie. Dat is niet anders.

De heer **Cornielje** (VVD): Nee, dat ben ik niet met u eens.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Ik heb nog een andere vraag. Het Schevenings akkoord moet niet uit zijn verband worden gelicht door daar selectief in te winkelen. Dat verwijt ik de heer Cornielje nog niet, maar hij ontkent toch niet dat in het Schevenings beraad ook vastgesteld is dat de huidige overschrijdingsregeling onaangetast zou blijven? De verordening die was voorzien, zou slaan op aanvullend lokaal onderwijsbeleid. Dan komt dit wel in een ander daglicht te staan.

De heer **Cornielje** (VVD): Ik heb de passages bij de hand. Er is in twee versies over het Schevenings akkoord gesproken. Ook in de uitwerkingsversie, in paragraaf 5.1.1, wordt dit helemaal beschreven. Zelfs de rechtsbescherming wordt daarbij genoemd. Ik vind dat wij als fractie niet gebonden zijn aan het Schevenings akkoord. Het is plezierig om ook uit de mond van de heer Koekkoek te horen dat hij zich daar niet rechtstreeks aan gebonden acht. De regering is er natuurlijk wel aan gebonden en wij moeten de regering controleren. In het verleden heb ik wel eens opgemerkt dat als de regering afwijkt van het Schevenings akkoord, zij dat goed moet motiveren. Dan zullen wij die motivatie wel beoordelen. In dit geval volgt de regering met de materiële financiële gelijkstelling het Schevenings akkoord, inclusief de rechtsbescherming. De laatste regel van paragraaf 5.1.1 luidt dat tegen verordeningen van de gemeente als hier aan de orde en tegen besluiten op basis van een ordening beroep op de administratieve rechter moet openstaan. Dat is naar mijn mening glashelder.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Het kan de heer Cornielje toch niet zijn ontgaan dat er nog recentelijk – zie de achter ons liggende zomermaanden – een discussie is geweest over de reikwijdte van de verordening? Dat kan hij toch niet als een non-discussie kwalificeren?

De heer **Cornielje** (VVD): Nee, ik zal dit niet snel als een non-discussie kwalificeren. Ik winkel ook niet selectief in dit rapport. U gebruikte in dat verband het woordje "nog" en dat wil ik meteen wegnemen. Ik heb

mijn standpunt ten aanzien van het Schevenings akkoord bepaald en dat probeer ik op een zuivere wijze te doen. De hele discussie over rechtsbescherming komt natuurlijk terug bij een volgend onderwerp waar wij een dezer dagen het verslag over moeten inleveren. Dat betreft het wetsvoorstel gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Daarover zijn andere zaken bepaald in het Schevenings akkoord en daarbij is die hele discussie natuurlijk buitengewoon relevant; die zullen wij er dan ook bij betrekken. Ik heb dat wetsvoorstel bekeken en dit vindt – maar dan loop ik daarop vooruit – ook daarin een zekere vertaling.

□

De heer **Schutte** (GPV): Mijnheer de voorzitter! Als wordt gesproken over de financiële gelijkstelling tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs, zitten wij meteen in het hart van de onderwijspacificatie van 1917. In de periode die aan de pacificatie voorafging, werd immers wel het recht van ouders erkend om het onderwijs aan hun kinderen te doen geven op basis van hun godsdienst of levensovertuiging, maar wat toen nog ontbrak, was de wil om aan dit recht ook materieel inhoud te geven. De pacificatie bracht daarin verandering door middel van een hechte, grondwettelijke verankering van de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs. Aan die financiële gelijkstelling geeft op lokaal niveau ook de overschrijdingsregeling uitdrukking.

Een belangrijke oorzaak van de beladenheid waarmee discussies over de overschrijdingsregelingen worden gevoerd, ligt in de rol die gemeenten noodzakelijkerwijs dienen te spelen. Gemeenten kunnen immers niet alleen middelen toedelen aan onderwijsinstellingen op lokaal niveau, maar zijn tevens bevoegd gezag van het openbaar onderwijs, als dat aanwezig is. Deze dubbele pet plaatst discussies over de financiële gelijkstelling op lokaal niveau al gauw in een perspectief van een ongelijke uitgangspositie. Het is dan ook niet zo vreemd dat een regeling die de gelijke behandeling op dit niveau wil regelen, in casu de overschrijdingsregeling, in het verleden een vorm heeft gekregen die ongelijke behandeling praktisch uitsloot.

## Schutte

Dat heeft anderzijds vaak de klacht opgeroepen dat de overschrijdingsregeling doorgeslagen is naar de andere kant. De overschrijdingsregeling zou het bijzonder onderwijs onevenredig kunnen bevoordelen. Die klacht wordt gesymboliseerd met het zogenaamde gebroken ruitje. Ik geloof uiteraard niet dat gemeenten vanwege de dubbele pet die zij dragen, bij voorbaat en doelbewust uit zijn op een ongelijke behandeling van het bijzonder onderwijs. Ik geloof echter ook niet in de mythe van het gebroken ruitje.

De overschrijdingsregeling is sinds de totstandkoming van de Wet op het basisonderwijs een percentuele regeling waarbij de kosten van alle openbare scholen van toepassing zijn. In veel gevallen worden op lokaal niveau afspraken gemaakt tussen gemeenten en bevoegde gezagen van het bijzonder onderwijs over de toepassing van deze regeling. Dat verklaart ook, denk ik, waarom er in de praktijk niet zoveel klachten zijn over de werking van de regeling.

Daarnaast zijn belangrijke terreinen uitgezonderd van de regeling. Ik denk aan de sociale vernieuwing onderwijs en het onderwijsvoorrangsbeleid. Ten slotte is de overschrijdingsregeling niet van toepassing op de kosten van administratie, beheer en bestuur en de materiële instandhouding van het onderwijs in lichamelijke opvoeding.

Ik heb al met al niet de indruk dat de praktijk van de huidige overschrijdingsregeling dwingt tot een grondige herziening. Dat wil niet zeggen dat er geen pogingen ondernomen kunnen worden om de overschrijdingsregeling te verfijnen. Het is, op de keper beschouwd, inderdaad zo dat gelden bij scholen terecht kunnen komen die dat, strikt genomen, niet nodig hebben. Ook biedt de huidige regeling aan gemeenten niet de mogelijkheid om los van het openbaar onderwijs gelden te verschaffen aan bijzondere scholen die daaraan wel degelijk behoefte kunnen hebben.

Ik sta dus niet op voorhand afwijzend tegenover een aanpassing van de overschrijdingsregeling. Dat wil nog niet zeggen dat ik al zover ben dat ik met het onderhavige wetsvoorstel kan instemmen. Ik heb nog verschillende vragen en op een aantal punten zijn naar mijn oordeel wijzigingen nodig.

Alvorens ik nader op de voorgestelde regeling inga, wil ik de thematiek waarop de overschrijdingsregeling betrekking heeft in een wat bredere context plaatsen. Het gaat per slot van rekening om de grondwettelijke zorg van de overheid voor openbaar en bijzonder onderwijs. Die zorg is ook op materieel gebied altijd een primaire zorg van de rijksoverheid geweest. Ik vind dat dit ook zo moet blijven, maar is ook de regering deze mening toegedaan? Het is van belang dat daarover duidelijkheid bestaat.

Ik stel deze vraag, omdat ik de indruk krijg dat voor het voeren van het onderwijsbeleid de rol van de gemeenten steeds meer aan betekenis toeneemt. Dat is niet altijd expliciet het geval, maar wel impliciet. Ik wijs in dit verband op de hoogte van de materiële bekostiging. Het is bekend dat het niveau van de bekostiging sober is. De regering voegt daaraan dan meestal toe dat de vergoeding wel voorziet in de dekking van de noodzakelijke kosten, maar is dat altijd wel zo? Ontstaat er niet geleidelijk aan een situatie waarin van gemeenten een steeds grotere bijdrage aan het onderwijs wordt verlangd?

Ik wil in dit verband bijvoorbeeld wijzen op de vergoeding in de sfeer van administratie, beheer en bestuur. Het is al veel langer bekend dat de hoogte van deze vergoeding onvoldoende is. Dat is onlangs weer gebleken uit berichten over de hoogte van de uitgaven die gemeenten doen op dit terrein. Nu wordt in de nota naar aanleiding van het verslag weliswaar opgemerkt dat er nog onderzoeken lopen en dat er naar aanleiding daarvan zal worden gesproken over de kostendekking van de rijksvergoeding. Dit zijn echter niet de eerste onderzoeken die op dit terrein worden gedaan. Telkens bleek daarbij de ontoereikendheid van de vergoeding. Zullen er wat dit betreft nu dan wel knopen worden doorgehakt?

Weliswaar is het zo dat de kosten voor administratie, beheer en bestuur buiten de overschrijdingsregeling vallen en dit punt dus formeel niet aan de orde is, maar ik vind de gang van zaken toch symptomatisch voorzover het de kostendekking van de rijksvergoeding betreft. Daar kunnen wel vraagtekens bij worden geplaatst. Wat zullen de consequenties zijn als

in de kostendekking niet wordt voorzien? Zullen als gevolg daarvan gemeenten niet steeds meer moeten bijspringen? Zal het belang van gemeenten bij het bepalen van het onderwijsbeleid ook niet navenant toenemen? Zullen daaruit ook niet weer bepaalde bevoegdheden voor gemeenten voortvloeien? Een dergelijke ontwikkeling lijkt mij niet geheel denkbeeldig, zeker niet wanneer stukken van de regering voedsel lijken te geven aan deze veronderstelling.

Ik doel in dit verband bijvoorbeeld op de zin waarmee de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel over gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid begint. Daar kunnen wij lezen dat: "Dit wetsvoorstel voorziet in een regeling waarin nieuwe bevoegdheden van de gemeenten worden vastgelegd die samenhangen met de versterking van de positie van de lokale overheid voor het onderwijsbeleid in een gemeente." Het gaat dus niet alleen om lokaal onderwijsbeleid, maar om onderwijsbeleid in veel bredere zin.

In de schriftelijke voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel komt een zin met gelijke strekking voor, en wel wanneer wordt gesteld dat bij de gemeentelijke verordening vooral moet worden gedacht aan het beschikbaar stellen van extra middelen door gemeenten in verband met het voeren van een eigen beleid. Wat moet ik hier onder eigen beleid verstaan? Is dat meer dan, wat wij noemen, het lokaal onderwijsbeleid? Ik doel dan op dat het beleid waarvan in de nota Lokaal onderwijsbeleid sprake was.

In dit verband lijkt het er overigens op dat de voorwaarden waaronder een dergelijke ontwikkeling zich kan voltrekken, al worden geschapen. Ik denk in dit verband bijvoorbeeld aan het recent behandelde wetsvoorstel omtrent de bestuursvorm van het openbaar onderwijs, dat toch een doorbreking van de bestaande, heldere verhoudingen tussen openbaar en bijzonder onderwijs betekende. Een dergelijke ontwikkeling tref ik ook aan in dit wetsvoorstel, wanneer wordt gesproken van niet door de gemeente instandgehouden openbare scholen. Dat lijkt toch op een contradictio in terminis? De gemeente houdt in laatste instantie altijd de openbare school in stand. Ook nu weer kan ik mij niet aan de indruk onttrekken dat afbreuk wordt gedaan aan het tot voor kort

## Schutte

zo heldere evenwicht tussen openbaar en bijzonder onderwijs op gemeentelijk niveau.

Weinig overtuigend vind ik de stelling die ter verdediging wordt aangevoerd, dat een bepaalde systematiek voor het fourneren van extra middelen enerzijds en anderzijds de status van de school als zijnde openbaar en bijzonder niet moeten worden verward. Gemeenten zullen, dunkt mij, inhoudelijk altijd eisen kunnen stellen aan het openbaar onderwijs, omdat men daarvoor nu eenmaal verantwoordelijk is. Daaraan kan men zo nodig ook financiële consequenties verbinden. Die vrijheid heeft de gemeente tegenover de bijzondere school nog niet. Het verschaffen van extra middelen aan openbare scholen, ook al worden ze niet door de gemeenten instandgehouden, is dan ook van een principieel andere orde dan het verschaffen van middelen aan bijzondere scholen. Als dat niet langer wordt erkend en gemeenten niet langer hun verantwoordelijkheid voor het openbaar onderwijs nemen, verbijzondert dat onderwijs met als neveneffect dat ook de positie van het bijzonder onderwijs steeds onduidelijker wordt. En dat dient te worden voorkomen.

Voorzitter! Deze uitbreiding lijkt misschien wat af te staan van het onderwerp dat wij hier behandelen, namelijk de aanpassing van de overschrijdingsregeling, maar dat is toch maar zeer ten dele het geval. De gemeentelijke verordening die met dit wetsvoorstel wordt mogelijk gemaakt, wint namelijk zeer aan betekenis naarmate gemeenten meer genoodzaakt zijn extra middelen in te zetten. Als dit met andere woorden om welke reden dan ook het geval zal zijn, zal dat dienen plaats te vinden in een context die wordt gekenmerkt door een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk, gemeenten, openbare en bijzondere scholen, en bovendien in een context waarin de gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs gewaarborgd is. Het wetsvoorstel zoals het nu voorligt biedt daaromtrent naar mijn gevoel nog onvoldoende zekerheid.

Ik wijs in dit verband in de eerste plaats op het gevaar van ongelijke behandeling. De kans daarop is tot op zekere hoogte inherent aan het feit dat de gemeente de verordening kan vaststellen los van de instemming van de bijzondere scholen. De

mogelijkheid van ongelijke behandeling wordt ook in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag niet uitgesloten. Voorzieningen en omstandigheden, zo wordt gesteld, mogen niet worden geformuleerd met in het achterhoofd de scholen die men zou willen bevoordelen. Ook wordt niet uitgesloten dat bij een wijziging van de verordening uitgaven snel geconcentreerd kunnen worden. In dit soort gevallen vertrouwt de regering op de gevolgen van een beroep op de administratieve rechter. Dat mag dan een mogelijkheid zijn, maar aan de hand van welke criteria zal de administratieve rechter beoordelen of er sprake is van ongelijke behandeling? Het gaat hier toch om een materie die de nodige kennis en ervaring met het complexe en gevoelige onderwijsveld vereist? Is bij dergelijke situaties niet bij uitstek een rol weggelegd voor de Onderwijsraad?

Ongelijke behandeling is overigens ook mogelijk in de situatie waarin een verordening is vastgesteld. Vanaf dat moment zijn scholen immers voor de toekenning van middelen afhankelijk van een positieve beslissing van de gemeente op de aanvraag. Zal er dan wel altijd sprake zijn van gelijke behandeling? En in hoeverre kan het zo zijn dat een gering verschil tussen aanvragen aanleiding kan geven voor een afwijzende beslissing?

Een ander risico dat zich voor kan doen, betreft de invloed die de gemeenten zouden kunnen uitoefenen op het bestedingspatroon van bijzondere scholen. Is de staatssecretaris niet bevreemd voor een situatie waarbij een gemeente op grond van een oordeel over de financiële positie van een school tot een afwijzing van een aanvraag zou kunnen komen? Zou een gemeente aan scholen ook niet bepaalde eisen kunnen gaan stellen, wil de school voor extra middelen in aanmerking komen?

Als ik al deze mogelijkheden op een rij zet, dan vraagt de systematiek zoals die nu wordt voorgesteld in ieder geval om een adequate rechtsbescherming. Ik ben van oordeel dat de rechtsbescherming zoals die in het wetsvoorstel decentralisatie huisvesting onderwijs is opgenomen, daartoe het meest geschikt is. Twee elementen spelen daarin een belangrijke rol. In de eerste plaats is dat het op overeen-

stemming gerichte overleg tussen gemeenten en bevoegde gezagen voorafgaand aan de vaststelling van de verordening. In de tweede plaats is dat de mogelijkheid van advisering door de Onderwijsraad ingeval de vrijheid van onderwijs in het geding is.

In de schriftelijke voorbereiding heeft de staatssecretaris zich tegen deze suggestie verzet. Het zou gaan om extra middelen boven het voorzieningenniveau waarvoor de rijksvergoeding strekt, hetgeen iets anders is dan de noodzakelijke huisvestingsbehoefte van de school. Bovendien zou de gemeentelijke autonomie onnodig worden beknot. Ik vind deze argumenten niet sterk en weinig principieel. Uitgangspunt mag naar mijn oordeel niet zijn dat er sprake zou zijn van extra middelen. Het gaat hier ten principale om het grondwettelijke recht op bekostiging naar gelijke maatstaf. Ik wil bovendien bestrijden dat het hier niet zou gaan om noodzakelijke middelen. Ligt de rechtvaardiging van dit wetsvoorstel juist niet mede daarin dat de middelen bij scholen terecht kunnen komen die ze ook echt nodig hebben, en wel in toenemende mate omdat de landelijke vergoeding daarin kennelijk niet voorziet? Het gaat met andere woorden dus wel degelijk om noodzakelijke kosten en juist vanwege de preciaire positie waarin de gemeenten kunnen verkeren, is een adequate rechtsbescherming als door mij bepleit temeer geboden. Van een onnodige beknotting van de gemeentelijke autonomie is dan ook geen sprake. Het gaat er immers om dat de gemeentelijke verordening die wordt voorgesteld, de automatische werking van de overschrijdingsregeling kan en zal inperken en daarmee dus ook het automatische recht van bijzondere scholen op aanvullende middelen. Dan is het logisch dat de belanghebbende scholen ook vroegtijdig en serieus betrokken worden bij de voorbereiding van de verordening.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Collega Schutte weet dat mijn fractie in het kader van de decentralisatie huisvesting zijn amendement heeft gesteund met het oog op de rechtsbescherming van met name bijzondere scholen. Is in het onderhavige geval wel dezelfde constructie nodig, omdat de overschrijdingsregeling als vangnet



## Schutte

nog geldt? Als de gemeenten en de scholen tot elkaar komen, is dat prima. Gebeurt dat niet, dan geldt nog steeds de overschrijdingsregeling, een goed vangnet voor de bijzondere scholen.

De heer **Schutte** (GPV): Ik meen dat de werkelijke situatie niet zo zal zijn. In werkelijkheid zal een gemeente voornemens zijn voor extra uitgaven een verordening van kracht te laten zijn. Daarover zal natuurlijk inspraak plaatsvinden. Het effect van zo'n bij eenzijdig gemeentelijk besluit totstandgekomen verordening zal zijn dat daarmee de werkingssfeer van de overschrijdingsregeling wordt ingeperkt. Dan is het geen kwestie van in bepaalde casus een keuze maken tussen óf de verordening óf de overschrijdingsregeling. Nee, de werkingssfeer van de overschrijdingsregeling is ingeperkt voor een aantal met name te noemen voorzieningen. Als die voorzieningen aan de orde zijn, kan dus alleen de verordening van toepassing zijn. Als je op zo'n manier de werkingssfeer van de overschrijdingsregeling die juist bedoeld is om de gelijke behandeling in alle opzichten handen en voeten te geven, gaat inperken door de gemeente, dan kan dat, maar dan moet je er wel voor zorgen dat voordat die inperking plaatsvindt, er een maximale rechtsbescherming plaatsvindt. Ik ben het eens met de redenering in het kader van de decentralisatie huisvesting. In deze casus is het belangrijk dat in dat stadium de rechtsbescherming is verzekerd.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): In dat stadium. De mogelijkheid van beroep bij de administratieve rechter ziet u niet als een zwakke rechtsbeschermingsconstructie in de richting van de bijzondere scholen?

De heer **Schutte** (GPV): Daarover hebben wij het in het vorige debat ook gehad. Er zijn twee soorten rechtsbescherming. De individuele rechtsbescherming blijft bij de uitvoering van de verordening wel aan de orde. Het gaat mij om een eerder stadium: het totstandbrengen van de verordening. De werkingssfeer van de overschrijdingsregeling wordt dan ingeperkt.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Wanneer u dezelfde constructie

nastreeft als die welke aan de orde was bij de behandeling van de decentralisatie huisvesting, namelijk op overeenstemming gericht overleg, bent u dan niet bang voor een soort van gevangenschap, waarin de partijen zich gaan bevinden? Ik denk dat de bijzondere scholen met de overschrijdingsregeling wel mogelijkheden hebben om het recht te halen. Ik zie wel in dat bij het afbakenen van een aantal onderwerpen de overschrijdingsregeling wordt beperkt.

De heer **Schutte** (GPV): Ik acht dit geen reëel gevaar. De staatssecretaris ziet dat gevaar ook niet, want zij heeft als alternatief voorgesteld een convenant. Een convenant kan alleen totstandkomen met instemming van alle betrokken bevoegde gezagen. Daarvoor zou dan hetzelfde moeten gelden. Er kan worden gediscussieerd over de vraag of aan het convenant een aparte status moet worden gegeven. Wij moeten met elkaar constateren dat de vrees voor de discussie gericht op het bereiken van overeenstemming – ze hoeft niet altijd tot overeenstemming te leiden – niet reëel is, want anders had deze staatssecretaris de mogelijkheid van een convenant niet voorgesteld.

De heer **Cornielje** (VVD): Tussen neus en lippen door zei collega Schutte iets over de huisvesting en het toen ingediende amendement. Dat betrof een gedecentraliseerde bevoegdheid. Wij hebben hierover net een interruptiedebatje gehad. Wat is nu zijn oordeel? Vindt hij dat er sprake is van een nieuwe gedecentraliseerde bevoegdheid of vindt hij dat dit een nadere uitwerking is van een al bestaande bevoegdheid?

De heer **Schutte** (GPV): Er is een bestaande bevoegdheid, zelfs verplichting, voor de gemeente om als zij bepaalde extra uitgaven doet voor het openbaar onderwijs, automatisch door te betalen aan het bijzonder onderwijs. Dit wordt verder verfijnd, maar het gaat nu niet zozeer om die verfijning. In het interruptiedebatje met de heer Rabbae onderstreepte ik zojuist dat door het uitvaardigen van zo'n verordening die automatische werking van de overschrijdingsregeling op een aantal gebieden wordt ingeperkt. Daardoor krijg je een discussie die vergelijkbaar is met het debat over

de huisvesting, zij het in een andere situatie.

De heer **Cornielje** (VVD): Maar het gaat naar uw oordeel dus niet om een nieuwe gedecentraliseerde bevoegdheid.

De heer **Schutte** (GPV): Neen, daar gaan we de volgende keer over spreken als wij het over achterstandsgebieden hebben. Hier gaat het om een bevoegdheid die al bij de gemeenten berust. Overigens geldt ook voor de gemeenten de grondwettelijke verplichting om de gelijke behandeling maximaal handen en voeten te geven.

Voorzitter! Ik ben van oordeel dat het belang van de adequate rechtsbescherming in de voorgestelde zin nog toeneemt wanneer het amendement van de coalitiepartijen wordt aanvaard, dat een convenant op basis van overeenstemming tussen alle bevoegde gezagsorganen en de gemeente onmogelijk maakt. Bijzondere scholen zouden dan namelijk alleen afhankelijk worden van een verordening die uiteindelijk eenzijdig door de gemeente wordt vastgesteld.

Bezwaren heb ik ook tegen de mogelijkheid die het wetsvoorstel biedt tot een tijdelijke aanvulling van de regeling door burgemeester en wethouders. Deze mogelijkheid is vooral bedoeld voor situaties waarin snel handelen vereist is. De motivering is mij te mager. In de eerste plaats ben ik ervan overtuigd dat gemeenten, als de noodzaak dat gebiedt, zeer snel tot handelen kunnen overgaan. In de tweede plaats is hier al gauw de rechtszekerheid in het geding. Het is immers zo dat de gemeenteraad de aanvulling binnen twaalf weken dient te bekrachtigen. Wat gebeurt er nu als die raad daartoe niet besluit? Zal men dan niet valse verwachtingen hebben gewekt? Wordt de gemeenteraad met dergelijke acties in feite niet voor voldongen feiten geplaatst? Ik vrees ook dat als tot een zeer snelle wijziging van de regeling wordt overgegaan, aspecten van gelijke behandeling gemakkelijk buiten beschouwing kunnen blijven. Ten slotte biedt een dergelijke tijdelijke voorziening geen ruimte meer voor het op overeenstemming gericht overleg, dat ik graag in het wetsvoorstel zou zien opgenomen.

Ik ben er niet zo zeker van, voorzitter, dat de nu voorgestelde

## Schutte

regeling niet leidt tot bureaucratische rompslomp. Zal er niet al snel sprake zijn van zeer gedetailleerde regelgeving, met als gevolg aanzienlijke beleidslasten? De gemeenten zullen immers moeten bepalen welke voorzieningen in de verordening worden opgenomen, inclusief de daarbijbehorende kenmerken. De staatssecretaris doet daarover in de nota naar aanleiding van het verslag nogal luchtig door op te merken dat dit een zaak is voor de gemeenten zelf, maar is dit geen probleem? Zullen de gemeenten bij afwijzingen op grond van globale regelgeving niet telkens worden geconfronteerd met beroepszaken en, zo ja, zal dat dan niet tot gevolg hebben dat gemeenten overgaan tot gedetailleerde omschrijvingen? Ik denk dat dit een reëel punt is, waarvoor ik overigens al een oplossing heb, namelijk het op overeenstemming gericht overleg, voorafgaand aan de vaststelling van de verordening. Daarvan zal naar mijn oordeel een preventieve werking uitgaan omdat het draagvlak wordt versterkt. Zie eens, voorzitter, hoezeer ik met de regering tracht mee te denken!

De heer **Cornielje** (VVD): Denkt u niet dat er sowieso overleg wordt gepleegd over dergelijke zaken? Ik heb nooit goed begrepen wat "op overeenstemming gericht overleg" inhoudt. Ieder overleg heeft toch de intentie om tot overeenstemming te komen?

De heer **Schutte** (GPV): Ik weet niet of dat de praktijk is. Als er niets is geregeld, zoals in dit wetsvoorstel op dit punt het geval is, en verondersteld wordt dat elke gemeente redelijk zal handelen, zal dat overleg plaatsvinden in de vorm van inspraak, zoals een gemeentebestuur op tal van terreinen doet, althans als het goed is. Hier gaat het om de verhouding openbaar onderwijs-bijzonder onderwijs, waarbij er op het gemeentelijke vlak sprake is van een grondwettelijke taak om de gelijke behandeling materieel handen en voeten te geven. Welnu, dan is het niet te veel gevraagd wanneer je de algemene inspraakpraktijk ook concretiseert door te spreken over "op overeenstemming gericht". Zo zijn wij het de vorige keer ook overeengekomen toen het over de huisvesting ging. Zo is het in het kader van het Schevenings beraad

ook wel op andere terreinen gedaan. Dit heeft een zekere plaats gekregen en het lijkt mij goed om dit meer te doen. Het gaat in wezen toch om twee partijen die enerzijds gelijkwaardig zijn maar anderzijds niet in gelijke positie verkeren. In zo'n situatie is het goed om extra waarborgen aan te reiken.

Voorzitter! Als ik het wetsvoorstel in zijn totaliteit bekijk, sta ik op zichzelf niet onwelwillend tegenover de doelstelling om de werking van de overschrijdingsregeling te verfijnen. De vraag is echter of het wetsvoorstel nu al voldoet aan de eisen die aan een adequate, aangepaste regeling gesteld moeten worden. Ik noem in dit verband de rechtsbescherming. Ik heb al gewezen op twee elementen die in dit kader voor mij van fundamenteel belang zijn, en wel het op overeenstemming gerichte overleg en de adviesrol van de Onderwijsraad. Het ligt naar mijn oordeel in de rede dat deze systematiek in beginsel in de wet wordt verankerd, evenals is gebeurd bij het wetsvoorstel decentralisatie huisvesting onderwijs.

□

De heer **De Cloe** (PvdA): Voorzitter! Laat ik beginnen met iets op te merken over de manier waarop de beruchte overschrijdingsregeling vaak wordt omschreven. Wanneer op een avond baldadige jeugd de ruiten van een openbare school met stenen bekogelt, kunnen de besturen van de bijzondere scholen in die gemeente in hun handen wrijven. Volgens de meest bekende uitleg van de overschrijdingsregeling is het gemeentebestuur dan verplicht die bijzondere scholen ook een vergoedingsbedrag te geven, ook al zijn er bij de bijzondere scholen helemaal geen ruiten kapotgegooid. In het spraakgebruik staat dit voorbeeld bekend als "het gebroken ruitje". Ieder normaal denkend mens zou zeggen dat zoiets natuurlijk belachelijk is, maar de werkelijkheid is dan ook een slagje anders.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Het voorbeeld is ook belachelijk, want zowel openbare als bijzondere scholen krijgen een gelijke vergoeding voor deze gevallen. Alleen in het geval waarin de gemeente extra middelen toekent aan het openbaar onderwijs, is de overschrijdingsregeling van toepassing!

De heer **De Cloe** (PvdA): Dat is mij volstrekt bekend, maar dat doet aan dit verhaal niets af! Het staat zo bekend, zoals ik al heb gezegd. Ik heb "het gebroken ruitje" nog recent in deze Kamer horen noemen in een debat, waarbij ook de fractievoorzitters betrokken zijn geweest. Geen misverstand daarover. Zo staat het bekend, ook vaak als "de mythe van het gebroken ruitje". Ik ben het daar helemaal niet mee eens, want de regeling werkt voor een deel anders. Zij kan op deze eenvoudige manier worden uitgelegd, maar dan wordt de werking wel tekortgedaan. Echter, wanneer een openbare school een extra vergoeding kan krijgen vanwege kapotte ruiten, dan wordt dat wel doorberekend naar het bijzonder onderwijs. Dat is de heer Koekkoek toch met mij eens?

De heer **Koekkoek** (CDA): Maar dat is niet het geval!

De heer **De Cloe** (PvdA): Die valt in alle gevallen buiten de overschrijdingsregeling?

De heer **Koekkoek** (CDA): Neen, als een openbare school een extra vergoeding bovenop de rijksvergoeding krijgt, is de overschrijdingsregeling van toepassing. De vraag is echter of dat gebroken ruitje nu een mythe is of niet?

De heer **De Cloe** (PvdA): Voor het spraakgebruik wordt dat vaak gehanteerd. Ik heb de zin al uitgesproken voordat u de vraag stelde: de werkelijkheid is een slagje anders!

De heer **Koekkoek** (CDA): Dus een mythe!

De heer **De Cloe** (PvdA): Dus kun je het niet helemaal toeleiden naar dat ene gebroken ruitje, want het kunnen dus ook een heleboel andere factoren zijn. Indien een gemeentebestuur voor alle openbare scholen in die gemeente extra kosten maakt bovenop de vergoeding van het Rijk, dan worden die extra vergoedingen op een enkele uitzondering na ook automatisch via een procentuele regeling aan alle bijzondere scholen in die gemeente vergoed. Daarbij speelt de vraag of die bijzondere scholen die extra vergoeding ook nodig hebben geen rol. Bovendien

## De Cloe

mag die extra vergoeding vrij besteed worden.

Een dergelijke regeling roept natuurlijk vragen op. Op deze wijze wordt gemeenschapsgeld namelijk bepaald niet vanzelfsprekend op de verstandigste verstandige manier besteed. De regeling werkt verspilend en verstarrend en geen van tweeën is goed. Zo'n regeling is haar doel voorbijgeschoten.

Nu bestaat die regeling in grote lijnen sinds de Lager-onderwijswet 1920. Aanpassing ervan heeft altijd op veel bezwaar gestuit van onder anderen de vertegenwoordigers van het bijzonder onderwijs en hun politieke vrienden in het parlement. Toen ik in 1991 suggereerde om de overschrijdingsregeling te herzien, reageerde een CDA-collega met de opmerking dat ik het hart van de gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs wilde aantasten. En dat kon natuurlijk niet. Gelukkig is er de afgelopen jaren voortgang geboekt. En langzamerhand zijn velen ervan overtuigd dat de bestaande regeling ongewenste situaties kan opleveren.

Zo merkte een vertegenwoordiger van de Besturenraad protestants-christelijk onderwijs op dat hij het terecht vindt dat de politiek kritisch kijkt naar het automatisme waarmee de regeling soms wordt toegepast. Hij stelde: er zijn situaties bekend dat een bijzondere school geld opstreek voor iets dat alleen op de openbare school speelde, dat is niet redelijk. Eerder zei de secretaris van de Vereniging voor gereformeerd schoolonderwijs over de aanpassing het volgende: Het is niet onredelijk. Zoals de overschrijdingsregeling tot nu toe gehanteerd werd, was namelijk onrechtvaardig. Sommige scholen werden bevoordeeld ten koste van andere en dat wordt nu rechtgetrokken, aldus de secretaris.

De heer **Stellingwerf** (RPF): Voorzitter! Ik kan mij voorstellen dat er in de loop der decennia enkele voorbeelden zijn geweest. Maar erkent de heer De Cloe dat het ook wel eens andersom kan zijn gegaan, dus dat een bijzondere school in een achtergestelde positie is gekomen vanwege de overschrijdingsregeling? Zo'n bijzondere school had dan eigenlijk meer geld nodig, maar kwam daar door de consequenties van de overschrijdingsregeling niet aan toe. Zo kan het ook.

De heer **De Cloe** (PvdA): Ja, maar daarom heb ik de regeling verspilend maar ook verstarrend genoemd. Een consequentie kan zijn dat een gemeente bewust weinig uitgaaf, omdat anders andere scholen dat geld ook moesten krijgen. Dan werd een school inderdaad benadeeld. Ik zeg daarom altijd dat het verspilend, maar ook verstarrend kan zijn.

Voorzitter! De fractie van de Partij van de Arbeid was dan ook tevreden met de passage uit het regeerakkoord waarin werd gemeld dat het automatisme van de zogenaamde overschrijdingsregeling wordt vervangen door een regeling die materiële financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs realiseert. Reeds eerder zijn pogingen ondernomen om de overschrijdingsregeling aan te passen. Ik zal een voorbeeld noemen.

In de onderwijsbegroting voor het jaar 1988 stelde de toenmalige minister, de huidige voorzitter van deze Kamer, voor om de verplichte doorbetaling door gemeenten aan het bijzonder onderwijs wanneer een gemeente meer uitgeeft dan de rijksvergoeding, te beperken tot de zogenaamde kwaliteitsbepalende kosten. De rijksvergoedingen, zo was toen zijn gedachte, zijn immers voldoende om te voorzien in de financiële behoeften van het bijzonder onderwijs. Oud-collega Hermes schreef direct dat hiermee de vrijheid van onderwijs in het gedrang zou komen en dat zo'n maatregel op gespannen voet zou staan met de Grondwet. Dat vond de toenmalige minister een heel zwak verweer dat, als puntje bij paaltje zou komen, niet staande kon worden gehouden. Die aanpassing is toen overigens niet doorgegaan, omdat tegelijkertijd en in samenhang de minister ook nog eens een flinke straffkorting op het Gemeentefonds voorstelde.

Dan kom ik bij het voorliggende wetsvoorstel. Eén ding is duidelijk. Het voorstel gaat minder ver dan de passage uit het regeerakkoord doet vermoeden. Daarin wordt gesproken over vervanging van het automatisme door de materiële financiële gelijkstelling. Wat nu wordt voorgesteld, komt erop neer dat gemeenten een verordening kunnen of moeten vaststellen, maar daarvan ook weer af kunnen zien. En extra uitgaven die niet onder de verordening vallen, blijven onder het regime

van het automatisme van de overschrijdingsregeling. De regeling van het automatisme blijft dus gewoon bestaan. Als gemeenten daarvan af willen, dan moeten ze alleen extra middelen beschikbaar stellen die genoemd zijn in de verordening. Kortom, het wetsvoorstel geeft de gemeenten extra mogelijkheden om gelijke gevallen gelijk te behandelen. Dat is een verbetering van de bestaande situatie. Maar ongewenste situaties – situaties waarvan ook het kabinet in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel spreekt – zijn naar het oordeel van de PvdA-fractie niet geheel uit te sluiten door deze wetgeving. Voor de PvdA-fractie is dat reden om aan de staatssecretaris te vragen om de werking van dat aanvullende instrument secuur in de gaten te houden. De PvdA-fractie dringt er dan ook op aan om voorlopig jaarlijks te rapporteren over de werking van de nieuwe regeling om er zo achter te komen of de door de regering ongewenst geachte situatie van de huidige regeling daadwerkelijk wordt opgeheven. En zo dit niet het geval is, kan aanvullende wetgeving noodzakelijk zijn.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Hoe zwaar hecht de PvdA-fractie aan het Schevenings akkoord, dat duidelijk een onderscheid maakt tussen aan de ene kant de verordening en aan de andere kant het handhaven van de overschrijdingsregeling in gevallen als geen verordening geldt? Dat laatste is ongeveer in lijn met het wetsvoorstel.

De heer **De Cloe** (PvdA): Ik heb u al een keer antwoord op die vraag gegeven, maar uiteraard ben ik bereid dat nogmaals te doen. Ik heb die vraag beantwoord toen wij over het Schevenings akkoord spraken. Toen heb ik ook gezegd dat een aantal elementen van dat akkoord voor ons niet bij voorbaat bindend waren. Ik heb zelfs concreet aangegeven om welke punten het daarbij ging. Ik heb ook aangegeven dat wij door de bank genomen welwillend tegenover een aantal punten van het Schevenings akkoord staan en dat wij per wetsvoorstel zullen bekijken wat ons standpunt is. Dit was u bekend, want u was tijdens dat debat voor uw fractie woordvoerder. Zojuist heb ik u horen zeggen

## De Cloe

dat u zichzelf ook niet gebonden voelt aan het Schevenings akkoord. Dat is echter voor uw rekening. Ik heb destijds mijn standpunt weergegeven en doe dat nu opnieuw.

Voorzitter! Aan de staatssecretaris heb ik de vraag of zij vindt dat de desbetreffende passage in het regeerakkoord soms een tikkeltje te wild of te slordig is geformuleerd. Of herinnert zij er bij de nadere uitwerking misschien aan – dat probeert de heer Koekkoek ook regelmatig te doen – dat er ook nog afspraken zijn op basis van het Schevenings akkoord, dat die wellicht van invloed zijn geweest en dat daardoor het wetsvoorstel is ingericht zoals nu is gebeurd?

Waar de PvdA-fractie absoluut niet voor voelt, is de gemeente maar te laten opdraaien voor de kosten vanwege de als te mager ervaren rijksvergoeding voor de scholen. Als de rijksvergoeding niet voldoende is, hoeven de gemeenten daarvoor niet te bloeden. Dat zou namelijk het afwentelen van een probleem zijn. Op zo'n manier zou de overschrijdingsregeling een vangnet worden voor eventuele structurele tekorten van de rijksoverheid. Als de rijksoverheid de scholen te weinig geeft, moet diezelfde rijksoverheid daarop worden aangesproken en niet de gemeenten.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Voorzitter! Ik kan dit betoog alleen maar onderstrepen. Ik ben echter bang dat ik het wetsvoorstel niet goed heb gelezen. Waar staat in het wetsvoorstel iets waaruit de heer De Cloe dit zou kunnen opmaken?

De heer **De Cloe** (PvdA): Nergens, maar ik ben ook nog niet uitgesproken over bedoelde passage. Over het opvangen van structurele tekorten heeft de heer Koekkoek ooit iets gezegd. Daarom maakte ik deze opmerking. In feite reageer ik indirect op de opmerking van de heer Koekkoek van destijds.

Voorzitter! Ik vervolg mijn betoog. De PvdA-fractie beseft zeker dat de bestaande vergoeding van de rijksoverheid soms wel eens de indruk wekt dat men voor een dubbeltje op de eerste rij wil zitten. Schraalhans keukenmeester, wordt wel eens gezegd. In de notitie van de CDA-fractie Maatschappelijke decentralisatie in het basis- en voortgezet onderwijs staat de vraag:

wie zorgt er nog voor 100% bekostiging van het onderwijs als de gemeenten daar niet meer voor zorgen? Daarop mag naar mijn oordeel niet het antwoord zijn dat de gemeenten de vergoeding voor de onvermijdelijke kosten via de overschrijdingsregeling op een acceptabel niveau moeten brengen. Daarop doelde ik zojuist met mijn opmerking, mevrouw Lambrechts.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! De heer De Cloe constateert dat de rijksregeling tekortschiet. Dat deugt niet: daarover zijn wij het eens. Maar wie anders dan de gemeenten moeten bij het openbaar en dus ook bij het bijzonder onderwijs de tekorten aanvullen?

De heer **De Cloe** (PvdA): Als de Kamer vindt dat de rijksoverheid te weinig geeft op dit onderdeel, behoort de Kamer tegen het kabinet te zeggen: je moet meer doen. De Kamer heeft op dit punt een verantwoordelijkheid. Wij moeten hier tot een afweging komen en daarbij tal van keuzen in aanmerking nemen. Er kan voor die afweging een andere gelegenheid worden gebruikt, bijvoorbeeld de behandeling van de begroting van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Dan kunnen wij wel of niet iets toevoegen. Daarbij gaat het echter om een politieke afweging. Wij kunnen echter niet zeggen: als er te weinig is, moeten de gemeenten daar maar voor opdraaien. Dan zou het parlement tekortschieten en zijn verantwoordelijkheid niet nemen in het overleg met de regering.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Met de intentie van de heer De Cloe ben ik het volledig eens. Echter, sinds 1920 kennen wij een andere praktijk. In verschillende gemeenten zijn er toch tekorten voor de bekostiging van het openbaar onderwijs. Dan is de overschrijdingsregeling van toepassing. Ik neem aan dat de heer De Cloe de gemeenten hun rol op dit punt wil laten behouden.

De heer **De Cloe** (PvdA): Daar gaat het mij even niet om. Mijn stelling is dat als de rijksvergoeding niet genoeg is, je niet zomaar mag zeggen dat de gemeenten de zaak maar moeten opknappen. Dan laat het Rijk namelijk het probleem liggen. In de notitie van het CDA

wordt wel gesuggereerd dat de gemeenten dit moeten doen.

De heer **Koekkoek** (CDA): Nee, voorzitter, in de notitie wordt vastgesteld dat zulks in de praktijk regelmatig gebeurt. In zo'n geval is er dan een rol voor de gemeenten. Als zij hun verantwoordelijkheid niet nemen, zitten de scholen met de gebakken peren.

De heer **De Cloe** (PvdA): Maar als wij allemaal maar zeggen: de gemeenten knappen het wel op, zal men gemakkelijk gaan denken: laten wij de regering maar niet vragen om voor een aanvulling te zorgen want de gemeenten doen dat wel. Op die manier is sprake van een afwentelingssystematiek van het Rijk naar de gemeenten.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Dat is nooit de bedoeling van de fractie van het CDA geweest. Wij zijn het er volstrekt over eens dat het de taak van de Kamer is om met de regering te streven naar een toereikende bekostiging voor het onderwijs.

De heer **De Cloe** (PvdA): Daar ben ik blij mee, want de heer Koekkoek heeft ooit ook eens gezegd dat de overschrijdingsregeling bedoeld kan zijn om structurele tekorten op te vangen. Naar mijn oordeel is die regeling daar echter niet voor bedoeld. Als er structurele tekorten zijn, dan hoort de discussie daarover in dit huis thuis.

De heer **Koekkoek** (CDA): Dat is juist. Wij moeten die structurele tekorten voorkomen, maar ze blijken zich in de praktijk voor te doen. Kijk naar het nog uit te brengen advies van de normeringscommissie voortgezet onderwijs.

De heer **De Cloe** (PvdA): Dat advies moet nog uitkomen. Ik ken de inhoud daarvan nog niet.

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik heb er ook alleen maar over gelezen.

De heer **De Cloe** (PvdA): Ik citeer uit stukken die bekend zijn.

De heer **Koekkoek** (CDA): Het gaat om de essentie, voorzitter. Wij zijn het erover eens dat de bekostiging toereikend moet zijn. Als er echter structurele tekorten zijn, wie anders

## De Cloe

dan de gemeente moet die aanvullen? Daar gaat het om!

De heer **De Cloe** (PvdA): En dan tegelijkertijd een discussie in het land voeren over het feit dat de gemeenten de tarieven voor allerlei vergoedingen zo verhogen! Als de gemeenten te weinig geld voor iets krijgen en als dat door rijksbeleid komt, dan mag je niet zomaar verwachten, omdat het rijksbeleid op dat punt tekortschiet, dat de gemeenten daar inspringen. Dat de gemeenten dit in incidentele gevallen doen, dat is de individuele verantwoordelijkheid van de diverse gemeentebesturen. Er mag echter geen mechanisme ontstaan in de zin van: als wij het hier kalmpjes aan doen, dan passen de gemeenten het wel bij. Daar maak ik ernstig bezwaar tegen!

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! Ik onderschrijf de mening van de heer De Cloe dat wanneer sprake is van een structureel tekort bij de bekostiging van scholen, het in eerste instantie de verantwoordelijkheid van het Rijk is om daarin te voorzien. Tot op dit moment wijzen de beschikbare gegevens uit dat dit inderdaad gebeurt. Ik wijs erop dat de fractievoorzitter van de PvdA de term "incidentalisme" heeft gebruikt als waarschuwing voor het meteen willen regelen van bepaalde zaken. Ik doe dat dus niet, maar mag ik van de fractie van de PvdA enig initiatief verwachten in deze richting, met name wat betreft het overbruggen van het structurele tekort bij de bekostiging door het Rijk?

De heer **De Cloe** (PvdA): Ik denk niet dat de heer Rabbae dat initiatief op korte termijn hoeft te verwachten. Daar ben ik heel open in.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Dat verwacht ik ook niet.

De heer **De Cloe** (PvdA): Waarom niet? De vergoeding is weliswaar sober is – er is geen sprake van een vetpot – maar de scholen kunnen er door de bank genomen mee uit. Sterker nog, in de meeste gemeenten wordt ernaar gestreefd, zowel als het gaat om het openbaar als het bijzonder onderwijs, om uit te komen met de rijksvergoeding. Dat dit niet in alle gevallen lukt, dat heeft te maken met plaatselijke of bijzondere omstandigheden.

Het kan natuurlijk altijd beter, maar na een periode van bezuinigingen op de rijksvergoedingen naar de scholen zijn er de laatste vijf, zes jaar geen bezuinigingen meer geweest. In 1989 werd voor een bedrag van 35 mln. bezuinigd op de schoonmaakkosten. Daarna is die bezuiniging geschrapt en iets teruggedraaid. Verder – ik zeg het uit mijn hoofd – zijn er geen grote structurele bezuinigingen meer geweest. Af en toe was zelfs sprake van een incidentele toevoeging. Dat is nog niet veel, één zwaluw maakt nog geen zomer, maar van die neergaande lijn van destijds wat betreft de vergoedingen is geen sprake meer.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Dat begrijp ik. Ik wil de PvdA ook niet voor het blok zetten. Ik wil de PvdA ook niet uitspelen tegen het CDA. Dat zeg ik heel eerlijk. Mijn zorg is echter dat wij constateren dat de financiering structureel lager wordt. De heer De Cloe zegt terecht dat dit niet de verantwoordelijkheid van de gemeenten is. Ik vraag hem niet om morgen al met een initiatief te komen. Ik vraag hem alleen maar wanneer hij denkt dat de fractie van het PvdA de tijd rijp acht om op dat punt met een initiatief te komen, bijvoorbeeld in het kader van de algemene beschouwingen, een begrotingsbespreking of de komende verkiezingen. Ik gun de heer De Cloe dus de tijd.

De heer **De Cloe** (PvdA): Daar ben ik erkentelijk voor, maar ik zou het toch niet à la minute doen. Mijn fractievoorzitter heeft in het kader van de algemene beschouwingen onder andere gezegd, discussiërend over de initiatieven in het land en die van de fractie van D66 over kleinere klassen, dat daarover moet worden nagedacht en dat moet worden bekeken of met een stapsgewijs programma terzake kan worden gekomen. U begrijpt wel dat je nooit twee of drie dingen tegelijk in die orde kunt doen. Mijn fractie heeft gezegd dat het voorlopig haar voorkeur heeft om dat punt als eerste naar voren te schuiven in de richting van de mensen in het veld teneinde na te gaan of op termijn wellicht tot verkleining van de klassen gekomen kan worden. Die uitspraak is gedaan bij de algemene beschouwingen. Ik ben niet van plan mij hier te laten verleiden om er nog

een ander punt ten bedrage van bijvoorbeeld 600 mln. naast te zetten. Maar ik wacht uw initiatieven af. Overigens heb ik een en ander niet in uw tegenbegroting terug kunnen vinden.

Voorzitter! Een positief punt in het wetsvoorstel is de regeling dat in het vervolg de vergoeding die via een verordening wordt verkregen, ook besteed moet worden voordat die wordt verstrekt door de gemeenten. De fractie van de Partij van de Arbeid kan ook instemmen met de wijze waarop de rechtsbescherming is geregeld. Ik sluit mij in die zin aan bij de opmerkingen terzake van de heer Cornielje. Hij heeft ook geciteerd uit het uitwerkingsoverleg in het kader van het Schevenings akkoord. In hoofdstuk 5.1.1 staat over de rechtsbescherming dat tegen verordeningen van de gemeenten zoals hier aan de orde en tegen besluiten op basis van de verordeningen beroep op de administratieve rechter moet openstaan. Verderop in hetzelfde hoofdstuk staat dat het in het ene geval kan gaan om de Onderwijsraad en in het andere geval om de administratieve rechter. Daar kiest het kabinet terecht voor. Er is heel secuur gekeken naar de gang van zaken rond het Schevenings beraad. Als men daar echt gevonden had dat het er anders had moeten staan, dan had men dat wel als zodanig opgeschreven. Zoveel is wel zeker: op dat onderdeel is herhaalde malen advies gevraagd van deskundigen buiten de Kamer. In het uitwerkingsoverleg heeft men het in ieder geval niet opgeschreven, moet ik constateren.

De heer **Koekkoek** (CDA): Men heeft het opgeschreven nadat de adviezen waren uitgebracht. In die volgorde dus.

De heer **De Cloe** (PvdA): Dus men had het kunnen weten, zo zou je kunnen redeneren.

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik heb nog een vraag aan de heer De Cloe. Eerder in zijn betoog heeft hij met instemming de Besturenraad protestants-christelijk onderwijs geciteerd. Ik verwacht nu dat hij met dezelfde instemming het commentaar van de besturenraad van 25 juli van dit jaar zal gaan citeren, waarin gepleit wordt voor het algemeen model rechtsbescherming uit het Schevenings akkoord.

## De Cloe

De heer **De Cloe** (PvdA): Neen hoor, ik heb heel bewust niet geciteerd uit de commentaren die op dit wetsvoorstel zijn gekomen. Ik heb geciteerd uit een aantal elementen die de laatste tijd in de publieke discussie een rol hebben gespeeld. De desbetreffende twee citaten zijn afkomstig van krantenberichten. Daarin kom ik soms namelijk rare reacties tegen. Bij de schriftelijke voorbereiding heb ik daarop ook gewezen. Ik weet dat bijvoorbeeld de onderwijsvakbonden PCO en KOV schriftelijk hebben laten weten dat ze kunnen instemmen met het conceptwetsvoorstel. Later lees ik in het Algemeen Dagblad of in de vakbladen dat ze van mening zijn dat dit wetsvoorstel eigenlijk maar verworpen zou moeten worden. Daar verbaas ik mij dus over, gelet op het feit dat ik een brief van ze heb liggen waarin ze hun instemming met dit wetsvoorstel betuigen.

De heer **Schutte** (GPV): Laten wij het dan eventjes hebben over het primaat van de politiek in deze zaak, iets waar de fractie van de PvdA altijd erg voor in is. Los van wat er geschreven is in kamers buiten het gebouw, wil ik nog even terugkomen op het argument dat door de vaststelling van zo'n verordening de reikwijdte van de overschrijdingsregeling wordt ingeperkt. Daardoor vervalt het automatisme van de overschrijdingsregeling en wordt er een andere regeling voor in de plaats gesteld. Is het dan niet redelijk dat degenen die belanghebbenden kunnen zijn bij de nieuwe verordening omdat hun automatische rechten als het ware worden ingeperkt, een belangrijke stem in het kapittel krijgen bij de totstandkoming van die verordening?

De heer **De Cloe** (PvdA): Daar moet ik dan wel de volgende kanttekening bij plaatsen. De inperking van de overschrijdingsregeling vind ik volstrekt terecht. Zoals in de memorie van toelichting wordt geconstateerd, leidde die regeling namelijk tot de ongewenste situatie zoals wij die kennen. Ik weet overigens niet of je nu moet spreken van inperken dan wel rechtzetten of verbeteren. U noemt het een inperking, daar kun je over twisten.

De heer **Schutte** (GPV): Het is een inperking van de automatische werking van de overschrijdings-

regeling. Er kunnen heel goede argumenten zijn. Als dat zo is, zal het overleg ook helemaal geen probleem opleveren, omdat men er zelf ook belang bij heeft. Het gaat erom dat je degenen die anders rechtstreeks onder de werking van de overschrijdingsregeling zouden vallen, de mogelijkheid biedt behoorlijk mee te spreken over de totstandkoming van de verordening.

De heer **De Cloe** (PvdA): Met even veel recht kan de vraag gesteld worden of het bijzonder onderwijs niet vaak de dupe is geworden van het functioneren van de overschrijdingsregeling. De zaak moet van twee kanten bezien worden. Door deze wet wordt de positie van het bijzonder onderwijs versterkt. In het verleden was het voor bijzondere scholen in gemeenten zonder openbaar onderwijs niet mogelijk om iets extra's van de gemeente te krijgen. Dat kan op grond van dit wetsvoorstel wel. Het bijzonder onderwijs gaat er in de ongeveer 100 gemeenten waar geen openbaar scholen zijn, grandioos op vooruit.

Het gemeentebestuur beslist autonoom over het al dan niet inzetten van de eigen middelen. Elk fatsoenlijk gemeentebestuur zal met de betrokkenen overleg voeren. Er wordt niet voor niets in het lokaal onderwijsbeleid gesuggereerd om in elke gemeente een lokaal onderwijsplatform in het leven te roepen. Hier kunnen openbaar en bijzonder onderwijs samen met de gemeente over het beleid spreken.

Wat te doen als het gemeentebestuur niet fatsoenlijk handelt bij de vaststelling van een verordening? Voorzitter! Men kan zich dan tot de plaatselijke politiek wenden en men heeft ook de mogelijkheid om in beroep te gaan. Dat zijn voor mij voldoende waarborgen.

De heer **Schutte** (GPV): Dit soort discussies kan vaak relevant zijn, maar het gaat nu om de bekostiging van het onderwijs. Een van de uitgangspunten van de Grondwet is dat de rijksoverheid een belangrijke verantwoordelijkheid hiervoor heeft. De rijksoverheid hoeft niet altijd zelf haar verantwoordelijkheid op dit punt te nemen. Zij kan de uitwerking ook aan het lokale bestuur overlaten. De automatische overschrijdingsregeling is een voorbeeld van zo'n uitwerking. Als een regeling in het

leven wordt geroepen die een verbetering voor bijzondere scholen betekent, zullen de betrokken scholen daar graag aan meewerken. Een niet-automatische werking van de overschrijdingsregeling is ook denkbaar. In zo'n geval is het goed dat het overleg enigszins gestructureerd wordt. Dit is geen kwestie van wantrouwen, maar hiermee wordt erkend dat dit te belangrijk is om aan de goede wil van lokale bestuurders over te laten. De rijksoverheid, de wetgever heeft een bepaalde verantwoordelijkheid als de werkingssfeer van de automatische overschrijdingsregeling wordt ingeperkt, met welke goede bedoelingen dan ook.

De heer **De Cloe** (PvdA): Wij blijven van mening verschillen. Bij het bepalen van de maatstaf wordt door de gemeente rekening gehouden met de omstandigheden. Ik ga er niet van uit dat een gemeente bewust zal proberen bepaalde categorieën scholen buitenspel te zetten. Gemeenten moet scholen in gelijke omstandigheden gelijk behandelen. Het moet mogelijk zijn dat bijvoorbeeld in een gemeente vier bijzondere scholen recht hebben op een vergoeding zoals omschreven in de verordening en geen enkele openbare school.

De PvdA-fractie heeft nog enkele vragen ten aanzien van het wetsvoorstel. Kan nog eens helder uiteen worden gezet waarom bij het openbaar onderwijs niet in alle gevallen is gekozen voor een verplichte vaststelling van de gemeentelijke verordening? Ook op afstand gezet openbaar onderwijs is openbaar onderwijs.

De gemeente kan alleen maar het automatisme van de overschrijdingsregeling tegengaan door het openbaar onderwijs op afstand te plaatsen, omdat er dan een verordening volgt. Er dient in zo'n geval gekozen te worden voor de bestuursvorm van de stichting of de openbare rechtspersoon. Is soms een achterliggend motief van de staatssecretaris om op die manier het op afstand plaatsen van de openbare school te stimuleren?

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Wat de heer De Cloe zegt, is toch niet juist? Als de gemeente de openbare scholen niet op afstand heeft geplaatst, kan de gemeenteraad immers een verordening

## De Cloe

vaststellen en via die verordening ook extra vergoedingen aan het openbaar onderwijs doen toekomen.

De heer **De Cloe** (PvdA): Dat kan, maar hoeft niet.

De heer **Koekkoek** (CDA): Precies, maar het kan wel.

De heer **De Cloe** (PvdA): Ja, maar op het moment dat een school op afstand wordt geplaatst, moet er een verordening zijn, wil zo'n op afstand geplaatste school in aanmerking komen. Daarom vraag ik of hier soms het motief achter zit te bevorderen dat het openbaar onderwijs steeds meer op afstand wordt geplaatst. Dan kan immers alleen maar een vergoeding worden verkregen via de verordening, hoewel men daaraan kan ontsnappen door er in samenwerking van af te zien. Dat is echter niet de regel.

Minder gelukkig is de PvdA-fractie met de mogelijkheid om af te zien van een verordening en te gaan werken met een lijst van aan te vragen voorzieningen. Uit het oogpunt van rechtszekerheid verdient naar onze mening een verordening de voorkeur boven de befaamde conventencultuur in dit verband.

Wat de positie van nevenvestigingen betreft, vraagt de PvdA-fractie nog eens nadrukkelijk om aan te geven waarom die vestigingen in alle situaties vallen onder de hoofdvesting, ook als die in een andere gemeente ligt.

Vervolgens heb ik nog een korte technische vraag. Hoe zit het na aanneming van deze wetgeving met zaken die nu niet onder het automatisme van de overschrijdingsregeling vallen, zoals de vergoedingen voor het gymnastiekgebouw en voor de kosten van bestuur en beheer, de sponsorgelden en sinds kort de rentevergoedingen? Vallen deze altijd buiten het automatisme van de overschrijdingsregeling, kunnen deze in het vervolg worden meegenomen in de verordening – de heer Koekkoek stelde dit voor in zijn amendement door deze vergoedingen daarin op te noemen – of vallen zij wel onder het automatisme van de overschrijdingsregeling? Ik heb op dit punt graag enige verduidelijking, mede naar aanleiding van het amendement van collega Koekkoek.

Afrondend kom ik namens de PvdA-fractie tot de volgende

opmerking. Het is toch eigenlijk vanzelfsprekend dat ongelijke gevallen niet gelijk behandeld worden. In de huidige situatie kan het voorkomen dat ongelijke gevallen juist gelijk worden behandeld. Aanpassing van de bestaande regelgeving is dus gewenst en daar is de PvdA-fractie voor. Als algemeen uitgangspunt dient te gelden dat de omstandigheden waarin een school verkeert, bepalend dienen te zijn voor het antwoord op de vraag of er extra vergoedingen worden uitgekeerd. Het gaat niet om het onderscheid tussen openbaar of bijzonder onderwijs, want de grondwetgever kan toch nooit bedoeld hebben dat ongelijke gevallen gelijk behandeld werden. Waar het om gaat, is dat bij het bepalen van de maatstaf voor bekostiging rekening wordt gehouden met de omstandigheden waarin de scholen verkeren als gemeenten bovenop de rijksmiddelen uit eigen middelen willen vergoeden. Of de onderhavige aanpassing voldoende is om de bestaande ongewenste situatie en de soms onrechtvaardige overschrijdingsregeling definitief tot het verleden te laten behoren, zal de praktijk moeten uitwijzen. Wij vinden dit een duidelijke verbetering, waarvan wij hopen dat zij voldoende is. Wij hebben er dan ook op aangedrongen om jaarlijks, bijvoorbeeld bij de onderwijsbegroting, te rapporteren hoe deze regeling werkt.

□

De heer **Van der Vlies** (SGP): Mijnheer de voorzitter! Het onderhavige wetsvoorstel over de wijziging van de regeling van de financiële gelijkstelling in het onderwijs betreft een gevoelig onderwerp. Iedereen die een beetje op de hoogte is van ons duale bestel zal dat beseffen. Iedereen weet ook dat het ontzettend moeilijk is om in deze regeling veranderingen aan te brengen, vanwege de lange historie en de terecht eraan toegekende waarde. Men zou kunnen zeggen dat het van minachting getuigt om daar wijzigingen in aan te willen brengen. Anderzijds zou ook gezegd kunnen worden dat het van moed en doorzettingsvermogen getuigt dat de coalitie en de staatssecretaris erin geslaagd zijn om tot een wijzigingsvoorstel te komen, dat bovendien

een redelijk draagvlak lijkt te hebben onder de onderwijsorganisaties. Voor de SGP-fractie is het nu de vraag hoe wij hiertegenover staan. Ik zal onze houding toelichten.

In het verslag hebben wij gezegd dat wij in principe positief staan tegenover de doelstelling van bevordering van de financiële gelijkstelling in materiële zin. Ook in eerdere instantie heb ik namens de SGP-fractie laten merken dat zij niet als een blind paard tegen wijzigingen in zal gaan, mits de materiële gelijkstelling is gegarandeerd. Ik herinner aan een debat dat wij voerden toen de staatssecretaris nog niet zo lang was aangetreden. Toen gebruikte ik het beeld van het blok beton dat ik niet wenste te schuiven voor de overschrijdingsregeling. Dat was een van de zeldzame momenten waarop deze staatssecretaris naar aanleiding van mijn beschouwing opveerde.

Staatssecretaris **Netelenbos**: Mijnheer Van der Vlies, dat komt heus wel vaker voor.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Kijk eens aan, laat ik mijn zegeningen proberen te tellen!

Wij staan dan ook open voor aanpassingen van de financiële gelijkstelling die een verbetering van de werking ervan betekenen. Dat laatste is duidelijk een clausulering: het moet wel een verbetering zijn. En ik zou daar nog aan toe willen voegen, mede uit het algemene oogpunt van zinvolle wetgeving: het moet ook nodig zijn.

Ik zal eerst iets zeggen over de noodzaak. Gesteld kan worden dat het wetsvoorstel in elk geval in bepaalde opzichten een verbetering kan zijn als het gaat om gelijkstelling in materieel opzicht. De huidige formele overschrijdingsregeling houdt immers met een aantal zaken geen rekening. Ik noem bijvoorbeeld de situatie dat juist de kosten van het bijzonder onderwijs hoger zijn dan die van het openbaar onderwijs. Dan kan de gemeente geen extra middelen verschaffen. Voorts zondert de huidige regeling de kosten van administratie, bestuur en beheer uit van de overschrijding, terwijl bekend is dat ook de bijzondere scholen niet uitkomen met de vergoeding voor administratie, bestuur en beheer. Ik kom daar straks nog even op terug.

De noodzaak van aanpassing wordt echter ook betwist. Er zijn

## Van der Vlies

verscheidene organisaties en personen aan wie inzicht in het onderwijs niet kan worden ontzegd, bijvoorbeeld de Onderwijsraad respectievelijk woordvoerder Van Holsteen in het Nederlands Dagblad van 26 maart jl., die vinden dat een aanpassing van de regeling niet of niet meer nodig is. De belangrijkste knelpunten zijn immers in de afgelopen jaren al opgelost. Een opsomming van de wijzigingen sinds 1 januari 1985 staat op bladzijde 2 van de nota naar aanleiding van het verslag. Het belangrijkste knelpunt betrof het gemeentelijke onderwijsvoorrangsbeleid, dat inmiddels is geregeld. Andere belangrijke wijzigingen zijn de procentuele doorvergoeding en het sociale vernieuwingsfonds. Ik verneem graag de reactie van de staatssecretaris op de stelling, dat aanpassing eigenlijk niet meer nodig is.

Ik kom te spreken over de nadelen van wijziging en vervolgens ga ik in op de vraag of het wetsvoorstel een verbetering is. Zoals gezegd, op zichzelf is er niets tegen een aanpassing die een verbetering van de financiële gelijkstelling in materiële zin betekent. Maar ook al zou het wetsvoorstel een verbetering betekenen, dan nog moeten wij kijken naar eventuele onbedoelde of onvoorziene negatieve consequenties. En die kunnen er wel degelijk zijn.

Bekend is de vrees – collega's voor mij refereerden daar ook al aan – dat de vergoedingen van het Rijk steeds minder toereikend zullen blijken te zijn voor een echt adequate bekostiging. Gemeenten zullen dan steeds meer genoodzaakt zijn om bij te springen. En gemeenten die dat kunnen, zullen dat ook doen. Wat dat betreft is er over de gemeenten in het algemeen niet te klagen, vooralsnog in elk geval minder dan over het Rijk als het op dit punt aankomt. Dat kan echter tot gevolg hebben dat het Rijk en wij als begrotingswetgever steeds makkelijker, bewust of onbewust, hier gewoon mee gaan rekenen, dat wij het naar ons toerekenen wel te verstaan. De gemeenten kunnen er dan voor opdraaien. Voor die risicosfeer zouden wij onszelf eigenlijk moeten behoeden. Bovendien zullen niet alle gemeenten extra geld in het onderwijs kunnen stoppen. Gevolg: arme gemeenten met arme scholen, verschillen tussen scholen in rijke en arme gemeenten.

Ik geef toe dat dit een spookbeeld is. Ik zie het natuurlijk ook nog niet helemaal in werkelijkheid voor me, maar consequent doorredenerend zou je dat soort effecten op termijn kunnen krijgen. Dat moet voorkomen worden. Ik verneem hierover graag de reactie van de staatssecretaris. Ik neem zonder meer aan dat zij het op dit punt met mijn conclusie eens is.

Voorzitter! Een ander punt is dat het risico heel groot is dat de gemeenten steeds meer invloed zullen krijgen op de gang van zaken op de scholen, ook de bijzondere. De scholen zullen immers steeds afhankelijker worden van de gemeente. Dat kan tot gevolg hebben dat, behalve dat de bestuurlijke rompslomp toeneemt, de vrijheid van de scholen geruisloos wordt ingeperkt. Ik duid op een commentaar daarover van de hoofdredacteur van het Nederlands Dagblad van 26 maart jl. Die krant haalde ik in dit verband al eerder aan. Als hij gelijk zou krijgen in zijn toekomstperspectief, dan zou dat een zeer funest effect zijn.

Indien het wetsvoorstel toch doorgang vindt, is naar het oordeel van de SGP-fractie een minimumvoorwaarde dat de bijzondere waarborgen die bij het wetsvoorstel inzake decentralisatie van de huisvesting zijn ingevoerd via de amendementen van collega Schutte, die ik overigens samen met anderen mede heb ondertekend, ook hier worden opgenomen. Dus: op overeenstemming gericht overleg over de verordening en ten minste de mogelijkheid van advies van de Onderwijsraad in richtingkwesties. Ik heb het amendement-Schutte op stuk nr. 15 dus medeondertekend. Voordat collega Cornielje mij de vragen stelt die hij eerder aan collega Schutte heeft gesteld, sluit ik mij naadloos aan bij de verdediging van de heer Schutte van het door mij medeondertekende, maar door hem als eerste ondertekenaar ingediende amendement.

De heer **Cornielje** (VVD): Dat wilde ik helemaal niet vragen. U hebt gezegd dat dit een minimale voorwaarde is. Ik vind dat nogal hard geformuleerd.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Ik kan mij geen goed wetsvoorstel financiële gelijkstelling voorstellen waarin de rechtsbescherming die mede door mij is bepleit, niet

voorkomt. Dat heb ik tot uitdrukking willen brengen. Het moet er dus gewoon in; het is een minimumvoorwaarde.

De heer **Cornielje** (VVD): Dat is heel hard. Dat is heel duidelijk. Ik dacht dat u collega Schutte iets meer ruimte vroeg voor een oordeel van de regering daarover, maar ik vind dat u het nogal scherp stelt.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Nou, het is in ieder geval duidelijk. Of het scherp is, weet ik nog niet. Ik geef toch die ruimte maar niet. Laat het maar helder zijn dat de staatssecretaris dit positief moet adviseren aan de Kamer, waarna de Kamer uiteraard haar eigen verantwoordelijkheid moet nemen. Ik ben inderdaad in toenemende mate ongerust geworden, want ik heb al enkele woordvoerders van grote fracties gehoord. Ik vind dat niet ik voorbarig ben, maar dat zij, door zich zo hard op te stellen, voorbarig zijn. Ik heb al twee fracties horen uitspreken dat zij hieraan geen behoefte hebben.

De heer **Cornielje** (VVD): U vraagt andere fracties om ruimte, maar u blokkeert nu zelf die ruimte.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Ja, maar wij zitten in een debat.

De heer **Cornielje** (VVD): Daarom zou het goed zijn om te proberen om elkaar te overtuigen op basis van argumenten.

De heer **Van der Vlies** (SGP): De heren Schutte en Koekkoek hoeven zich niet te conformeren aan mijn opstelling. Ik zeg rechttoe rechtaan en klip en klaar: laat dit wetsvoorstel nu voorzien zijn van de voor dit wetsvoorstel bepleite rechtsbescherming. De verdediging daarvan is gegeven. De omgeving waarin het wetsvoorstel moet functioneren, is zojuist door collega Schutte gedimensioneerd. Wij hebben een meer inhoudelijk debat gehad bij een ander wetsvoorstel, namelijk over de decentralisatie van de huisvesting. Ik erken dat dat een andere te regelen beweging in onderwijsland was. Ik heb geen behoefte om die discussie over te doen, maar ik stel klip en klaar dat ik mij geen goed – let op de accentuering daarvan – wetsvoorstel kan voorstellen zonder deze rechtsbescherming.



## Van der Vlies

De heer **Cornielje** (VVD): Ik heb nog één vraag op dit punt. Wilt u afwijken van hetgeen is afgesproken in het Schevenings akkoord? Daarin is de rechtsbescherming immers geregeld zoals die nu in het wetsvoorstel staat en u wilt een aanscherping van het Schevenings akkoord op dit punt; dat vindt u een noodzakelijke voorwaarde.

De heer **Van der Vlies** (SGP): De heer Cornielje en ik hebben al regelmatig gediscussieerd over het Schevenings akkoord. De narigheid is gewoon dat vanaf de totstandkoming van dat akkoord – in die nacht; weet u nog? – discussie is ontstaan over de interpretatie van bepaalde essentiële onderdelen van het akkoord. Dat kan de heer Cornielje niet zijn ontgaan. Daarover heb ik hem zojuist al geïnterrupteerd. Daar sta ik voor. Er is discussie over ontstaan. Ik heb die stukken nu niet bij mij, maar wij kennen de desbetreffende correspondentie van bepaalde koepels. De tekst die de heer Cornielje in handen heeft, wordt dus niet door iedereen als even canonic ervaren.

De heer **Cornielje** (VVD): Dat begrijp ik niet. De tekst is volstrekt helder: "tegen verordeningen van de gemeenten, zoals hier aan de orde, en tegen de besluiten op basis van een verordening moet beroep op de administratieve rechter openstaan". Dat is afgesproken in het Schevenings akkoord en dat staat ook in het wetsvoorstel. Nu wilt u dit onderdeel aanscherpen. Dat is voor u een noodzakelijke voorwaarde, maar met die aanscherping gaat u verder dan hetgeen is afgesproken in het Schevenings akkoord. Dat is uw goed recht; dat mag u, maar het is wel in afwijking van het gesloten akkoord. Ik wil alleen vaststellen dat de heer Van der Vlies op dit punt een andere positie heeft ingenomen dan de akkoordpartners.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Ik denk dat de onduidelijkheid over bepaalde onderdelen van het akkoord respectievelijk de verschillende interpretaties die zijn ontstaan, mede worden ingegeven door wat er daarna is gebeurd, namelijk dat er ook in het onderwijsbeleid vanwege de verantwoordelijke bewindslieden dingen zijn gedaan die in mijn visie niet naadloos aansluiten op wat ten principale aan het akkoord ten

grondslag ligt. In dat complex zitten wij nu.

### Voorzitter: Zijlstra

De heer **Cornielje** (VVD): Ik pak de tekst er nog even bij. Ik denk echter dat ten aanzien van de materiële financiële gelijkstelling er een glasheldere tekst is afgesproken in het Schevenings akkoord. Daar bestaan geen interpretatiekwesaties over. Dat blijkt ook wel uit het feit dat wij nauwelijks commentaren hebben ontvangen van instellingen daarop. Die wijzen daar ook niet op. Zelfs de Onderwijsraad zegt in het commentaar op het wetsvoorstel dat zij het niet eens is met hetgeen is afgesproken in het Schevenings akkoord en tot een eigen oordeel komt. Dat mag allemaal zo zijn, maar het akkoord is glashelder en het kabinet volgt het akkoord op dit punt. Dat doet de heer Van der Vlies dus niet. Dat wilde ik even vaststellen.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Moet ik nu, om de heer Cornielje tevreden te stellen, zeggen dat ik niet gebonden ben aan de letterlijke tekst van het akkoord? Zo is het natuurlijk ook nog een keer! Ik heb zojuist bij interruptie gewezen op de discussie die er over deze elementen in het akkoord is gevoerd. Over ongewijzigde voortzetting van de overschrijdingsregeling, over aanvullend lokaal beleid en alleen daarvoor eventueel een verordening, is discussie ontstaan. Ik heb straks bij interruptie verwezen naar het blad Inkom. Dat is de heer Cornielje niet onbekend. Hij kan het daar vinden. Zo zwart-wit is het dus blijkbaar allemaal niet. Ik ga daarom nu de staatssecretaris vragen wat haar visie nu eigenlijk is.

Het wetsvoorstel heet een uitwerking te zijn van een door het Schevenings beraad bereikt akkoord. Dat is echter de vraag. Ik geleid daarom de vraag door die ik tegenkwam in de publiekelijk gevoerde discussie, en wel of het wetsvoorstel daarvan de juiste uitwerking is. Destijds werd namelijk overeengekomen dat ten behoeve van de "gewone" exploitatiekosten de huidige overschrijdingsregeling blijft gelden en dat de verordening alleen betrekking kan hebben op bewust door de gemeente gevoerd aanvullend beleid. Ik verwijs dan maar even naar de scribent N.

Dekker in Inkom 1996, nr. 6. Dat is dus de vindplaats van wat ik net hier heb gezegd. Ik verneem hierop graag de reactie van de staatssecretaris. Na wat ik hier gezegd heb, zal het amendement op stuk nr. 12 gaarne heb medeondertekend.

Voorzitter! Ik kom bij een enkele andere kwestie. De SGP-fractie heeft wel wat moeite met de mogelijkheid dat de gemeente in overeenstemming met alle scholen afziet van een verordening en kiest voor een convenant. Een verordening biedt uiteindelijk meer rechtszekerheid. In elk geval achten wij het van belang dat duidelijk is dat het convenant geacht wordt niet meer bindend te zijn indien een school verklaart er niet langer mee in te stemmen. De staatssecretaris stelt dat een dergelijke regeling kan worden opgenomen in het convenant, maar waarom kan dat niet meteen wettelijk worden geregeld? Ik heb overigens daarna kennisgenomen van het voorliggende amendement op dit punt.

Voorzitter! Ik maak een enkele opmerking op de aanvullingsbevoegdheid op de verordening die voor B en W is voorzien. De bevoegdheid van B en W om de verordening tijdelijk aan te vullen is in de ogen van de SGP-fractie een nogal risicovolle constructie. Het ook bij de verordening zelf bestaande risico dat de lijst met voorzieningen wordt opgesteld met het oog op concrete scholen, wordt bij de mogelijkheid van aanvullingen door B en W alleen maar groter. Natuurlijk, dat mag niet de bedoeling zijn en dat zal het op voorhand ook niet zijn, maar wie daar realistisch over nadenkt, weet hoe het gaat of in elk geval wel eens zou kunnen gaan. Weliswaar moet de gemeenteraad zo'n besluit van B en W bekrachtigen, maar dat kan ook stilzwijgend. Bovendien wordt in de laatste volzin van het betreffende artikel, 105a1, lid 4, bepaald dat een afwijzing van de aanvulling door de raad geen gevolgen heeft voor reeds toegekende en ingediende aanvragen. Dat moet op z'n minst merkwaardig worden geacht. Naar ons gevoelen is deze bevoegdheid voor B en W niet juist en ook gewoon niet echt nodig. In principe kan ook een gemeenteraad zelf vrij snel een besluit nemen. Wij zien ook niet goed in welke gevallen zo'n geweldige spoed zou moeten worden gemaakt dat een

## Van der Vlies

speciale bevoegdheid noodzakelijk is. Het is ook geen verbetering als hierdoor het overleg vooraf met de scholen in het water valt. Op grond van deze argumenten heb ik de vrijheid genomen op dit punt de Kamer een amendement voor te leggen, dat overigens intussen in technische zin iets moest worden aangepast. Ik meen dat de aangepaste versie ook is rondgedeeld.

Voorzitter! In de schriftelijke behandeling is uitgebreid ingegaan op het verschijnsel nevenvestiging in een andere gemeente. Zo'n nevenvestiging valt onder de hoofdvesting, dus onder de werking van de verordening van een andere gemeente dan waar het betreffende gebouw staat. De Raad van State heeft erop gewezen dat hierdoor strijd met artikel 124 van de Grondwet kan ontstaan, omdat de gemeente van de hoofdvesting regels stelt die ook van invloed zijn op de positie van een schoolgebouw in een andere gemeente.

De reactie hierop in de nota naar aanleiding van het verslag is niet bevredigend. Er is immers hoe dan ook een relatie tussen de hoofdvesting en de nevenvestiging. De nevenvestiging heeft dus een relatie met een andere gemeente, en het is de vraag of dat kan. Gesteld wordt dat hoofd- en nevenvestiging een geheel vormen, maar er vindt hoe dan ook een soort territorium-verschuiving plaats.

De SGP-fractie vindt dat in elk geval helder moet zijn dat de regeling past binnen artikel 124 van de Grondwet. De aanvrager van voorzieningen, het bevoegd gezag, zal dan in elk geval moeten zijn gevestigd in de betreffende gemeente. Is dat steeds het geval als er sprake is van nevenvestigingen in andere gemeenten? En is er ook sprake van, uiteindelijk, één exploitatie van hoofd- en nevenvestiging of nevenvestigingen? Als dit niet helder is, dan verdient het alsnog overweging om hetzelfde territoriale systeem als bij de decentralisatie huisvesting toe te passen.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Voorzitter! Ik heb uit de beantwoording door de staatssecretaris van een soortgelijke vraag als die de heer Van der Vlies nu stelt, namelijk of nevenvestigingen al dan niet vallen onder de gemeente van de hoofdvesting, begrepen dat de

overschrijdingsregeling op dit moment ook op die manier werkt en dat de nevenvestiging dus ook valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente van de hoofdvesting. Heeft u daar al eerder bezwaar tegen gemaakt?

De heer **Van der Vlies** (SGP): Mijn perceptie van de teksten die wij voorgelegd hebben gekregen, is zoals ik verwoordde. Ik vraag aan de staatssecretaris of dat past in artikel 124 van de Grondwet. Laten wij nu samen haar antwoord even afwachten. Uw lezing stelt u daarnaast. Ik had de mijne en ik wil daar graag opheldering over, want het moet in ieder geval duidelijk zijn.

Voorzitter! Het wetsvoorstel houdt ook een wijziging in voor openbare scholen die in stand worden gehouden via een gemeenschappelijke regeling. In zo'n geval is indien de gemeente extra middelen wil toekennen, een verordening verplicht. De VNG wijst erop dat het niet per se nodig is. Nu geldt immers ook het automatisme van de overschrijdingsregeling, en dat kan gewoon zo blijven als de gemeente niet bewust kiest voor een verordening. Zo is het in het Schevenings beraad ook afgesproken, aldus de VNG. Ik ontvang graag een reactie op dit punt.

Voorzitter! Zoals aangekondigd maak ik nog een opmerking over de administratie-, beheers- en bestuurskosten. Zoals bekend, heeft recent onderzoek aangetoond dat gemeenten behoorlijk wat extra geld stoppen in de ABB-kosten van hun openbare scholen. Deze kosten zijn uitgezonderd van de overschrijding. De staatssecretaris relateert de hoogte van de genoemde bedragen door erop te wijzen dat moeilijk onderscheiden kan worden tussen de kosten die de gemeente maakt als bevoegd gezag van de openbare scholen en de kosten die ze maakt als gemeentebestuur voor het totale onderwijsgebeuren.

Dat is inderdaad zo, maar het lijkt mij niet juist als wij het bij die constatering laten. Als ik mij niet vergis, zou dat gaan gebeuren. Er zijn ook gemeenten die organisatorisch en budgettair een duidelijk onderscheid tussen beide componenten aanbrenge. Dat is een goede zaak, en de relevantie ervan neemt alleen maar toe naarmate er meer wordt gedecentraliseerd. Is het geen goede gedachte om gemeentebestu-

ren te verplichten tot het aanbrenge van een dergelijke organisatorische en budgettaire scheiding? Dan kunnen wij vervolgens ook praten over de ABB en over eventuele doorberekeningen c.q. de overschrijding.

Voorzitter! Uiteraard sluit ik mij aan bij het verzoek van de heer Koekkoek om een evaluatiemoment. Hij heeft daar een amendement over ingediend en dat zal ik steunen.

Voorzitter! De SGP-fractie staat nog – dat moge duidelijk zijn – met gemengde gevoelens tegenover het wetsvoorstel. Enerzijds is er de vraag naar de noodzaak en de vraag of het wetsvoorstel wel een verbetering is. Anderzijds zijn er nog enkele praktische problemen; ik heb geprobeerd ze te schetsen. Last but not least is er de eventuele strijd met artikel 23 van de Grondwet. De Onderwijsraad concludeert dat het wetsvoorstel daarmee in strijd is. Ook de Raad van State vindt het wetsvoorstel ongrondwettig – dat komt wat minder vaak voor – in dit geval vanwege artikel 124 van de Grondwet, een oordeel dat ik zojuist vragenderwijs aan de staatssecretaris heb voorgelegd in verband met de territoriale begrenzing van de gemeentelijke bevoegdheden. Onze eindconclusie hangt dan ook af van de overtuiging van de antwoorden op onze vragen en het lot van enkele amendementen. Als geen ander zal collega Cornielje dat begrijpen.

□

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Mijnheer de voorzitter! De financiële gelijkstelling was, is en blijft een belangrijk fundament onder het onderwijsstelsel in dit land. Niemand van een democratische partij zal dit betwisten. De overschrijdingsregeling heeft daarbinnen een belangrijke rol gespeeld. Immers, deze regeling heeft dat gelijkheidsbeginsel gedragen en er handen en voeten aan gegeven. Ze heeft voor- en nadelen. Het belangrijkste voordeel is de vlag van het gelijkheidsbeginsel. Een nadeel is dat ze hier en daar is doorgesloten. Gelukkig beschikt dit land over vele verstandige mensen, ook mensen die vroeger een andere conclusie zouden hebben getrokken. Zolang het verstand in dit land overheerst, blijft het land op goede koers. Zo ook op dit terrein. Mijn fractie gaat evenals alle andere fracties hier uit van het

## Rabbae

beginsel van gelijke behandeling. Meestal gaat het verschil over de uitwerking. Over het principe bestaat geen verschil van mening. Er mag geen verschil zijn tussen een bijzondere school en een openbare school. Alle kinderen zijn al het ware onze kinderen. Er is geen verschil tussen een kind op een bijzondere school en een kind op een openbare. De geschiedenis en de achtergrond van deze zaak kent iedereen. Wij zijn zover gekomen dat wij vinden dat de overschrijdingsregeling goede dingen naar voren heeft gebracht. Toch heeft ze ook aspecten die uitgezuiverd moeten worden.

Voorzitter! Ik vraag mij af of het überhaupt onmogelijk is om het automatisme van de overschrijdingsregeling te schrappen of misschien wel de overschrijdingsregeling zelf. Ik bedoel dit zeker niet polariserend in de richting van degenen die een belangrijk oog hebben voor het bijzonder onderwijs. Ik wil het monopolie met die mensen delen. Is het onmogelijk om een systematiek te ontwikkelen, gericht op gelijke behandeling van gelijke gevallen waarbij op een gegeven moment afgestapt kan worden van het automatisme, zonder dat een school in de problemen geraakt? Wat ik zeg, is niet helemaal conform de geest van het Schevenings akkoord, maar ik wil die vraag wel opwerpen om te bekijken of dit mogelijk is. Ik besef dat wij met de overheid een afspraak hebben gemaakt dat wij voort kunnen gaan met inachtneming van de belangen van het bijzonder en openbaar onderwijs. Ik werp die vraag op vanwege de technische en principiële uitwerking van het beginsel van gelijke behandeling van gelijke gevallen.

Voorzitter! Ik vrees enigszins voor de toekomst van het onderwijs – ik wil het niet chargeren – vanwege een aantal ontwikkelingen, waaronder de onderhavige. Mijn fractie – een progressieve partij – kan het niet maken om tegen het wetsvoorstel te stemmen. In elk geval staat mijn fractie sympathiek tegenover deze ontwikkeling. Echter, ik vrees dat door bepaalde ontwikkelingen het onderwijssysteem in de toekomst in de problemen raakt. Daarom vraag ik de reactie van de staatssecretaris op het volgende.

Het is mijn taxatie – en wellicht is het ook de taxatie van collega De Cloe – dat dit wetsvoorstel als het ware een premie inhoudt op het op

afstand zetten van openbare scholen ten opzichte van de gemeente, waarschijnlijk met het doel dat er met de middelen efficiënt wordt omgegaan, maar ook om zomin mogelijk gevangen te zitten binnen de overschrijdingsregeling. Als deze taxatie juist is, weet ik niet of deze ontwikkeling mogelijk niet als gevolg zal hebben dat de gemeenten op een bepaald moment geneigd zijn om minder geld in het onderwijs te stoppen dan nu het geval is, juist door het automatisme. Er is sprake van een dilemma. Het automatisme kent nadelige aspecten, maar het zet de gemeenten wel op de juiste koers. Wanneer de gemeenten een premie wordt gegeven bij het op afstand zetten van openbare scholen, en daarmee van de bijzondere scholen, zal dat op den duur mogelijk leiden tot een vermagening van de bekostiging van de scholen. Dat is dan een gevolg van het eigen beleid van de gemeenten; ik spreek nu niet over het Rijk. Ik vraag hierop de reactie van de staatssecretaris, mede ook omdat dit kabinet graag naar 2000-plus kijkt en met allerlei nota's komt die daarop zijn gericht. Misschien ziet de staatssecretaris hierin een aanleiding om met een visie te komen.

De heer **Koekkoek** (CDA): Heeft u al een oordeel gevormd over het door mij ingediende amendement dat erop is gericht dat als de gemeente een verordening maakt, zij ook een voorziening treft waarop scholen een beroep kunnen doen wanneer de continuïteit van het onderwijsproces in gevaar komt? Dit amendement is een antwoord op de zorg die u heeft verwoord.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Dat oogt sympathiek, maar ik moet eerlijk zeggen dat ik die zaak nog niet heb afgewogen. Dat zullen wij zeker in tweede termijn doen.

Voorzitter! Wat de nevenvestigingen betreft stel ik mét collega Van der Vlies aan de hand van de reactie van de VNG de vraag of het niet mogelijk is dat de benadering van de staatssecretaris in strijd is met artikel 124 van de Grondwet. Er zouden competentieproblemen kunnen ontstaan tussen gemeenten. Is het tegen deze achtergrond niet beter om uit te gaan van het zogenaamde territoriale beginsel?

Waar het gaat om rechtszekerheid en rechtsbescherming heb ik ten

slotte twee opmerkingen. Mijn fractie is natuurlijk gevoelig voor het betoog van de heer Schutte en anderen over een overleg dat voorafgaat aan het vaststellen van de verordening. Volgens mij is dat in veel gemeenten al bijna praktijk. Wij zouden hiermee dus een bestaande praktijk formaliseren. Men kan zich afvragen wat ertegen is om dit te formaliseren wanneer er hier en daar problemen kunnen ontstaan. Volgens mij winnen de gemeenten veel goodwill en kunnen zij ook sneller handelen als zij dit overleg invoeren in de voorbereidingsfase. Echter, ik vraag mij af of dit moet worden gegoten in de vorm die is aangegeven in het desbetreffende amendement van de heer Schutte. Als ik hem verkeerd heb begrepen, word ik graag gecorrigeerd.

Voorzitter! Ook mijn fractie acht een verordening qua rechtszekerheid en rechtsbescherming sterker dan een convenant. Wij hebben de laatste jaren een soort diarree van convenanten gehad en het lijkt mij niet goed om zoiets voor dit te introduceren. Het lijkt mij goed dat wij dat in dit geval schrappen.

Voorzitter! Voor het overige staat mijn fractie positief tegenover dit wetsvoorstel.

□

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Voorzitter! Aan de staatssecretaris heeft het niet gelegen dat het uiteindelijk toch nog even geduurd heeft voordat wij de aanpassing van de overschrijdingsregeling konden behandelen. D66 beschouwt dit wetsvoorstel als een eenvoudige en logische stap, passend in het rijtje van eerdere uitspraken en maatregelen die materiële en financiële gelijkstelling mogelijk maken.

Een aantal vragen zijn wat ons betreft overtuigend beantwoord in de nota naar aanleiding van het verslag, met name het punt van de nevenvestiging die valt onder de gemeente van de hoofdvestiging. Met de behandeling van de decentralisatie van de huisvesting nog vers in gedachten, plus de op zichzelf steekhoudende opmerkingen van de VNG, leek het ons in eerste instantie een voor de hand liggende zaak om de nevenvestiging te laten vallen onder de gemeente op wier grondgebied de nevenvestiging is gelegen. Maar de argumenten van het kabinet, vooral op het punt van

## Lambrechts

de bekostiging, de inzet van personeel en de huidige werking van de overschrijdingsregeling, vinden we uiteindelijk toch zwaarder wegen. Verder is afdoende en voor de zoveelste keer uiteengezet dat het onderscheid "wel en niet door de gemeente instandgehouden openbaar onderwijs" geen betekenis heeft voor de status en de aard maar alleen voor de bekostigings-systematiek. Ik blijf het overigens een niet erg gelukkige terminologie vinden; ik deel de mening van de heer Schutte hierover.

De heer **Stellingwerf** (RPF): Voorzitter! Houdt mevrouw Lambrechts de negatieve kanten wel voldoende in het oog, bijvoorbeeld bij scholen die met veel meer nevenvestigingen te maken hebben en dus ook met aanzienlijk hogere kosten of gemeentebesturen?

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Ik ben het geheel met de heer Stellingwerf eens dat er ook nadelen aan kleven. Het grootste nadeel dat ikzelf heb kunnen bedenken, is dat het de gemeente van de hoofdvestiging ervan kan weerhouden om überhaupt iets te doen. De heer De Cloe sprak al over verstarring. Dat was in eerste instantie voor mij ook de reden om de nevenvestiging te koppelen aan de gemeente waar deze gevestigd is. Aan de andere kant zie ik ook de problemen met de inzet van het personeel: de uren, het wachtgeldprobleem, etc. Dat zijn natuurlijk ook afwegingen om dan maar te kiezen voor het systeem zoals het nu voor de overschrijdingsregeling ook al is geregeld.

De heer **Stellingwerf** (RPF): Ik begrijp dat u die keuze uiteindelijk maakt. Ik zal er dadelijk zelf ook nog op ingaan, maar heeft u dan voldoende overwogen dat er vanwege de bestuurlijke schaalvergroting ook steeds meer nevenvestigingen komen en dat daardoor het probleem alleen maar groter wordt?

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Misschien moeten wij inderdaad het antwoord van de staatssecretaris afwachten. Ik ben in eerste instantie van de verhouding tussen een hoofdvestiging en één nevenvestiging uitgegaan. Misschien zijn er twee nevenvestigingen, maar ik heb er geen beeld van tien neven-

vestigingen bij gehad. Ik vraag mij ook af of er veel zijn.

Voorzitter! Wat ons betreft resteren nog zes punten die alle te maken hebben met controleerbaarheid en democratische werking van de materiële en de formele financiële gelijkstelling. In de nota naar aanleiding van het verslag somt de regering eerdere maatregelen op die al wat geregeld hebben met betrekking tot de financiële gelijkstelling. Ik herinner mij bovendien dat we nauwelijks een jaar geleden het wetsvoorstel samenwerking sociale vernieuwing in het onderwijs hebben behandeld, waarin ook de mogelijkheid bestond voor gemotiveerde afwijking van die overschrijdingsregeling. Dat lijstje van al die eerdere regelingen op deelterreinen van het onderwijs overziend, vraag ik me af of wij zo langzamerhand niet in zoveel verschillende regelingen een stukje materiële financiële gelijkstelling geregeld hebben dat wij en ook de gemeenten zicht op zaken dreigen te verliezen. Ik zou er dus voor willen pleiten om zoveel mogelijk integratie van al die uitzonderingen mogelijk te maken en een modelverordening te laten voorbereiden waarin ook de al bestaande mogelijkheden om materiële financiële gelijkstelling te realiseren, kunnen worden opgenomen. Daarmee zal in één oogopslag alle betrokkenen duidelijk te maken zijn op welke terreinen, voor wat voor soort zaken en onder welke voorwaarden er afgeweken kan worden van de formele financiële gelijkstelling. Ik heb in die zin dan ook een amendement laten voorbereiden. Ik heb het echter nog niet ingediend, want wat daaruit rolde zinde mij niet. Wat ik wilde, was de integratie in één verordening. Ik heb begrepen dat dat niet mogelijk is. Mijn vraag aan de staatssecretaris is dan ook om te motiveren waarom integratie van bestaande regelen en toekomstige regelingen op het terrein van onderwijs en gemeentelijk achterstandenbeleid niet in één verordening kan worden vastgelegd. Mochten wij tot de conclusie komen dat het inderdaad niet kan, dan kan worden uitgeweken naar de mogelijkheid die door het Bureau wetgeving werd aangereikt: een lijst toevoegen aan de verordening met daarop de regelingen op grond waarvan additioneel geld voor de gemeenten ter beschikking kan worden gesteld en waarvoor niet

automatisch de financiële gelijkstelling geldt.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Ik heb voor die integratie een poging gedaan in mijn amendement op stuk nr. 10, door daarin eenvoudig een opsomming te geven die naadloos aansluit bij de opsomming van de onderdelen van de rijksbekostiging. Zo is in elk geval duidelijk, als een gemeenteraad een verordening maakt, onder welke rubriek een bepaalde voorziening valt. Ik hoor graag het oordeel van mevrouw Lambrechts daarover.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Ik heb dat niet zo begrepen. U geeft in uw amendement specifiek aan voor welke zaken het kan gelden, terwijl ik meer een integratie van de regelingen als zodanig beoog. Daarbij wil ik nog de vrijheid aan de gemeenten laten om te bepalen wat daaronder inhoudelijk precies moet worden verstaan.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Mijn amendement laat ook die vrijheid aan de gemeenten. Een integratie van alle regelingen lijkt mij schier onmogelijk, gelet op de vele wetsvoorstellen die al behandeld zijn en nog behandeld moeten worden. De wetgeving is inderdaad onoverzichtelijk aan het worden. En dan druk ik mij zeer zacht uit.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Ik hoor het nu van een tweede kant. Als ik het van de derde kant hoor, ben ik waarschijnlijk overtuigd en dan moeten wij het op een andere manier proberen.

Dan kom ik bij het volgende punt, de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders om ingeval van nood de verordening tijdelijk aan te vullen met nieuwe voorzieningen. Zelfs de Raad voor de gemeentefinanciën, die over het algemeen toch echt wel genegen is om gemeentelijk belang – zowel financieel als procedureel belang – zwaar te laten wegen, erkent dat dit in juridisch opzicht geen schoonheidsprijs verdient. D66 vraagt zich dan ook af of niet op een andere manier te realiseren is dat ingeval van nood bepaalde voorzieningen te treffen zijn. Ik snap dat je over noodgevallen niet altijd eerst overleg met alle besturen kunt voeren. Wat ik niet snap, is waarom, ook ingeval van nood, de gewijzigde

## Lambrechts

verordening niet gewoon aan de raad kan worden voorgelegd. In dat opzicht deel ik de insteek van enkele sprekers voor mij. Het zal niet de eerste keer zijn dat een raad dan wel een raadscommissie ad hoc en op ongebruikelijke tijdstippen bij elkaar geroepen wordt om een urgent voorstel te bespreken. Ik heb begrepen dat er over dit onderwerp al een amendement ligt van de heer Van der Vlies. Het lijkt mij dat mijn fractie dat zal kunnen ondersteunen.

In het verlengde daarvan kom ik bij de controleerbaarheid van de regeling op langere termijn. Het komt er niet alleen op aan om de verordening democratisch tot stand te brengen, maar ook om de democratische werking op de langere termijn te garanderen. Ik kom daarmee bij mijn volgende punt, namelijk het convenant. Als het aan ons ligt, wordt uitsluitend de verordening en niet het convenant de basis voor het gemotiveerd afwijken van de financiële gelijkstelling. De heer Cornielje heeft mede namens D66 op dit punt een amendement voorbereid. Ik beseft overigens heel goed dat met eerdere regelingen convenanten wel werden gehonoreerd. Ik denk in dit verband aan sociale vernieuwing en onderwijs. Echter, omwille van de helderheid verdient het aanbeveling om al die afspraken over het afwijken van de formele financiële gelijkstelling in één verordening te regelen. Ik zie dus liever dat dit in één verordening wordt geregeld en niet in een convenant. Dat maakt de zaak voor iedereen overzichtelijker en dit zal de controleerbaarheid ten goede komen.

Voorzitter! Ik kom te spreken over de verslaglegging en het tijdig toezenden van het verslag aan alle betrokkenen. Om het democratische proces op lokaal niveau volledig tot zijn recht te laten komen, zal zowel voor de raadsleden als voor alle betrokken scholen helder moeten zijn wat op basis van de overschrijdingsregeling en wat op basis van de verordening en op basis van het convenant als dat doorgaat, aan scholen, groepen van scholen of individuele scholen is overgemaakt en hoe dat geld besteed is.

Voorzitter! Wij hebben er geen behoefte aan om de gemeenten voor te schrijven wat allemaal op basis van de verordening mogelijk is. Dat moet de gemeente zelf maar uitmaken, zolang de landelijke

overheid haar verantwoordelijkheid met betrekking tot afdoende bekostiging maar neemt. Waar we wél behoefte aan hebben, is dat datgene wat op basis van de verordening of de overschrijdingsregeling wordt overgemaakt aan scholen, aan democratische procedures en daarmee aan het zelfreinigend vermogen van de politieke besluitvorming wordt onderworpen. Daarom is het onzes inziens nodig om ergens in deze wet vast te leggen dat elk jaar zowel aan de politiek als aan de betrokken scholen – dat zijn ze dus allemaal, zowel degene die iets als degene die niets gekregen hebben – schriftelijk uiteen wordt gezet wie op grond van welke regeling wat heeft gekregen en wat daarmee gedaan is.

De heer **De Cloe** (PvdA): Voorzitter! Hoe denkt mevrouw Lambrechts in dit verband te handelen bij toepassing van de overschrijdingsregeling? Die werkt met een vijfjaarlijkse termijn. Hoe denkt zij dan aan het eind van het jaar te kunnen rapporteren? Dat zou toch een vrij moeizame aangelegenheid worden. Indertijd is om deze reden ook voor de procentuele regeling gekozen en voor een vijfjaarlijkse afrekeningstermijn.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Het lijkt mij dat het met de gemeentelijke systematiek heel wel doenlijk zou moeten zijn om jaarlijks een overzicht te geven van datgene wat wel en wat niet gehonoreerd is op basis van ofwel de verordening ofwel de overschrijdingsregeling.

De heer **De Cloe** (PvdA): Dat is met de huidige regeling juist moeizaam aan te geven en daarom heeft men gekozen voor die vijfjaarlijkse termijnen. Nu zie je dat gemeenteraden pas twee jaar nadat zo'n vijfjaarlijkse termijn is afgesloten tot een effectieve afrekening komen. In de gemeente Tilburg is dat recent gebeurd. Die afrekening had al eerder moeten plaatsvinden. Dus: dit lukt niet altijd. Daarom is indertijd gekozen voor een termijn van vijf jaar. Dan kun je als het ware met de uitgaven over het jaar heen gaan. Je hebt namelijk wel eens in het ene jaar extra uitgaven en in het andere jaar minder uitgaven.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Hierover zou je kunnen praten. Je

zou kunnen nagaan of de termijn van rapporteren langer dan een jaar zou moeten zijn. Vijf jaar vind ik echter ontzettend lang. Volgens mij zou er een termijn mogelijk moeten zijn die tussen die één en vijf jaar in ligt.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! We moeten ook letten op de administratieve lasten die wij de gemeentebesturen opleggen. Op zichzelf is daarom de regeling goed, ook omdat de uitgaven zowel in het ene als in het andere jaar kunnen worden gedaan.

Ik wil nog een vraag stellen naar aanleiding van het amendement. Daarin is sprake van voorzieningen op grond van de overschrijdingsregeling. Maar op grond van de overschrijdingsregeling worden geen voorzieningen toegekend. Het gemeentebestuur kan bijpassen voor bekostiging van het openbaar onderwijs, dan is de overschrijdingsregeling van toepassing. Daarom vraag ik mevrouw Lambrechts nog eens naar de tekst van het amendement te kijken.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Dat zal ik zeker doen, mijnheer Koekkoek.

Het tweede deel van het amendement betreft niet alleen het verslag. Dat verslag zou met grote regelmaat uitgebracht moeten worden. Dit staat los van de vraag of het jaarlijks, tweejaarlijks, driejaarlijks of vijfjaarlijks uitgebracht moet worden. Een ander aspect is dat de scholen ook de tijd moeten hebben om op dat verslag te reageren. Zojuist sprak ik al over het zelfreinigend vermogen. Als de scholen kunnen reageren, kunnen zij, ook wanneer beroepstermijnen verstreken zijn en ook wanneer de Onderwijsraad niet adviseert, hun eigen gemeentelijke vertegenwoordigers aanspreken. Ik zei al: een advies van de Onderwijsraad vinden wij niet nodig. Het is niet wenselijk dat de discussie over artikel 23 op het niveau van de gemeentelijke overheid wordt gevoerd, zeker niet als het gaat om additionele middelen. Op dit punt voerde de regering een goed argument aan. Wat hoort wel op gemeentelijk niveau thuis? Dat is de mogelijkheid om vooraf dan wel achteraf een oordeel te geven en je mening kenbaar te kunnen maken bij je eigen gemeentelijke volksvertegenwoordigers.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzit-

## Lambrechts

ter! Zegt mevrouw Lambrechts dat de grondwettelijke eis van bekostiging van het bijzonder onderwijs, naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs, op het gemeentelijke niveau geen rol hoeft te spelen? Ik kan mij dat niet voorstellen!

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Ik heb gezegd dat de waarborgen voor de vrijheid van onderwijs, voor de vrijheid van inrichting van het onderwijs, voor de gelijkbesteding, alles wat is geregeld in artikel 23, hier moeten worden gecreëerd en niet op het gemeentelijke niveau.

De heer **Koekkoek** (CDA): Als de gemeente additionele middelen kan toekennen, dan behoren die waarborgen ook te gelden. Dat is de strekking van de amendementen van de heer Schutte en mij. Wij willen die waarborgen dan ook geven.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Dat is ook de strekking van mijn amendement. Toch kan er, hoe dan ook, nog een foutje zijn ingeslopen, want het blijft mensenwerk. Het lijkt mij nuttig om een en ander daarom bijvoorbeeld jaarlijks nog eens te laten bekijken door betrokkenen. Zij kunnen dan reageren, buiten beroepstermijnen om. Zij kunnen vervolgens laten weten of zij zich al of niet kunnen verenigen met de wijze waarop een en ander gestalte heeft gekregen. Dat is de strekking van mijn amendement. Dat is openbaarheid van bestuur.

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik heb al eerder precies zo'n amendement ingediend. Wat dat betreft zijn wij het dus eens, maar het gaat daarbij om controle achteraf. Het rechtsbeschermingsamendement voorziet echter in op overeenstemming gericht overleg vooraf en het vragen van advies aan de Onderwijsraad als de grondwettelijke beginselen terzake in het geding zijn. Die zaken spelen ook op gemeentelijk niveau.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): De heer Koekkoek komt nu met een aantal dingen tegelijk. In mijn amendement heb ik proberen te verwoorden – als dat niet helemaal correct is, dan kijk ik er nog even naar – dat de schoolbesturen ruim de tijd hebben om te reageren in de richting van de gemeentelijke

volksvertegenwoordigers. Vandaar dat ik ervoor pleit, voordat de begroting en de jaarrekening worden vastgesteld – jaarlijks wordt op het gemeentelijke niveau verantwoording afgelegd over alle uitgaven, dus ook over deze uitgaven – om de schoolbesturen ook de mogelijkheid te geven om inzicht in de cijfers te krijgen.

De heer **Koekkoek** (CDA): Daarover zijn wij het eens. Als mevrouw Lambrechts haar amendement nog eens goed heeft bekeken, dan wil ik er ook graag naar kijken, lettend op wat het vervolg van de procedure moet zijn.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Prima.

De heer **De Cloe** (PvdA): Voorzitter! Nog een vraag over het amendement. Heeft mevrouw Lambrechts afgewogen dat zij de gemeenten met een aanzienlijke administratieve last opzadelt? De gemeenten kunnen zelf besluiten of zij extra uitgaven doen, via de verordening of de automatische regeling. Dat wordt in de gemeenteraad besproken en er vindt overleg met het onderwijsveld plaats. De regeling is dus bekend bij het onderwijsveld. De regeling gaat werken. In feite worden de gemeenten via het amendement weer verplicht om een en ander op een rijtje te zetten en vervolgens toe te sturen aan alle schoolbesturen. Op deze manier zadelt mevrouw Lambrechts de gemeenten weer met een heleboel bureaucratie op.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Ik denk dat die last wel meevalt. Er wordt alleen maar een verslag gemaakt van wat is uitgegeven aan een beperkt aantal scholen. Daar komt bij dat grotere gemeenten ook meer administratieve ondersteuning op dat punt hebben. Ik ben er wel voor om op dit punt te kiezen voor een uitzonderlijke benadering voor het onderwijs, zeker als je dat vergelijkt met een gewone sportinstelling. Onderwijs is een grondwettelijke taak. Ik vind dat wij op dat punt extra zorgvuldigheid behoren te betrachten. Wij moeten op dit punt met scholen zorgvuldiger omgaan dan met een gemiddelde sportinstelling.

De heer **De Cloe** (PvdA): De gemeenten komen met meer grondwettelijke taken in aanraking. Als mevrouw Lambrechts conse-

quent is, dan moet zij daarvoor dezelfde redenering volgen.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Misschien doe ik dat ook wel, als dat voorligt.

De heer **De Cloe** (PvdA): Dan zou de fractie van mevrouw Lambrechts die redenering consequent moeten volgen. Er is wat dit betreft echter sprake van een eigen gemeentelijk beleid. De gemeenten stellen elk jaar een begroting vast. Zij leggen daar elk jaar verantwoording voor af. Een en ander komt publiekelijk aan de orde, eerst in de commissies, vervolgens in de raad. Voorzover ik weet, zijn die vergaderingen altijd openbaar. De stukken zijn dus ook openbaar. Toch worden de gemeenten door het amendement van mevrouw Lambrechts in een keurslijf gedwongen.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Niemand hoeft te reageren als men zo'n verslag in handen krijgt, maar iedereen kan reageren. Het is in dit geval een extra service aan die groep van instellingen, scholen die ons zeer ter harte gaan omdat wij daar een bijzondere taak voor hebben.

De heer **De Cloe** (PvdA): U belast de gemeenten met een extra taak. Ze leggen normaal toch al verantwoording af over hun financiële reilen en zeilen in de vorm van een begroting of een verslaglegging over het afgelopen jaar. Nu vraagt u ze het nog een keer te doen. Ik vind het nogal vergaand om het dwingend aan de gemeenten op te leggen.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Is het echt zoveel werk om een kopietje ervan te maken en dat met een aanbiedingsbrief aan de scholen te sturen? Wij hadden het er zo-even al over dat er iets nieuws aan de gang is en dat het nodig is dat wij daarover jaarlijks zelf geïnformeerd worden. Waarom dat niet honoreren door te zeggen dat er ook op dit punt iets nieuws aan de hand is? Laten wij die extra veiligheidsklep inbouwen en ervoor zorgen dat de scholen jaarlijks precies te horen krijgen wat er aan de hand is.

De heer **De Cloe** (PvdA): Nu ik op dit punt word aangesproken: ik leg het niet in de wet vast. Ik heb de staatssecretaris mijn suggestie op

## Lambrechts

dat punt gedaan. Als zij daar niet op ingaat, kan zij verwachten dat ik er wellicht een motie over indien. Dat is echter iets anders dan het in een wettelijke regeling vastleggen. Dat doet u namelijk wel.

De heer **Cornielje** (VVD): Ik heb ook een vraag aan mevrouw Lambrechts. Op zichzelf spreekt het mij heel erg aan om scholen erbij te betrekken. De vraag is alleen of dat jaarlijks moet. Kan het niet op een gegeven moment in de stukken vermeld worden? Als je het namelijk in de wet vastlegt en de gemeenten verplicht worden tot een jaarlijkse aparte mededeling, dan kost dat veel geld, dat weer ten koste gaat van onderwijs. Kan het geld dan niet beter aan andere zaken besteed worden dan administratieve procedures en bureaucratie? Ik wil mevrouw Lambrechts toch vragen dat nog eens bij haar overwegingen te betrekken.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Als het gaat om de strijd tegen de bureaucratie en het nodeloos geld weghalen of heen en weer schuiven van geld, zult u mij altijd aan uw zijde vinden. Ik vermog echter niet in te zien dat hetgeen ik nu voorstel – of het jaarlijks, tweejaarlijks of driejaarlijks moet zijn, daarover kunnen wij praten – bijdraagt aan extra bureaucratie. Sterker nog, ik denk dat het die kan voorkomen. Als je een reguliere weg aanbiedt aan schoolbesturen om in het normale verkeer tussen burger en volksvertegenwoordiging hun wensen tijdig kenbaar te maken, dan zou je wel eens heel veel beroepen bij de administratieve rechter kunnen voorkomen.

De heer **Stellingwerf** (RPF): Ik waardeer het pleidooi van mevrouw Lambrechts voor zorgvuldigheid. Ik vraag mij wel af of zij op dat wezenlijke punt niet al te luchthartig is. Een paar minuten geleden heeft zij nog gezegd dat wij de grondwettelijke vrijheid vooral op dit niveau hier moeten blijven bespreken en dat er wat dat betreft dus geen taak is weggelegd voor de gemeenten. Is mevrouw Lambrechts zelf dan niet van mening dat zij met haar huidige voorstel de werkelijkheid veel te veel opknijpt? Het onderscheid tussen grondwettelijke vrijheid is er niet op dit niveau of op dat niveau. Het geldt op beide niveaus. Is mevrouw

Lambrechts in dezen niet wat te luchthartig?

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Misschien moet u er ook wel iets uit proeven van wat zo-even door de heer De Cloe naar voren is gebracht, namelijk dat de vrijheid van onderwijs en inrichting van onderwijs en de adequate bekostiging voor mij zaken zijn die ik als een gegeven beschouw. Ik zou die niet willen verplaatsen naar het gemeentelijke niveau. Als daarover twijfels zijn en als daarover discussies gevoerd moeten worden, dan moet dat hier gebeuren en niet op gemeentelijk niveau.

De heer **Stellingwerf** (RPF): Ik denk dat het niet zozeer een gegeven is en niet automatisch doorwerkt naar het gemeentebestuur, ook in zijn consequenties. Ik ben het met u eens dat de beslissingen daarover op dit niveau thuishoren. Er zijn ook een aantal amendementen ingediend die daarvoor een oplossing willen bieden.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Wij zullen ze heel goed bekijken.

Voorzitter! Vervolgens kom ik te spreken over de bestuurskosten. Als de cijfers, zoals weergegeven in de krantenberichten, juist zijn, doet zich een probleem voor in de verhouding tussen de rijksvergoeding en de bestuurskosten die de gemeenten hebben. Een verhouding van één op drie lijkt in de praktijk geen uitzondering te zijn. Hoewel wij over de hoogte van de bekostiging nog afzonderlijk komen te spreken – dat punt op zichzelf wil ik nu dus niet aankaarten – is er wel een aspect dat nu aan de orde zou moeten komen. Uit de nota naar aanleiding van het verslag heb ik kunnen opmaken dat bestuurskosten in elk geval niet onder de overschrijdingsregeling vallen. Velen wisten dat ongetwijfeld al, maar voor mij was dit nieuw. Is dat ook nog het geval als het gaat om het verzelfstandigd bestuur van het openbaar onderwijs? De staatssecretaris heeft meermalen helder uiteengezet dat de bekostigingssystematiek dan immers dezelfde is als die van het bijzonder onderwijs. Met andere woorden: is het dan voor de gemeente Groningen nog wel mogelijk om onder dezelfde voorwaarden 3,3 mln. aan bestuurskosten voor het openbaar onderwijs uit te geven, terwijl daar

maar f 700.000 aan rijksvergoeding tegenover staat, zonder dat de overschrijdingsregeling doorbetaling noodzakelijk maakt? Diezelfde vraag zou gesteld kunnen worden voor Utrecht, voor Zwolle en voor wie weet hoeveel meer gemeenten.

Er is veel onduidelijkheid bij de gemeenten over de consequenties van het verzelfstandigen van het bestuur van het openbaar onderwijs in relatie tot de overschrijdingsregeling. Sommigen hebben hun hoop wat dat betreft gesteld op dit wetsvoorstel. Ik krijg de indruk dat die hoop niet terecht is. Ik zou daar in dit debat dan ook graag wat meer duidelijkheid over krijgen, ongeacht de discussie over de hoogte van de rijksvergoedingen.

De heer **Cornielje** (VVD): Wat vindt mevrouw Lambrechts er zelf van? Moeten bestuurskosten nu onder de overschrijdingsregeling vallen of niet?

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Beide mogelijkheden hebben een negatieve kant. Als bestuurskosten niet onder de overschrijdingsregeling vallen, worden gemeenten die hun besturen willen verzelfstandigen belemmerd. Dat willen wij niet. Als echter een- en andermaal wordt aangegeven dat de bekostigingssystematiek bij het verzelfstandigde bestuur van het openbaar onderwijs dezelfde is als bij het bijzonder onderwijs, dan is het merkwaardig dat op dit punt daarvoor een uitzondering wordt gemaakt. Ik ben zeer benieuwd naar het antwoord van de staatssecretaris. Ik weet zeker dat dit ook voor een aantal gemeenten geldt. Het lijkt mij gewenst dat wij naar aanleiding van het antwoord van de staatssecretaris hier verder over spreken.

Voorzitter! Het is altijd goed dat wij over enige jaren – of jaarlijks zoals de heer De Cloe aangaf – bekijken of de werking van de wet het gewenste effect heeft. Wij kunnen op dit punt kiezen tussen een amendement van de heer Koekkoek en een wilsuiving van de heer De Cloe. Het met enige regelmaat monitoren van de uitwerking van de wet heeft hoe dan ook onze steun.

De heer **Stellingwerf** (RPF): Voorzitter! Zoals wij allemaal weten, wordt in de Grondwet bepaald dat onderwijs voorwerp is van aanhou-

## Stellingwerf

dende zorg van de regering. Sommigen in de Kamer zijn zo diep doordrongen van het belang van dit grondwetsartikel dat zij dagelijks een geplastificeerd kaartje met de tekst hiervan in hun borstzak dragen. Dat is uiteraard een goede zaak. Collega Cornielje heeft zelfs verklaard dat hij bij de volgende verkiezingen graag op de 23ste plaats van de kandidatenlijst van de VVD zou willen staan, alleen maar om aan te geven hoezeer het befaamde grondwetsartikel hem aan het hart gaat.

De heer **Cornielje** (VVD): Wellicht wil ik na vandaag wel iets hoger op de lijst.

De heer **Stellingwerf** (RPF): Ik wist niet of u daarmee hoger of lager op de lijst terechtkomt. Dit kan uw uitspraak extra waarde geven.

De heer **Koekkoek** (CDA): Artikel 1 is ook een zeer mooi artikel!

De heer **Stellingwerf** (RPF): Voorzitter! Het onderwijs is behalve voorwerp van aanhoudende zorg van de regering ook onderwerp van aanhoudende discussie in de Kamer. Wij hoeven alleen maar terug te denken aan het onderwijsdebat met minister Dijkstal nadat hij vorig jaar december bij wijze van surprise zijn visie op ons onderwijsbestel ten beste had gegeven. Het is duidelijk dat die surprise niet op ons verlanglijstje voorkwam.

In het debat naar aanleiding van de uitspraken van minister Dijkstal bleek eens te meer dat de verhouding tussen openbaar en bijzonder onderwijs soms spannend is. Met het oog daarop is het van belang dat Kamer en regering zo zorgvuldig mogelijk omgaan met artikel 23 en de verhouding tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Als het in het bijzonder gaat om de financiële verhouding tussen beide soorten onderwijs, wordt niet zelden de mythe van het gebroken ruitje van stal gehaald om aan te tonen dat het bijzonder onderwijs bevoordeeld wordt. Als dit wetsvoorstel ertoe zou kunnen bijdragen dat die mythe eens voor altijd werd ontzenuwd, zou de RPF-fractie wat dit betreft een tevreden fractie zijn. Maar dan moet bij dit voorstel ook de nodige voorzichtigheid worden betracht, waarbij ik natuurlijk denk aan de rechtsbescherming van het bijzonder onderwijs. Bij het wetsvoorstel

decentralisatie onderwijshuisvesting heeft op constructieve wijze overleg tussen Kamer en regering plaatsgevonden; ik hoop ook bij dit debat op datzelfde constructieve overleg. Ik hoop dat de staatssecretaris ook nu bereid is om goed te luisteren naar de argumenten met betrekking tot het overleg tussen gemeenten en scholen, en ook met betrekking tot de rechtsbescherming van het bijzonder onderwijs.

Voorzitter! Dit wetsvoorstel wil gemeenten de ruimte geven om wanneer extra middelen voor het onderwijs worden ingezet, daarbij secuurder te kijken naar de ongelijke omstandigheden waarin scholen zich bevinden. Bij het inzetten van additionele middelen wordt ernaar gestreefd meer recht te doen aan het beginsel van materiële gelijkstelling. Overigens is het naar het oordeel van mijn fractie beter om te spreken over "gelijkberechtiging". Dit begrip is naar onze mening een inhoudsvollere typering van wat wordt beoogd; het is in ieder geval inhoudsvoller dan het begrip "financiële gelijkstelling", alhoewel wij de historische argumentatie van de regering ook wel kunnen volgen.

De RPF-fractie stemt in met het streven om secuurder te kijken naar die ongelijke omstandigheden, waarbij echter wel enige kanttekeningen geplaatst dienen te worden. Wij hebben in het bijzonder enige zorg over het al eerder genoemde punt van de rechtsbescherming. Zoals ik memoreerde, heeft de mythe van het gebroken ruitje lang de ronde gedaan in onderwijsland, maar mijn fractie hecht eraan om in dit debat nog eens te benadrukken dat de overschrijdingsregeling lang niet altijd in het voordeel van het bijzonder onderwijs uitpakt of heeft uitgedrukt. Wanneer bijvoorbeeld de kosten van het bijzonder onderwijs hoger zijn dan die van het openbaar onderwijs, worden zij niet vergoed. Daarnaast is onlangs nog uit onderzoek van het NIPO gebleken dat de bestuurskosten voor het openbaar onderwijs de rijksvergoeding fors te boven gaan. En omdat bestuurskosten niet onder de overschrijdingsregeling vallen, moeten de besturen van het bijzonder onderwijs het met minder doen, terwijl ook het bijzonder onderwijs niet altijd uitkomt met de voor bestuur en administratie beschikbare gelden. Het zou goed zijn als de staatssecretaris nog eens

naar die verhouding zou kijken en zou willen onderzoeken hoe de bestuurskosten van het openbaar onderwijs zich verhouden tot die van het bijzonder onderwijs.

In het verleden zijn de normen voor deze kosten gebaseerd op onderzoek bij het bijzonder onderwijs. Dit is gebeurd omdat deze kosten niet goed af te splitsen zijn binnen het administratieve en bestuurlijke apparaat van de gemeenten. Dit bevredigt ons niet omdat wij ons dan zouden moeten neerleggen bij een blijkbaar onheldere afdeling onderwijs binnen de gemeentelijke organisatie. Het moet toch mogelijk zijn om het gemeentelijke apparaat zodanig te organiseren dat de kosten voor het algemene onderwijsbeleid en de kosten voor gemeenten als schoolbestuur van het openbaar onderwijs kunnen worden onderscheiden. Het zou eerder verplicht moeten worden dan dat wij ons bij de huidige onbevredigende situatie zouden moeten neerleggen. Ik sluit terzake aan bij hetgeen de heer Van der Vlies hierover heeft gezegd. Mede gezien de gegevens die het NIPO-onderzoek op dit punt heeft opgeleverd, verneem ik graag een nadere reactie van de staatssecretaris. In ieder geval behoeft het beeld als zou het bijzonder onderwijs financieel bevoordeeld worden of in het verleden financieel bevoordeeld zijn boven het openbaar onderwijs, op zijn minst nuancering.

Dit neemt niet weg dat dit wetsvoorstel, voorzover dit bijdraagt aan een betere afstemming van kosten en vergoeding, een goed voorstel is. Voordat wij echter met het gehele voorstel kunnen instemmen, dient de rechtsbescherming verbeterd te worden. In de eerste plaats is er het punt van het vaststellen van de verordening terzake, zonder dat er met betrokken schoolbesturen overleg heeft plaatsgevonden dat op overeenstemming is gericht. Anderen spraken hier ook al over. Bij het wetsvoorstel decentralisatie huisvesting is vermeden dat er lokale vechterhoudingen ontstonden en ook nu moeten wij doen wat in ons vermogen ligt om te voorkomen dat die vechterhoudingen ontstaan. De constructie van op overeenstemming gericht overleg, voorafgaand aan het vaststellen van de verordening, is voor ons gevoel even simpel als preventief. In de nota naar aanleiding



## Stellingwerf

van het verslag vermelden de indieners dat het mogelijk is dat een gemeente inspraak toestaat op het punt van bijvoorbeeld de verordening met betrekking tot de financiële gelijkstelling. In de lijst van beleidsvoornemens waarop inspraak wordt verleend, zou ook dit onderwerp een plaatsje kunnen krijgen. "Zou kunnen": als het zou kunnen, dus als er geen bezwaar tegen is, waarom dan niet gekozen voor een wettelijke regeling en waarom dan geen aansluiting gekozen bij het decentralisatievoorstel van enige tijd geleden? Waarom niet het zekere voor het onzekere nemen? Zo kan voorkomen worden dat de verhouding tussen openbaar en bijzonder onderwijs, maar ook de verhouding tussen gemeente en niet door de gemeente bekostigd onderwijs, onnodig spannend wordt.

Voorzitter! Als het gaat om preventie en zorgvuldigheid, dan gaat het natuurlijk ook over de mogelijkheid om de Onderwijsraad om advies te vragen in het geval van onenigheid die betrekking heeft op de vrijheid van richting en inrichting. De leden van de Onderwijsraad zijn de specialisten op dit punt. Waarom zou je geen gebruikmaken van het advies van die specialisten? Bij de decentralisatie van huisvesting is hierin voorzien. Waarom zouden wij dat dan ook niet doen bij problemen die her en der zullen rijzen inzake de financiële gelijkstelling? Alleen al uit het oogpunt van rechts- en wets-eenheid is het van belang om de Onderwijsraad ook hier die adviseerende rol te laten vervullen. De staatssecretaris zal derhalve begrijpen dat wij de amendementen van respectievelijk collega Koekkoek en collega Schutte van harte hebben medeondertekend.

Het laatste punt inzake de rechtsbescherming betreft de tijdelijke aanvulling. Ook hier zijn wij niet helemaal gerust op de goede gang van zaken in de praktijk. De gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs is hierdoor onzekerder. Het amendement van collega Van der Vlies zou die onzekerheid weer weg kunnen nemen.

Voorzitter! Ik kom te spreken over de nevenvestigingen. De RPF-fractie ziet spanning tussen enerzijds de bestuurlijke schaalvergroting en de daarmee gepaard gaande vergroting van het aantal nevenvestigingen en

anderzijds de in dit wetsvoorstel voorgestelde beleidslijn, namelijk dat de gemeente waarbinnen zich de hoofdvestiging van een school bevindt, ook financiële verantwoording draagt voor nevenvestigingen in andere gemeenten. Wij kunnen ons de kritiek van de VNG op dit punt wel voorstellen.

Omdat onder andere de Raad van State aangeeft dat er enige spanning bestaat of kan bestaan tussen artikel 124 van de Grondwet en de in dit wetsvoorstel gekozen oplossing, hebben wij het gevoel dat het hier gaat om de keuze tussen twee alternatieven waar allebei nogal wat haken en ogen aan zitten. In ieder geval is het met een gekozen constructie mogelijk dat bepaalde noodzakelijke investeringen niet plaatsvinden in nevenvestigingen, omdat de gemeente van hoofdvestiging armlastig is. Ook kan de gemeente van hoofdvestiging met extreem hoge kosten ten gevolge van een aantal nevenvestigingen worden geconfronteerd. Een dergelijke gemeente zou daarom al kunnen afzien van het toekennen van extra middelen. Het is misschien ver gedacht, maar het lijkt mij in de toekomst niet helemaal uitgesloten dat een school een hoofdvestiging in een andere gemeente zal gaan lokaliseren.

Voorzitter! Ik heb nog een laatste kanttekening over het optreden van mogelijke verschillen tussen gemeenten. In de schriftelijke voorbereiding heeft de staatssecretaris ons verzekerd dat er geen verschillen zullen optreden tussen rijke en arme gemeenten. Dat neemt niet weg dat gemeenten met deze wet meer armslag krijgen voor eigen beleid en dat er "rijke" en "arme" gemeenten zijn. Zou het niet goed zijn als de vinger aan de pols zou worden gehouden, als na enige tijd de balans zou worden opgemaakt en zou worden gekeken of er toch ongewenste verschillen optreden? Overigens zou bij zo'n evaluatie ook kunnen worden gekeken naar de verhouding tussen gemeenten en bijzonder onderwijs, want – zoals duidelijk zal zijn geworden – over die verhouding maken wij ons nog wel wat zorgen. Nu ben ik er niet altijd voorstander van om via amendering enzovoorts een evaluatiebepaling in de wet op te nemen, maar ik heb het gevoel dat er toch een aantal gegronde redenen aanwezig zijn om hier duidelijk uit te spreken dat een

evaluatie dient plaats te vinden. Wellicht dient een aantal jaren achtereen ook een rapportage plaats te vinden. Ik heb daarom sympathie voor het amendement van de heer Koekkoek op dit punt.

Ten slotte wil ik nog iets zeggen over de mogelijkheid van een convenant. Ook mijn fractie is ongelukkig met die mogelijkheid, omdat er een amendement op dit punt is ingediend. Ik heb die constatering met vreugde kunnen doen en kan nu al uitspreken dat onze fractie dat amendement ook zal steunen.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 17.45 uur tot 19.15 uur geschorst.

### Voorzitter: Deetman

Aan de orde is de behandeling van:

- **het voorstel van wet van de leden Van Ardenne-van der Hoeven, Biesheuvel en Reitsma tot wijziging van de Ziektewet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Werkloosheidswet, de Wet op de loonbelasting 1964, de Wet op de inkomstenbelasting 1964 en de Wet financiering volksverzekeringen in verband met een tijdelijk vereenvoudigd premie- en belastingregime bij seizoenarbeid in de agrarische sector (24447);**
- **het wetsvoorstel Een regeling voor vrijstelling van en verstreking bijdrage voor premies werknemersverzekeringen bij arbeid van zeer korte duur van uitkeringsgerechtigden en aangewezen categorieën werknemers (Wet premiereregime bij marginale arbeid) (24236);**
- **het rapport van de Algemene Rekenkamer "Aspergesteken. Seizoenarbeid in de tuinbouw" (24685).**

De (algemene) beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Doelman-Pel** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Na een jarenlange discussie, voorzien van de nodige moties en soms emoties, zijn wij vandaag toe aan de behandeling