

Schmitz

mensen. Moeten zij die ook schriftelijk vastleggen? Bij de gemeente moet een staat van inlichtingen worden opgemaakt. De gemeenteambtenaar vult de motieven in van degene die de naturalisatie aanvraagt. Daarop kan betrokkene ook verder mondeling worden gehoord. Die motieven worden dus via de ambtenaar in de staat van inlichtingen vastgelegd.

Voorzitter! Ik heb geprobeerd om in te gaan op drie punten: wenselijkheid, onwenselijkheid en dubbele nationaliteit. Ik vind dat uitdrukkelijk rekening moet worden gehouden met de historie van de laatste dertig jaar. Is naturalisatie nu een factor in de integratie? Het is niet de factor, maar het is een element om volwaardig te participeren in de samenleving. Ik heb voorts gesproken over de eisen die aan die toets voor naturalisatie ten grondslag moeten liggen. Over die eisen kun je overigens best discussiëren. Zouden die niet nog wat strenger gesteld moeten worden?

Ik ben toe aan mijn afronding. Ik ben een realist; ik kan ook tellen. Ik wil dolgraag dat dit wetsvoorstel verder komt. Als ik het nu bekijk, dan zijn in ieder geval de fractie van het CDA en de fracties van de SGP, het GPV en de RPF via de heer Holdijk niet overtuigd dat dit wetsvoorstel het meest verstandige is. De heer Glasz doet in zijn laatste alinea een oproep. Hij zegt: denk nog eens even na, formuleer nog eens helderder dat die eenduidige nationaliteit het meest wenselijk zou zijn, het meest voorop zou moeten staan. En concreter: formuleer de uitzonderingen daarop. Daar zit dus ook een element in van die eisen aan de toets, zoals wij die hebben gesteld.

Ik zou wel erg slecht bezig zijn als ik een dergelijke handreiking niet zou oppakken. Laat ik helder zijn dat ik de fracties van de PvdA, D66 en GroenLinks uitdrukkelijk dank voor hun heel duidelijke steun. Zij zien de noodzaak van de veranderingen waar wij nu mee bezig zijn. Maar ik zou dat korte beraad toch wel willen oppakken om nog na te denken of ik een handreiking zou kunnen doen die de heren Holdijk en Glasz wellicht tot de overtuiging zou brengen dat dit een goed wetsvoorstel is.

Nu zit ik tegelijkertijd met de heer Heijne Makkreel die wat dreigend heeft gezegd dat het binnen twee weken moet gebeuren. Ik wil hier

twee dingen op zeggen. Ten eerste, ik ben zeker bereid om binnen twee weken bij u een brief op tafel te leggen waarin ik aangeef langs welke procedure ik met nadere gedachten zal komen. Ten tweede, ik heb ook haast. Daarover hoeft de heer Heijne Makkreel niet ongerust te zijn. Ik heb haast om verschillende redenen. In de eerste plaats vind ik het ook veel correcter als de praktijk van nu via de wet geformaliseerd wordt. Ik vind dat daar volstrekt terecht over gesproken is. In de tweede plaats moet ik minstens theoretisch ± daar wil ik het maar op houden ± rekening houden met de mogelijkheid dat het wetsvoorstel het alsnog niet haalt. Dat betekent dan dat ik opnieuw aan het werk moet met het Tweede Protocol, met de goede elementen van de eerste tranche, die in de meerderheid ook in deze Kamer gedeeld worden, en met de tweede tranche. Dan moet ik een heel nieuw wetgevingstraject ingaan, wat een lang traject is. Al die tijd blijven mensen in onzekerheid. Ik denk ook aan de duidelijke vraagstelling van de kant van de oud-Nederlanders. Alleen daarom al wil ik mij geen extra lange tijd gunnen en wil ik de verdere behandeling van dit wetsvoorstel niet vertragen.

Ik stel het volgende aan de voorzitter voor. Ik voel wel voor dat korte beraad. Ik stel voor dat er binnen twee weken een brief bij u op tafel ligt waarin ik aangeef wat de procedure zou kunnen zijn. Na het reces, ergens in september of oktober, zouden wij de discussie dan voortzetten, want ik wil ook graag weten waar wij aan toe zijn en ik vind ook dat praktijk en wetgeving dicht bij elkaar moeten blijven. U zult begrijpen dat, als ik al iets zou aanpassen, ik nog wel met alle partijen aan de overkant overleg zou moeten voeren, en dat kost wel even tijd.

Voorzitter! Dat zou mijn suggestie zijn.

De voorzitter: De staatssecretaris vraagt namens de regering om thans de behandeling van dit voorstel van rijkswet van de agenda af te voeren. Ik stel de Kamer voor, aan dat verzoek te voldoen. Wij krijgen over een paar weken een brief en kunnen in september nader bepalen op welk moment de behandeling van het wetsvoorstel of de bespreking van die brief zal plaatsvinden.

Daartoe wordt besloten.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 12.35 uur tot 13.45 uur geschorst.

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, alsmede de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de decentralisatie van de huisvestingsvoorzieningen (24455).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Werner** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Aan de orde is de wijziging van de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, alsmede de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de decentralisatie van de huisvestingsvoorzieningen van scholen. Met deze wetswijzigingen beoogt de regering de gemeenten de verantwoordelijkheid te geven voor de taken en middelen ten aanzien van de huisvesting van het primair en voortgezet onderwijs.

De belangrijkste argumenten die de regering aanvoert voor deze wijziging in de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van scholen komen, kort samengevat, neer op:
1. de bijdrage aan de bestuurlijke vernieuwing middels een decentralisatie-impuls van rijkstaken naar gemeenten en
2. een te bereiken grotere doelmatigheid in de huisvesting van scholen waardoor een besparing op het budget voor de huisvesting over enige jaren oplopend tot 125 mln. kan worden gerealiseerd.

De CDA-fractie betreurt het dat niet een meer fundamentele en integrale visie op de inrichting van een nationaal publiek onderwijsbestel ten grondslag is gelegd aan deze ingrijpende wijzigingen in de bekostiging van scholen. Het zou toch eigenlijk vanzelfsprekend moeten zijn dat de voorgestelde veranderingen eerst en vooral van daaruit zouden zijn beargumenteerd. Hoe kan deze verandering bijdragen

aan het verbeteren van de waarborgen voor het realiseren van de sociale grondrechten, waarbij gelijke aanspraken op onderwijs dat voldoet aan gelijke maatstaven van deugdelijkheid voor een ieder verzekerd dient te zijn?

Het zou ook niet hebben misstaan indien in de toelichting op dit wetsontwerp eerst en vooral de te bereiken voordelen voor de scholen uitvoerig uit de doeken zouden zijn gedaan en aangegeven zou zijn hoe scholen met deze voorstellen beter in staat zijn om in te spelen op de vele maatschappelijke en onderwijskundige vernieuwingen en hoe de kwaliteit van het onderwijs er door zou kunnen worden verbeterd. In dat opzicht doet de memorie van toelichting defensief en krampachtig aan. Huisvesting is slechts een randvoorwaardelijke taak. Decentralisatie en bezuiniging staan als doel voorop. Kan de staatssecretaris nog eens aangeven welke voordelen de scholen nu daadwerkelijk mogen verwachten van deze wijzigingen en hoe deze ingrijpende verandering kan bijdragen aan een hogere kwaliteit van het onderwijs en vergroting van het vermogen van scholen om het onderwijs te kunnen aanpassen aan veranderingen?

Het is vanuit deze achtergrond dat onze fractie grote zorgen heeft over de decentralisatie van de huisvestingsvoorzieningen naar de gemeente. Immers, de gemeenten krijgen een regelgevende bevoegdheid ten aanzien van de instandhouding en renovatie van schoolgebouwen. De gemeenten hebben daarbij een grote beleidsvrijheid, waarbij de gemeentelijke verordening een centrale plaats inneemt, naast het jaarlijks op te stellen bestedingsplan voor de huisvesting. De via het Gemeentefonds aan de gemeenten ter beschikking te stellen bedragen voor de huisvesting zijn niet ge-"earmarkt" en de gemeenten zijn vrij om meer of minder dan het via het Gemeentefonds toegekende bedrag voor de huisvesting aan scholen te besteden.

Het kan niet anders dan dat dit zal leiden tot een ongelijkwaardige behandeling van scholen over het land. De plaatselijke prioriteiten en de beschikbaarheid van middelen bepalen het huisvestingsbeleid. Rijke gemeenten met rijke scholen, arme gemeenten met arme scholen. Het risico is meer dan denkbeeldig en doet in onze visie afbreuk aan een

van de pijlers van het onderwijsbestel. Prof. mr. Ben Vermeulen en ook anderen hebben daarop uitdrukkelijk gewezen. Natuurlijk, ik geef toe dat de wet enige waarborgen kent: een voorgeschreven minimum aantal vierkante meters per leerlingplaats, gelijkwaardige behandeling binnen de gemeenten tussen openbaar en bijzonder onderwijs, er zijn beroepsmogelijkheden in de wet voorzien en bij amendement is in de Tweede Kamer advisering door de Onderwijsraad op aspecten van vrijheid van richting en inrichting als extra waarborg ingebracht. Valt onder die advisering van de Onderwijsraad ook de beoordeling van de gelijkheid in behandeling? Dit alles kan toch niet toereikend zijn om een gelijkwaardige voorziening over het gehele land te waarborgen? De staatssecretaris heeft bij de behandeling in de Tweede Kamer dit risico ook onderkend en heeft daar verwezen naar een door de VNG op te stellen modelverordening waaraan een zekere uniformerende werking wordt toegeacht. Mogelijk werkt dat zo, maar het garandeert niets. Moet het aan de VNG en vrijwillige medewerking van gemeenten worden overgelaten om de eisen ten aanzien van rechtsgelijkheid en onderwijs te bewerkstelligen? De CDA-fractie is van mening, dat meer normatieve elementen ten aanzien van de huisvesting en de daarvoor aan te wenden middelen in de wet zouden moeten zijn opgenomen. De staatssecretaris wijst het af op grond van een te grote aantasting van de gemeentelijke autonomie, waardoor deze gemeenten niet meer zouden willen instaan voor een bezuiniging van 125 mln. Het lijkt er soms wel een beetje op dat de autonomie van gemeenten belangrijker is dan het voldoen aan de vereisten die een publiek onderwijsbestel met zijn eigen oriëntatie en eigen karakteristieken stelt aan de bestuurs- en beheersstructuur.

Decentralisatie van een zo belangrijk onderdeel van de bekostiging van de scholen in samenhang met de autonomie die de staatssecretaris aan de gemeenten wil toekennen, doet voorts ook afbreuk aan het vermogen van de rijksoverheid om op centraal niveau een landelijk samenhangend onderwijsbeleid te kunnen voeren. Immers, investeren in gebouwen en herinrichting van gebouwen kunnen

niet los gezien worden van de exploitatie en de inrichting van het onderwijs. Scholen krijgen steeds meer te maken met twee bazen: de gemeenten en het ministerie van OCW. Twee autonome beleidsinstanties waaraan een regiefunctie wordt toegekend, waarbij de gemeenten zoals voorzien in het regeerakkoord nog meer taken op het onderwijsterrein zullen gaan krijgen. Een integraal nationaal onderwijsbeleid wordt hiermee steeds problematischer. Degene die een nieuwe school wil stichten en daarvoor van het departement goedkeuring krijgt, zal vervolgens bij de gemeenten moeten gaan aankloppen om huisvesting te verwerven. Indien men landelijk om inhoudelijke overwegingen de klassegrootte zou willen verkleinen ± en daar zijn best goede redenen voor ± moeten de scholen weer bij de gemeenten zijn om te kijken of men daar bereid is het aantal klaslokalen uit te breiden. Ten tijde van de invoering van de basisvorming zijn ook extra huisvestingsmiddelen ter beschikking gesteld aan de scholen om de gebouwen aan te passen aan de eisen, die deze onderwijsvernieuwing stelde, welke appreciatie men overigens ook aan die basisvorming wil geven. Samenhang in beleid was verzekerd. Fragmentatie en desintegratie van het onderwijsbestel en het onderwijsbeleid dreigen nu. Beide autonome beleidsinstanties hebben andere belangen. De gemeenten die huisvestings- en onderhoudsmiddelen zullen wegen binnen het totaal van de gemeentelijke begroting en het Rijk waar de onderwijsmiddelen gewogen worden binnen het totaal van de verdeling van de nationale koek en binnen de begroting van OCW. Afwegingen van verschillende aard die een goed op elkaar afgestemd investerings- en inhoudelijk onderwijsbeleid steeds moeilijker zullen gaan maken.

In de schriftelijke voorbereiding heb ik gevraagd of ten behoeve van deze integrale afweging en overzicht houden de staatssecretaris bereid is een soort financieel overzicht jaarlijks aan de rijksbegroting toe te voegen, teneinde inzicht te geven in de totale middelen die in het onderwijsbestel omgaan. Het is jammer dat de staatssecretaris daar niet aan tegemoet heeft willen komen. Waarom eigenlijk niet? Wil zij niet het inzicht verschaffen hoe gemeen-

ten uitvoering geven aan hun aandeel in het onderwijsbestel? Er is een evaluatie over vijf jaar toegezegd. Daar moeten wij maar op wachten. Waarom kan niet eerder worden begonnen, zodat eventueel kan worden ingegrepen als zich toch grote verschillen voordoen en de risico's die in deze operatie zitten tot ongewenste ontwikkelingen leiden? Waarom is niet voor een geleidelijker overgangstraject gekozen met duidelijke ijkpunten erin, zodat bij ontsporing bijgestuurd kan worden? De staatssecretaris kent het Financieel Overzicht Zorg. In dat kader wordt om dezelfde redenen een dergelijk overzicht wel jaarlijks aan de begroting toegevoegd.

Voor de scholen betekent deze territoriale decentralisatie zeker geen bestuurlijke vereenvoudiging of deregulering. Centrale regulering wordt omgezet in decentrale, gemeentelijke deregulering, waarbij de dubbele pet die gemeenten hebben \pm enerzijds bestuurder van openbare scholen en anderzijds regelgever voor het toekennen van huisvestingsmiddelen, ook voor het bijzonder onderwijs \pm altijd wel argwaan zal oproepen. Wordt de een niet voorgetrokken boven de ander? Wie het dichtst bij het vuur zit, warmt zich het best. Ik heb gisteren in de Arnhemse Courant kunnen lezen hoezeer in mijn woonplaats de discussie zal oplaaien rond een leegstaand MAVO-schoolgebouw. Er wordt nu al om gevochten of het aan het bijzonder of aan het openbaar onderwijs moet worden toegekend. Ondanks alle wettelijke waarborgen zal geen school er echt gerust op zijn. Ik help de staatssecretaris hopen dat er nooit advies gevraagd hoeft te worden aan de Onderwijsraad.

Binnen het perspectief van de decentralisatie wil ik stilstaan bij het alternatief: in plaats van territoriale decentralisatie functionele decentralisatie, dat wil zeggen het overdragen van de verantwoordelijkheid voor de huisvesting aan de scholen zelf. Zoals bekend, is het CDA daar voorstander van, maar niet ten koste van alles. De voordelen van deze functionele decentralisatie zijn evident. Functionele decentralisatie kent niet de in het voorgaande geschetste risico's van de territoriale decentralisatie op het punt van de gelijke behandeling. Zij kan eenvoudig in de lumpsum-bekostiging voor de scholen worden meegenomen. Zij geeft een

aanzienlijke impuls aan het vermogen van de scholen om zich aan te passen aan veranderde omstandigheden. Exploitatie en investering kunnen in elkaars verlengde worden beoordeeld. Zij draagt aanzienlijk bij aan de autonomievergroting van de scholen en de eigen verantwoordelijkheid van scholen voor de inrichting en vormgeving van het onderwijs komt volledig tot haar recht. Integraal beleid en integrale afweging van middelen op landelijk niveau blijven gewaarborgd. Er zijn geen risico's voor vermeende ongelijkwaardige behandeling tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Deze benadering sluit beter aan bij een eigentijdse, meer bedrijfsmatige aanpak en inrichting van het management van de scholen en is ook meer in lijn met de verantwoordelijkheden die de scholen krijgen op het gebied van arbeidsvoorwaarden, wachtgeldregeling en ga zo maar door.

Waarom is dit wel mogelijk bij het middelbaar beroepsonderwijs in het kader van de ROC-vorming, het HBO en het universitair onderwijs? Vele malen ben ik daarbij gestoten op het argument van de schaal. De schaal van de scholen is te klein, waardoor de risico's voor de individuele school te groot zijn en een tekort aan eigen vermogen een waarborgfonds noodzakelijk maakt. Dat kost allemaal weer geld. Indien functionele decentralisatie als voorwaarde schaalvergroting en gedwongen fusies kent, lijkt ons de bestaande, centrale bekostiging uiteindelijk nog het meest te verkiezen. Immers, meer grootschalige onderwijsinstellingen zijn voor het CDA bepaald geen doel op zichzelf. De in de wet voorziene doordecentralisatie is te summier behandeld om serieus te worden genomen. Lezenswaardig in dit verband is het artikel dat ik recentelijk tegenkwam van de Haarlemse scholen. Het gemeentebestuur van Haarlem heeft uitgesproken zich als tussenschakel in de huisvesting in feite overbodig te achten en is al in gesprek met de scholen om het geld dat via het Gemeentefonds binnenkomt rechtstreeks door te sluisen naar de scholen. Wil de staatssecretaris echt zo passief blijven in het faciliteren van deze doordecentralisatie naar de scholen, hetgeen zeker in het voortgezet onderwijs toch als wenselijk en haalbaar moet worden beschouwd? In antwoord op onze

vragen heeft de staatssecretaris gesteld dat doordecentralisatie naar stadsdeelraden evenzeer mogelijk is. Zulks betreurt onze fractie, omdat ook die stadsdeelraden zich naar haar opvatting zeker in deze discussie zullen mengen en bij de verdeling van de gemeentelijke huisvestingsmiddelen hun aandeel zullen opeisen, met nog verdere fragmentering als gevolg.

Ik kom op het tweede argument, dat van de doelmatigheid. Ook op dit punt heeft de CDA-fractie grote twijfels of meer doelmatigheid werkelijk in het belang van het onderwijs is en of die zonder kwaliteitsverlies kan worden gerealiseerd. In casu komt het toch neer op een vermindering van de financiële ruimte voor de huisvesting van 125 mln. Wij zijn er nog niet van overtuigd dat 630 gemeenten een doelmatiger huisvestingsbeleid zullen voeren dan de 45 ambtenaren op het centrale niveau, op het departement. Er zullen zonder meer hogere bestuurslasten voor de scholen aan verbonden zijn, zeker voor de scholen \pm en dat zijn er nogal wat \pm met locaties in verschillende gemeenten, die dus te maken krijgen met meerdere gemeentelijke regelingen en verordeningen die ten aanzien van de huisvesting van scholen uiteen kunnen lopen. Ook hierbij lijkt een samenhangend beleid voor scholen die met verschillende gemeenten te maken krijgen, een doelmatiger werkwijze van de scholen zeker niet te bevorderen. Honderden ambtenaren, zo hebben wij gelezen, zijn inmiddels cursussen gaan volgen bij de VNG op het gebied van het huisvestingsbeleid voor scholen, om know how op te bouwen. Ook de mogelijkheid die gemeenten zullen krijgen om te verordonneren dat scholen elkaars gebouwen gebruiken en om schoolgebouwen door derden te laten gebruiken, zij het natuurlijk in samenspraak met de scholen en passend bij het karakter van de scholen, zal in de praktijk de nodige problemen geven, zo verwachten wij. Het is ook zeker niet in het belang van beter onderwijs. De beantwoording van de schriftelijke vragen op dit punt heeft ons niet gerust kunnen stellen. De onderbouwing van de voor de huisvesting noodzakelijke middelen blijft uitermate zwak, om nog maar niet te spreken van het achterstallige onderhoud. De staatssecretaris beroept zich op het

betere maatwerk dat gemeenten zouden kunnen leveren bij het onderhoud en het in stand houden van schoolgebouwen. Ik zeg nogmaals dat in onze visie de schoolbesturen zelf het beste maatwerk zouden kunnen leveren. Er mag dan ook verwacht worden dat de gemeenten er geld op zullen moeten toelagen om het huidige kwaliteitsniveau te handhaven en achterstanden bij het onderhoud weg te werken, waarbij natuurlijk de gelijkwaardige verdeling van de middelen via het Gemeentefonds, die overigens nogal wat onevenwichtigheden vertoont, met voordeel- en nadeelgemeenten, problematisch zal werken. Wij hopen dan ook dat de staatssecretaris bereid zal zijn, in de overgangssituatie duidelijke ijkpunten te hanteren en de mogelijkheid tot bijsturing wil openhouden.

Tot slot wil ik nog kort stilstaan bij de spanning die ook de Raad van State heeft geconstateerd tussen deze wetsvoorstellen en artikel 23 van de Grondwet. In formele zin is bij deze voorstellen de vraag aan de orde, wie er zal bekostigen; in casu de gemeenten. Het gaat niet om de bekostigingsvoorwaarden zelf. De voorgestelde decentralisatie van het Rijk naar de gemeenten behoort op zichzelf niet in strijd te zijn met de Grondwet, zoals ook de Raad van State concludeert, maar ze dient dan wel met bijzondere waarborgen te zijn omkleed. In de zienswijze van onze fractie moeten er waarborgen zijn voor het handhaven van de deugdelijkheid en de rechtsgelijkheid in het publieke onderwijsbestel. Dat is immers de kern van de publieke taak in het onderwijs. De thans in bespreking zijnde voorstellen houden in dat de gemeenten bepalen, hoeveel er voor de huisvesting van scholen wordt uitgetrokken. Dat kan in strijd komen met de eisen van deugdelijkheid, maar ± en dit weegt zwaarder ± meer nog met het beginsel van gelijke behandeling in gelijke gevallen, en dus met de rechtsgelijkheid in ons publieke onderwijsbestel. En daar zien wij wel een strijdigheid met het in de Grondwet verankerde sociale grondrecht op onderwijs.

Vaak wordt het CDA verweten, met een beroep op artikel 23 van de Grondwet uitsluitend de belangen van het bijzonder dan wel confessioneel onderwijs veilig te willen stellen en geen oog te hebben voor

vernieuwingen. Natuurlijk staat het CDA voor een pluriform onderwijsbestel waarin vrijheid van richting gewaarborgd is. Maar er is ook een plicht die regelrecht uit de Grondwet kan worden afgeleid, namelijk het handhaven en het behouden van je publiek nationaal onderwijsbestel waarin gelijke kansen op gelijkwaardig onderwijs voor een ieder zijn verzekerd. En dit vraagt om een consistente centrale regie die de kaders verzekert waarbinnen initiatieven uit de samenleving hun bijdrage aan het onderwijsbestel kunnen leveren. Beleid voeren op het gebied van het onderwijs is volgens het eerste lid van artikel 23 dan ook een taak voor de regering. Onze fractie betwijfelt sterk of met deze wetsontwerpen en meer in het algemeen met de door het kabinet voorgestane vergroting van het gemeentelijk onderwijsbeleid daaraan geen afbreuk wordt gedaan. Onze fractie wil zeker niet zo ver gaan dat iedere vorm van betrokkenheid van gemeenten met het onderwijs uitgesloten is, maar dan wel met behoud van voldoende waarborgen ten aanzien van rechtsgelijkheid en deugdelijkheid. De nog komende wetsvoorstellen waarin de versterking van het gemeentelijk onderwijsbeleid aan de orde is, zullen wij dan ook nadrukkelijk vanuit deze optiek benaderen. Wij wachten met belangstelling het antwoord van de staatssecretaris af.

□

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! De uitgangspunten van dit wetsvoorstel zijn mijn fractie sympathiek. Wij onderschrijven de gedachte dat het goed is om zoveel mogelijk verantwoordelijkheden te leggen op een zo laag mogelijk niveau. In principe is de lokale overheid beter op de hoogte van de plaatselijke situatie en kan zij dus ook beter op de situatie inspelen. De gemeente kan, zoals dat zo mooi heet, maatwerk leveren. Bovendien krijgen de gemeenten veel meer beleidsvrijheid bij het besteden van deze gelden. Doeluitkeringen werken de verstarring vaak in de hand. Geld dat binnen de ene uitgavenpost over is en goed besteed zou kunnen worden binnen een andere, mag simpelweg niet overgeheveld worden. Dit wetsvoorstel maakt een einde aan deze hokjesgeest. Wij juichen dat toe. En toch heeft mijn

fractie twijfels. Wij hebben er twijfels over of de werkelijkheid wel zo rooskleurig zal zijn als met het wetsvoorstel wordt beoogd.

Wij willen uitdrukkelijk uitspreken dat wij niet twijfelen aan de betrokkenheid van de lokale overheid bij het onderwijs. Nu al besteden gemeenten uit eigen middelen 1,2 mld. aan het onderwijs. Ook zijn wij niet bezorgd over de eerlijke behandeling van openbare en bijzondere scholen door de gemeenten. Onze twijfel betreft de vraag of de gemeenten wel in staat zijn, de hen toebedeelde verantwoordelijkheid waar te maken. De overheveling van taken gaat immers niet gepaard met een schone lei. Veel scholen hebben te maken met achterstallig onderhoud. Daar komt de efficiëncykorting nog eens overheen. Het wordt dus passen en meten. En dat in een tijd waarin in veel gemeenten de begroting toch al onder druk staat. Dit geeft ons aanleiding tot enige zorg. Het kan allemaal wel eens te veel worden. Het is denkbaar dat een gemeente noodzakelijke investeringen naar de toekomst verschuift, niet omdat de gemeente dat wenselijk vindt ± wij gaan ervan uit dat de gemeenten het hart voor het onderwijs op de juiste plaats hebben ± maar omdat de gemeente niet anders kan. En dan hebben wij het nog niet eens over de gemeenten waar het onderwijs het aflegt tegen andere prioriteiten. Ook die situaties kunnen zich voordoen. Heeft de rijksoverheid dan nog mogelijkheden om bij te sturen? Of valt ieder gemeentelijk beleid, inclusief noodgedwongen zuinigheid, onder de autonome beleidsvrijheid van de gemeente?

Deze financiële problemen gelden voor alle vormen van onderwijs. Voor het voortgezet onderwijs komt daar nog een tweede knelpunt bij. Waar in het primair onderwijs de schaal van de school meestal samenvalt met de schaal van de gemeente, is dat in het voortgezet onderwijs veel minder het geval. Veel scholen voor voortgezet onderwijs bedienen een groter gebied dan de toevallige gemeente waarin deze scholen staan. Dat maakt ook dat de voordelen van decentralisatie ± een grotere kennis van de lokale situatie gekoppeld aan democratische verantwoording ± op lossere schroeven komen te staan. Want hoe kan de inwoner van gemeente A zijn ongenoegen uiten

Linthorst

over het huisvestingsbeleid voor het onderwijs van gemeente B, waar zijn of haar kind toevallig op school zit?

In de schriftelijke voorbereiding hebben wij de staatssecretaris dan ook gevraagd, of voor het voortgezet onderwijs functionele decentralisatie niet veel meer voor de hand ligt dan territoriale decentralisatie naar gemeenten. In het antwoord van de staatssecretaris zaten overtuigende elementen. Functionele decentralisatie voor alle scholen voor voortgezet onderwijs is, zo stelt de staatssecretaris, niet mogelijk. Het gros van de scholen voor voortgezet onderwijs heeft een omvang die het onmogelijk maakt het risico van de huisvesting zelfstandig te dragen. Functionele decentralisatie op basis van vrijwilligheid brengt het risico met zich mee, dat alleen de scholen die in een goede uitgangspositie verkeren daartoe zullen overgaan. Daarmee zouden de gemeenten met de "slechte risico's" blijven zitten. Om die reden heeft de staatssecretaris ervoor gekozen, de mogelijkheid van doordecentralisatie afhankelijk te stellen van de goedkeuring van de gemeenteraad. De gemeente heeft het laatste woord.

Hoezeer de staatssecretaris ons ook overtuigd heeft van de nadelen van functionele decentralisatie, onze problemen zijn hiermee niet opgelost. Er blijft immers staan, dat de schaal van het voortgezet onderwijs in veel gevallen niet samenvalt met de schaal van de afzonderlijke gemeente waarin de school zich bevindt. Als de staatssecretaris inzet op territoriale decentralisatie ± nogmaals wij zien de argumenten daarvoor ± dan zal zij ook moeten zorgen dat de schaal van het territoriale bestuursorgaan zich op zijn minst verdraagt met de schaal van de te besturen school of scholengemeenschap. Daarvan is naar onze mening in het huidige wetsvoorstel geen sprake.

Het is met name de centrale overheid geweest die heeft aangestuurd op schaalvergroting in het voortgezet onderwijs. Dit zou de efficiency en de effectiviteit van het voortgezet onderwijs ten goede komen. Nu lijken diezelfde scholen, als gevolg van dit wetsvoorstel, geconfronteerd te gaan worden met tijdrovende en dus inefficiënte onderhandelingen. Scholen die vestigingen in verschillende gemeenten hebben, krijgen voor hun huisvesting te maken met verschil-

lende gemeenten die elk hun eigen verordening vaststellen of dat in ieder geval kunnen doen, hun eigen beleid kunnen voeren met betrekking tot doordecentralisatie en hun eigen nulmeting kunnen verrichten. Dat staat naar onze mening haaks op de beoogde grotere bestuurlijke slagvaardigheid van het voortgezet onderwijs.

Mijnheer de voorzitter! Soms lopen dingen niet zoals wij zouden wensen. Dan ontstaan niet de mooie verbeteringen die wij voor ogen hadden, hoe goed de bedoelingen ook waren. Dat kan gebeuren, ook bij dit wetsvoorstel. En onze grote zorg is, of er dan nog wel een weg terug is.

Wij achten het niet denkbeeldig dat gemeenten er niet in slagen hun huisvestingsbeleid ten aanzien van een school of scholengemeenschap op elkaar af te stemmen. Wij vinden het onjuist als een school of scholengemeenschap daarvan de dupe zou worden. En wij zien in het wetsvoorstel geen aanknopingspunten die het ontstaan van een dergelijke situatie kunnen voorkomen.

Garanties, voorzitter, zijn in dit leven niet te geven. Die vragen wij dus ook niet, maar een veiligheidsklepje zou toch wel nuttig zijn. De staatssecretaris kennende, zal zij de ontwikkelingen nauwlettend volgen. Wij willen graag over de resultaten geïnformeerd worden. Uit het verslag ter zake moet duidelijk worden, hoeveel gelden de gemeenten voor huisvesting hebben ontvangen, hoeveel zij voor huisvesting hebben uitgegeven, hoeveel aanvragen voor doordecentralisatie er geweest zijn, hoeveel daarvan zijn toegekend, hoeveel er zijn afgewezen en op welke gronden. Verder willen wij graag op de hoogte gesteld worden van de mate waarin afstemming en overleg heeft plaatsgevonden tussen gemeenten met vestigingen van één school of scholengemeenschap binnen hun grenzen en of dit overleg naar tevredenheid van beide partijen verlopen is. Wij zien deze informatie met belangstelling tegemoet en dan niet op een termijn van vijf jaar, maar op een termijn van twee jaar. Wij zouden bovendien graag zien, dat de staatssecretaris, als daartoe aanleiding is, instrumenten heeft om de ontwikkelingen bij te sturen. In dat verband zouden wij ervoor willen pleiten, de huisvestingsgelden voor

het onderwijs gedurende de evaluatieperiode te oormerken.

Mijnheer de voorzitter! Ik rond af. Mijn fractie staat positief tegenover de gedachte achter dit wetsvoorstel: meer maatwerk door de beslissingsbevoegdheid op een lager niveau te leggen en tegelijkertijd de beleidsvrijheid van het lagere bestuursorgaan te vergroten. Wij hebben echter grote zorgen of deze doelstelling in de praktijk wel gerealiseerd zal worden. Wij zijn ons ervan bewust dat Zoetermeer niet ideaal is. Wij hebben er ook vertrouwen in dat in het merendeel van de gevallen de decentralisatie van de huisvestingsgelden geen problemen zal opleveren. Wij vinden wel dat de overheid bij deze ingrijpende operatie een vinger aan de pols moet kunnen houden. Decentralisatie van taken kan niet gebaseerd zijn op "wishful thinking". Wat ons betreft, is dit op onderdelen van het wetsvoorstel het geval. Wij hopen dat de regering onze zorgen kan wegnemen en wachten haar antwoord met belangstelling af.

□

De heer **Veling** (GPV): Mijnheer de voorzitter! Ik lever deze bijdrage mede namens de fracties van de SGP en de RPF.

Naar ons oordeel zijn er inderdaad argumenten voor decentralisatie van de voorziening in huisvesting van het primair en het voortgezet onderwijs. Het is goed om dat vooraf te zeggen, want anders zou je aan de afweging niet meer hoeven toe te komen. Zoetermeer is ver weg. Het ministerie kan wellicht minder efficiënt behoeften en mogelijkheden op elkaar afstemmen dan een autoriteit dicht bij de scholen. Wij vinden ook dat er niet zo gemakkelijk een goed alternatief is te bedenken voor territoriale decentralisatie naar de gemeenten. Functionele decentralisatie vraagt een schaalgrootte die op dit moment zeker niet aanwezig is in het basisonderwijs en ook niet in belangrijke delen van het voortgezet onderwijs. Wij zitten net als de CDA-fractie niet te wachten op een extra impuls tot schaalvergroting. Als je die wel zou willen, zou om het risico van ongelukken te voorkomen een uitgebreid waarborgsysteem nodig zijn met alle bezwaren vandien.

Er is dan ook reden, zo concludeer ik uit deze aanhef, om na te gaan of

Veling

de condities zijn vervuld voor een verantwoorde decentralisatie. Deze condities zijn altijd tenminste drieërlei. In de eerste plaats moeten de nieuwe taken bestuurlijk goed uitvoerbaar zijn. In de tweede plaats moeten de voor de nieuwe taken beschikbare middelen toereikend zijn. In de derde plaats moeten de ontvangende instanties in een zodanige uitgangspositie verkeren dat zij in staat zijn hun nieuwe verantwoordelijkheden waar te maken. Op elk van deze voorwaarden ga ik in.

Over de bestuurlijke uitvoerbaarheid zijn vragen gesteld en met recht vragen te stellen. Ik beperk mij tot het onzes inziens serieuze probleem dat vooral in het voortgezet onderwijs nogal wat gezagsorganen met meerdere, tot zelfs dertig verschillende gemeenten te maken krijgen. Is de staatssecretaris het met ons eens dat deze omstandigheid een aanzienlijke verzwaring van de bestuurslasten aan de kant van de scholen betekent?

Over de toereikendheid van de middelen bestaat eveneens gemotiveerde twijfel. De rapporten van het NEI maken duidelijk dat de situatie van de huisvesting in het voortgezet onderwijs zorgelijk is. Die problemen komen niet geheel, maar wel voor een substantieel deel voor rekening van de gemeenten. De staatssecretaris zegt in de nadere memorie van antwoord dat de gemeenten de achterstand geleidelijk aan kunnen inlopen. Dat moeten zij dan successievelijk maar eens doen. Vervolgens zegt de staatssecretaris: "zoals overigens ook het Rijk dat zou hebben gedaan". Kan zij aangeven waarop haar vertrouwen is gebaseerd dat de financiële ruimte er is om dat te doen?

De staatssecretaris streeft ernaar de uitgangspositie van de gemeenten zodanig te beïnvloeden dat zij in staat zijn de huisvestingsverantwoordelijkheden waar te maken. Met het oog daarop zal in de komende jaren het feitelijke aantal schoolgaande leerlingen voor 75% de bijdrage uit het Gemeentefonds bepalen. Het is onze overtuiging dat met name voor het regionale of zelfs bovenregionale voortgezet onderwijs deze sleutel niet gemist kan worden. Kan de staatssecretaris toezeggen dat er ook na vijf jaar echt ruimte bestaat om deze te handhaven? Dat is natuurlijk mede een zaak van Binnenlandse Zaken.

Om aan het criterium van de goede uitgangspositie te voldoen is ook een goede overgangsregeling noodzakelijk. Hieromtrent bereiken ons verontrustende berichten. Er zijn gemeenten die niet in staat of bereid zijn financieel bij te dragen aan een oplossing voor huisvestingsproblemen, ook niet wanneer die oplossing al in een vergoederde staat van voorbereiding is.

Ik volsta met het noemen van een voorbeeld dat de staatssecretaris kent, namelijk de frustratie van nieuwbouw van een nevenvestiging in Lekkerkerk. Het ministerie acht nieuwbouw de aangewezen weg en wilde de school een huurvergoeding toezeggen om zelf de nieuwbouw te kunnen realiseren. De gemeente stond de afgelopen jaren vierkant achter die plannen; dat leek allemaal heel harmonieus te verlopen. Maar nu weigert de gemeente toe te zeggen dat de benodigde huurpenningen beschikbaar zullen komen, althans daarvoor wenst zij geen garantie af te geven. Het gemeentebestuur heeft zelfs een brief gestuurd naar het ministerie om te voorkomen dat verplichtingen van die kant worden aangegaan. In het kader van het wetsvoorstel moet de gemeente met een alternatief komen. Dat is er ook, maar dat zou betekenen dat de groeiende nevenvestiging, met momenteel tegen de 400 leerlingen, op zes verschillende locaties zou moeten werken. Wij vragen de staatssecretaris of het perspectief van lesgeven op zes locaties in overeenstemming is met, en dan citeer ik uit het wetsvoorstel, "de redelijke eisen die het onderwijs aan de huisvesting van scholen in de gemeente stelt". Is zij bereid om in gevallen als dat in de gemeente Nederlek verantwoordelijkheid te nemen voor een bevredigende oplossing van overgangsproblemen die de wet in spe veroorzaakt?

Vragen als de hier gestelde zijn altijd aan de orde bij decentralisatieoperaties. Maar in het geval van het onderwijs klemmen zij nog meer dan anders. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het onderwijs en kan slechts taken aan anderen overdragen als zij garanties heeft dat de bekostiging van onderwijsvoorzieningen niet in gevaar komt. Er zijn, ook in het regime dat wordt beoogd met het wetsvoorstel, zekere bepaalde punten van houvast voor regering en daarmee voor het parlement. Ik som ze even op:

a. De rijksoverheid blijft bepalen waar welke school gevestigd is. Dit betekent onder andere dat ook bijvoorbeeld een uitruil van VBO-afdelingen, waarvan mogelijk in de toekomst sprake zal zijn, in principe niet kan worden belemmerd door gemeenten die de benodigde middelen niet beschikbaar stellen. Dat is niet ter beoordeling van de gemeenten.

b. De ouders (met hun kinderen) blijven de volledige vrijheid behouden te kiezen voor een bepaalde school. Dit betekent ook dat de groei van een school gevolgd behoort te worden door een adequaat huisvestingsbeleid, ook als dat de gemeente misschien minder goed uitkomt.

En dan zijn er in het wetsvoorstel zelf nog formuleringen die een zekere houvast lijken te bieden. Ik nummer even door:

c. De gemeenteraad draagt "zorg voor de voorzieningen in de huisvesting" van scholen binnen de gemeentegrenzen en behandelt daarbij het openbaar en het bijzonder onderwijs "op gelijke voet".

d. De gemeentelijke regeling moet in overleg met het onderwijs tot stand komen en moet tegemoet komen aan "redelijke eisen".

e. Het budget dat de gemeenteraad vaststelt, moet zodanig zijn dat "redelijkerwijs kan worden voorzien in de huisvesting" van de scholen.

Over de laatste drie punten ± dat zijn dus de bepalingen uit het wetsvoorstel zelf ± kunnen twee vragen worden gesteld. Hoe wordt uitgemaakt wat zij precies betekenen? Welke problemen zullen zich voordoen bij de uitvoering van deze bepalingen? Beide kwesties spits ik toe in een vraag aan de staatssecretaris.

Wat kan een schoolbestuur doen als het van mening is dat het programma van huisvestingsvoorzieningen openbare scholen voortrekt en dus inbreuk maakt op de vrijheid van richting die de Grondwet waarborgt? Is de staatssecretaris met ons van mening dat onder andere voor dergelijke situaties de procedure inzake het advies van de Onderwijsraad is aangewezen? Deze vraag is ook door collega Werner gesteld.

Zoals bekend, hebben onze geestverwanten in de Tweede Kamer, toen deze onderwijsraadprocedure was ingevoegd, geoordeeld dat de

Veling

grondwettelijk verankerde financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs voldoende gewaarborgd is. Weliswaar lijkt uit het oogpunt van gelijke behandeling een blijvende verantwoordelijkheid van de rijksoverheid sterkere garanties te bieden, maar er zijn steekhoudende argumenten pro decentralisatie. Daarom zijn wij bereid mee te gaan in de discussie over de vraag of de gelijke behandeling in het wetsvoorstel materieel voldoende veilig is gesteld. Dat onderstreept nog eens het belang van onze zojuist gestelde vraag over de betrokkenheid van de Onderwijsraad in kwesties over de gelijke behandeling.

Mijnheer de voorzitter! Rest ten slotte nog de vraag, hoe de voorgestelde decentralisatie-operatie in de praktijk zal uitpakken. Er zijn nogal wat onzekerheden, zoals ook in mijn bijdrage tot nu toe is aange-toond. Daarom wil ik de staatssecretaris vragen ± het lijkt wel alsof het is geregistreerd, want het verzoek is ook al van andere zijden naar voren gebracht ± aan de Kamer toe te zeggen dat zij, in het geval dat het wetsvoorstel wordt aanvaard, het parlement de komende vijf jaar, dus tot het moment van de toegezegde evaluatie, jaarlijks zal informeren:

- over de bedragen die de afzonderlijke gemeenten ontvangen uit het Gemeentefonds ten gevolge van de decentralisatie waarover we nu spreken, en daarnaast de bedragen die de gemeenten ten behoeve van de huisvesting uitgeven;
- over de knelpunten inzake de huisvesting van scholen binnen de afzonderlijke gemeenten;
- daarbij met name de eerste tijd ook over de knelpunten die verband houden met de overdracht van de verantwoordelijkheid van Rijk naar gemeenten en
- over initiatieven om te komen tot zogenaamde doordecentralisatie en over de feitelijke realisering daarvan.

Onzes inziens is een dergelijke intensieve informatie echt noodzakelijk om te kunnen nagaan, of de regering haar blijvende verantwoordelijkheid ten aanzien van het onderwijs feitelijk kan waarmaken, en dus ook om te bezien, of de nu voorliggende vorm van decentralisatie kan worden gehandhaafd.

Met belangstelling wacht ik het antwoord van de bewindslieden af.

□

Mevrouw **Tuinstra** (D66): Mijnheer de voorzitter! Dit wetsvoorstel komt niet uit de lucht vallen. Ten minste tien jaar zijn achtereenvolgende regeringen van verscheidene signatuur in de weer geweest om aan decentralisatie van onderwijs gestalte te geven. En nu ligt dan de decentralisatie van huisvestingsvoorzieningen voor ons. Het lijkt er dus op, dat de besluitvorming tot een afronding gaat komen en de uitvoering kan beginnen. Mijnheer de voorzitter! Met opzet zeg ik "lijkt erop", want zo is het niet en dat niet alleen omdat de afloop van dit debat onzeker is, maar omdat de uitvoering al begonnen is. Met volstrekt negeren van de meningsvorming in de Eerste Kamer zijn op het departement en in het veld reeds processen in gang gezet, die de nog niet aangenomen wet uitvoeren. De fractie van D66 heeft hiertegen bezwaar, te meer daar dit niet de eerste keer is. Het is een gewoonte van OCW, de Eerste Kamer wat weg te wuiven. Wij zagen dat bij de begrotingsbehandeling en ook bij wetten als bijvoorbeeld over de basisvorming en de ROC's. In beterschap beloven, geloven wij haast niet meer. En een dergelijke attitude bevordert natuurlijk niet het klimaat om heen te stappen over de diverse hobbels die dit wetsvoorstel nog biedt. Voor D66 is dat bijvoorbeeld het feit dat door amendering in de Tweede Kamer aan de Onderwijsraad een vrijwel beslissende rol wordt gegeven, een centraal orgaan dus temidden van een decentralisatieproces. Nu bagatelliseert de staatssecretaris in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer deze rol van de Onderwijsraad: "Hij is niet geschillenbeslechtend, maar adviserend en zal niet tot uitvoeringsproblemen leiden." Maar dat is irrefeel, elke verordening terzake staat zonder advies van de Onderwijsraad op losse schroeven en daarom vraagt mijn fractie: zal er nu in de praktijk niet op neer komen dat er altijd advies gevraagd wordt, teneinde strijd met de wet in de toepassingspraktijk te voorkomen? Een enorme vertragingsfactor dus. De wet moet wel uitvoerbaar zijn en de uitvoerbaarheid is toch een van de toetsingscriteria van de Eerste Kamer. Interessant in dit geval is bovendien, dat de heer Veling

vragen stelde over de Onderwijsraad in precies de tegenovergestelde zin. Ik denk dat het dus echt van belang is, van de staatssecretaris te horen of zij wel of niet een beslissende rol aan de Onderwijsraad wil geven.

Ik kom nu toe aan het probleem van de functionele en territoriale decentralisatie. Het blijft natuurlijk, ondanks alle uitleg, opvallend dat nu gekozen is voor territoriale decentralisatie. Wij kregen nogal wat brieven die pleitten voor functionele decentralisatie. Als toverwoord wordt ons nu door de regering "doordecentralisatie" voorgehouden. Moeten wij nu een spiering omarmen om straks een kabeljauw te vangen? D66 heeft vertrouwen in de lokale democratie, maar zullen zij zich wel totaal inzetten voor deze operatie als het de bedoeling is dat zij deze taak doorgeven aan de schoolbesturen? Waarom dan niet direct functioneel gedecentraliseerd? Functionele decentralisatie vond toch ook plaats bij de lumpsum, bij Londo en de kwaliteitsdiscussie? Een gebouw is niet alleen iets technisch, het heeft wel degelijk iets te maken met de pedagogische opdracht. Graag krijg ik een duidelijke uitleg van de regering. Wij vrezen namelijk dat het toch weer een bezuinigingsoperatie is.

Er worden namelijk niet meer middelen verstrekt en bij het voortgezet onderwijs is er nu al te weinig geld en stoppen besturen er zelf geld bij. Zal de gemeente het voortaan aanvullen? Dat is nog maar de vraag, want de gelden zijn in het Gemeentefonds niet geoormerkt. De D66-fractie ondersteunt dan ook de reeds eerder gestelde vraag naar oormerking van de huisvestingsgelden om althans deze veilig te stellen. Wil de regering dit toezeggen?

Reeds jaren wordt door het veld gewezen op de bestuurslast van de schoolbestuurders. Die wordt thans opnieuw verzwaaard door het overleg met vaak verschillende gemeenten, zonder dat enig soelaas geboden wordt. Dat lijkt ons zeer onbillijk. Op de vraag van het CDA over inschatting van de extra bestuurslasten die dit wetsontwerp mee brengt, wordt in de memorie van antwoord nauwelijks ingegaan. Toch ligt hier een belangrijk probleem. Het vervullen van een onderwijsbestuursfunctie kost tijd, geld en energie. Men dient echter de gemeenschap en enige compensatie

Tuinstra

hier is zeker op zijn plaats. Wil de regering dit toezeggen? Het is toch evident dat er meer werk op de besturen afkomt door dit wetsontwerp.

Een apart aandachtspunt is voor mijn fractie het schoolplein. Ik zie het nergens in de stukken genoemd. Toch blijkt uit onder andere een publikatie in Trouw van 5 juni 1996 dat het schoolplein als onderdeel van het onderwijsproces in opmars is. Er komt een publikatie over, van Leenders en Caminada, en er wordt binnenkort een congres aan gewijd. Valt dit ook onder huisvesting? Juist ook door de grote leeftijdsverschillen tussen de kinderen op de basisscholen vraagt de inrichting van het schoolplein bijzondere aandacht. Wat is hierop de visie van de staatssecretaris en is dit onderwijsonderdeel meegenomen in haar beschouwingen? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet? Ik sluit mij aan bij de vragen van de heer Veling over een rapportage in de toekomst.

Samenvattend, merk ik op dat de meningsvorming in mijn fractie nog niet is afgerond. Teleurgesteld zijn wij over de onzes inziens te grote rol van de Onderwijsraad, waardoor de uitvoerbaarheid in het gedrang komt, over het ontbreken van geormerkte geldstromen, over het gebrek aan tegemoetkoming inzake de zware bestuurslast en bovenal over het uitvoeren voor de zoveelste keer van een wet voordat hij is aangenomen. Natuurlijk hoop ik van harte dat de staatssecretaris ons ter zake tevreden kan stellen. Met wel bijzondere aandacht wachten wij haar antwoord af.

□

De heer **De Jager** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Voordat ik op de inhoud van dit wetsvoorstel inga, spreek ik over de totstandkoming ervan. Het wetsvoorstel kent een zeer lange voorgeschiedenis. Zo'n vijf tot tien jaar geleden was er al sprake van. In dit land weten wij kennelijk niet zo goed raad met langlopende wetsvoorstellen. Meestal begint men op een departement direct te reorganiseren, zodat men kan voldoen aan de efficiencykorting die op dat moment aan de gang is. Grote bedragen worden ingeboekt als gevolg van beleid dat nog in wetgeving moet worden omgezet.

Bij het ontwikkelen van een wetsvoorstel, zoals het onderhavige,

zal er ook gesproken moeten worden met vertegenwoordigers van gemeentebesturen. In dit geval dus met de VNG. Ook de VNG legt ± en dat is begrijpelijk ± wensen en eisen op tafel. Men zegt dan bijvoorbeeld: wij willen deze klus wel voor onze rekening nemen maar uitsluitend voor het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs in verband met de risicospreiding. Natuurlijk valt de VNG niets te verwijten. Zij bewaakt de belangen van de gemeenten en daar is zij ook voor. Doordecentralisatie komt echter wel in een ander daglicht te staan. Het is niet in het belang van de gemeenten, dus het is maar de vraag of deze voldoende willen meewerken.

Voor de uitvoering van de wet zijn allerlei uitvoeringsorganen nodig en moeten gemeenteambtenaren worden opgeleid. Hiermee wordt al een start gemaakt voordat de wet aan de Eerste Kamer is voorgelegd en zeker voordat de wet is behandeld. Een argument tegenover een voorstel tot afwijzing is dan: het kost extra geld om die ambtenaren weer terug te halen. Voorzitter! Zo zet je de wereld op z'n kop.

Onze fractie vindt dit getuigen van onvoldoende respect voor het parlement. Meerdere sprekers in deze Kamer hebben bij diverse onderwerpen ± vooral ook ten aanzien van andere departementen ± hierover dezelfde geluiden laten horen. Het kan toch niet zo zijn dat belangengroepen hun bezwaren aan kamerleden uiten en dat kamerleden daarop moeten reageren met: je hebt wel gelijk, maar het proces is al zo ver gevorderd dat wij niet meer terug kunnen.

Alleen al op grond van het voorgaande zou je tegen willen stemmen, omdat ze het maar eens moeten voelen. De democratie wordt kennelijk slechts door het parlement praktisch beleefd. Wij vragen het kabinet, ermee op te houden, de uitvoering van wetsvoorstellen al zodanig in gang te zetten dat het voor kamerleden niet meer mogelijk is om een goede afweging te maken. Er zijn immers al vele miljoenen in de voorbereiding van de uitvoering gestopt. Dit moet echt afgelopen zijn. Het departement van onderwijs heeft helaas een grote traditie op dit gebied.

Voorzitter! Dit wetsvoorstel heeft een lange geschiedenis en is zelfs onderdeel van het regeerakkoord. Onze fractie is van mening dat

decentralisatie van een aantal zaken ± waaronder die van de huisvesting ± een goede zaak is. Voor het primair onderwijs is decentralisatie naar gemeenten een goede keuze. Er dient dus voor territoriale decentralisatie gekozen te worden. Immers, de gemeente heeft nu al grote bemoeienis met de huisvesting van het primair onderwijs.

Voor het voortgezet onderwijs is gekozen voor autonomievergroting van het bevoegd gezag. Schaalvergroting is in gang gezet en de bestuurlijke schaalvergroting komt op gang. Er komt lumpsumfinanciering. De scholen voor voortgezet onderwijs zijn daar kennelijk allemaal toe in staat. Een consequente keuze zou zijn: decentralisatie van de huisvesting naar de schoolbesturen, dus functionele decentralisatie. De regering heeft echter voor het voortgezet onderwijs ook voor territoriale decentralisatie gekozen, dus voor decentralisatie naar de gemeenten.

In het wetsvoorstel is niet gekozen voor een inhoudelijk criterium ten aanzien van de omvang en de kwaliteit. Er is dus ook geen garantie voor een eenstemmig huisvestingsbeleid tussen de gemeenten. Is er een harde garantie voor een gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs? Hoe moet het nu toch bij de grote onderwijsvernieuwingen die op regeringsniveau worden gewenst met de daarvoor benodigde huisvestingsaanpassingen? Is er een aanwijzingsbevoegdheid voor die gemeenten? Hoe moet het toch met een scholengemeenschap met meerdere gebouwen in verschillende gemeenten? Al die gemeenten kunnen hun eigen beleid op het gebied van huisvesting voeren. Kan het bestuur van een school nog wel beleid voeren, per slot van rekening heeft dat de verantwoordelijkheid voor de gehele bedrijfsvoering? Hoe moet het met scholen van beperkte omvang die alsnog willen fuseren, indien zij gelegen zijn in verschillende aangrenzende gemeenten? En hoe moet het met scholen die willen fuseren, die gelegen zijn in verschillende gemeenten waarvan voor de huisvesting de een territoriaal en de ander functioneel is gedecentraliseerd?

Door de Tweede Kamer zijn tijdens de behandeling een aantal wijzigingen in het oorspronkelijke wetsont-

De Jager

werp aangebracht. De versterking van het overlegregime tussen schoolbesturen en gemeenten is geregeld en er is een wettelijke basis gelegd voor een centrale normering ten aanzien van omvang en kwaliteit van onderwijsgebouwen. Belangrijk bij dit alles is wel dat er voor adequate financiering van de gemeenten wordt gezorgd en dat op rijksniveau nauwkeurig wordt bepaald waar scholen recht op hebben. De zorg die schoolbesturen hebben ten aanzien van de minimumeisen lijkt terecht. Het kan niet zo zijn dat de te ontwikkelen centrale normstelling een verlaging zal inhouden ten opzichte van de thans gehanteerde. Ook hier zal de staatssecretaris een deugdelijk antwoord voor moeten hebben.

Hoe moet het met de grote schoolbesturen die bijvoorbeeld meer dan tien scholen besturen en die van de doordecentralisatie gebruik willen maken? Moeten die onderhandelen met tien of meer gemeenten, waarvan een deel uiteindelijk "nee" zeg? Over besturen gesproken! Het zal duidelijk zijn dat functionele decentralisatie naar besturen van scholen van het voortgezet onderwijs juist door de eerdere maatregelen die zijn genomen ten aanzien van de bedrijfsvoering van scholen, een veel betere optie zou zijn geweest.

Natuurlijk valt op te merken dat er nog veel kleine scholen zijn die deze risico's niet kunnen dragen en mogelijk ook te weinig bestuurskracht hebben. Daarvoor is nu juist bestuurlijke schaalvergroting een oplossing. Ik zou ook kunnen zeggen voor kleine gemeenten: is daarvoor de bestuurskracht dan wel aanwezig en is het financieel risico daar ook niet erg groot? Of is daar nog een afwenteling op de bevolking mogelijk? Natuurlijk kan de staatssecretaris opmerken dat gemeenten dan maar moeten fuseren, maar ook die schaalvergroting wordt niet door iedereen op prijs gesteld. Gelukkig is in het wetsontwerp een bepaling opgenomen dat doordecentralisatie voor het voortgezet onderwijs onder voorwaarden mogelijk is. Gemeenten hebben daartoe de mogelijkheid, maar kunnen dit zelf bepalen. Besturen kunnen het wel willen, maar dat is onvoldoende garantie dat het ook gebeurt.

Voor onze fractie is dit toch te vaag geformuleerd. Wij willen een

duidelijke toezegging van de staatssecretaris dat zij na twee jaar een compleet overzicht zal geven van de verzoeken tot decentralisatie, de besluiten die daarop zijn genomen en de eventuele redenen van het niet honoreren van deze verzoeken. Uiteraard hoort daar de toezegging bij dat, indien daar aanleiding toe is, de wet op dit punt aangepast zal worden en dat de staatssecretaris daarvoor met voorstellen zal komen.

Verder is het voor onze fractie van groot belang om van de staatssecretaris de toezegging te krijgen, dat zij voor scholen met meer gebouwen in verschillende gemeenten zal aandringen op afgestemd beleid tussen die gemeenten. Ook willen wij vragen het proces kritisch te volgen en over twee jaar eventueel met voorstellen te komen.

Naar ik aanneem, zal de staatssecretaris bevorderen dat zo spoedig mogelijk de protocollen voor doordecentralisatie beschikbaar zijn met zodanige voorwaarden dat schoolbesturen en gemeenten ook reëel overleg hierover kunnen voeren. Wij wachten met belangstelling het antwoord van de staatssecretaris af.



Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Voorzitter! Waarom huisvestingsvoorzieningen decentraliseren naar gemeenten? De achterliggende gedachte is om de slagvaardigheid van een gemeentelijk huisvestingsbeleid te vergroten. Mijn fractie denkt dat dat een juiste gedachtengang is voor het basisonderwijs. Een basisschool heeft in het algemeen één vestiging in één gemeente. Het gemeentebestuur kan dan inderdaad schuiven met voorzieningen voor huisvesting voor verschillende doeleinden. Het openbaar onderwijs heeft het gemeentebestuur als bevoegd gezag. En de besturen van bijzondere basisscholen zullen er niet of nauwelijks hinder van ondervinden in het voeren van hun beleid.

De zaak verandert als door fusies en verdere schaalvergroting ook het basisonderwijs over de gemeentegrenzen heen gaat. Op dit moment is GroenLinks echter akkoord met de decentralisatie van huisvestingsvoorzieningen voor het basisonderwijs naar de gemeenten. En dat er dan verschil in beleid tussen gemeenten onderling mogelijk is, ligt

in de decentralisatie naar gemeenten besloten.

Bij het voortgezet onderwijs liggen de zaken echter anders. Wat de mogelijkheden in verschuiving in huisvestingsvoorzieningen in de eigen gemeente betreft, is er voor de gemeente niet veel verschil met het basisonderwijs, maar de vergroting van de gemeentelijke mogelijkheden gaat ten koste van de beleidsvrijheid van het voortgezet onderwijs in die gevallen dat er vestigingen zijn in meerdere gemeenten.

Er zijn 764 scholen voor voortgezet onderwijs in ons land. 111 bevoegde gezagsorganen hebben buiten de gemeente van hoofdvestiging nog een of meer nevenvestigingen in een andere gemeente. Daarvan hebben er 72 een nevenvestiging in één gemeente en hebben er 28 nevenvestigingen in twee gemeenten. Acht schoolbesturen hebben nevenvestigingen in drie gemeenten, twee in vier gemeenten en één schoolbestuur heeft nevenvestigingen in vijf gemeenten. Als je naar het aantal scholen kijkt, blijkt de situatie nog slechter te zijn.

Als ik er gemakshalve van uitga dat met twee gemeenten de zaak nog wel te overzien is, houd ik toch 39 schoolbesturen over die voor hun huisvestingsbeleid te maken hebben met drie of meer gemeenten. De mogelijkheid van doordecentralisatie die in de wet is opgenomen, biedt geen oplossing voor het probleem van die scholen, want elke gemeente voert een eigen beleid en gemeenten hebben hun beleid niet op elkaar afgestemd. Een schoolbestuur kan op die manier geen goed beleid voeren, niet organisatorisch en niet onderwijsinhoudelijk. En in dat laatste zit nu net de angel. De kwaliteit van het onderwijs is in het geding. Voor het academisch en hoger onderwijs wordt een aparte wet gemaakt om de kwaliteit van het onderwijs op te krikken. En hier wordt het tegenovergestelde bereikt. Dat kan toch niet de bedoeling zijn?

In het najaar zouden de VNG en de besturenorganisaties een aantal modellen voor doordecentralisatie presenteren. Is de staatssecretaris op de hoogte van de ontwikkelingen in dit overleg? Ik heb een suggestie voor een model, en die gaat ook de andere staatssecretaris aan. Omdat ook hier weer sprake is van het regionale gat, kan de WGR mogelijk een oplossing bieden voor de samenwerking tussen de gemeenten.

Schoondergang-Horikx

Ik ben benieuwd naar de reactie van de staatssecretarissen op deze handreiking.

Weten de bewindslieden al iets meer over de manier waarop de mogelijkheid van doordecentralisatie wordt opgepakt door de gemeenten? Is er verschil in benadering tussen voordeel- en nadeelgemeenten in termen van de Financiële-verhoudingswet? Volgens mijn informatie ligt in Amsterdam het huisvestingsbeleid voor het voortgezet onderwijs bij de centrale stad, hoewel onderwijs is gedecentraliseerd naar de stadsdelen.

Voorzitter! Ik heb zorgen over de ruimtenood die sommige scholen hebben, vooral de scholen die te maken hebben met achterstandsgroepen. Voor zaken als leerling-begeleiding is extra ruimte nodig. Wordt daarmee nu rekening gehouden bij de berekening van het benodigde aantal vierkante meters? Er is ook ruimte nodig voor zo'n nieuw fenomeen als het studiehuis. Worden deze initiatieven nu niet gefrustreerd door gebrek aan ruimte? En worden de minimumeisen die straks landelijk vastgesteld worden, lager gesteld dan de referentie-eisen? Hoe denken de bewindsvrouwen de deskundigheidsbevordering aan te pakken in verband met het door de scholen te voeren beleid? Daarover wordt gesproken in de nadere memorie van antwoord.

In het wetsvoorstel is voorzien in een evaluatie na vijf jaar. Als het wetsvoorstel wordt aangenomen, kan de staatssecretaris toch niet vasthouden aan die termijn van vijf jaar? Niet na het aanhoren van alle bezwaren die in deze Kamer naar voren zijn gebracht. In ieder geval zou na twee jaar moeten worden bekeken hoe deze wet in de praktijk uitwerkt, en dan vooral wat betreft het voortgezet onderwijs. Het VBO, dat een ingrijpende herschikkings-operatie te wachten staat, moet bij de evaluatie extra aandacht krijgen. Ik sluit mij dan ook aan bij wat andere fracties hierover hebben gezegd, maar ik maak er een kanttekening bij.

Ik vind het toch een vreemd wetgevingsproces. Er worden moeilijkheden bij onderdelen van de wet gesignaleerd. Wij stellen al ons vertrouwen in een evaluatie en gaan er dan ook nog van uit dat de evaluatie goed uitgevoerd wordt. Ondertussen wordt een wet in werking gesteld, waarbij het ernaar

uitziet dat die op onderdelen slecht zal werken. Er is zelfs een proefschrift aan dit fenomeen van wetgeving gewijd. Ik heb tenminste begrepen dat er onlangs iemand in Groningen op gepromoveerd is.

Tot slot wil ik nog eens benadrukken dat onderwijs om een aantal redenen een bijzondere plaats in ons maatschappelijk bestel inneemt. Een van die redenen is dat onderwijs een zeer belangrijke economische factor is. Ook daarom is het bewaken van de kwaliteit zo belangrijk en dat slaat niet alleen op het academisch en hoger onderwijs. Ik ben zeer benieuwd naar het antwoord van de staatssecretaris.

Voorzitter! Ik heb nog twee losse eindjes. Tegelijk met deze decentralisatie wordt een efficiencykorting opgelegd. Als het huisvestingsbeleid bij de gemeenten komt te liggen, dus niet meer door het Rijk wordt gevoerd, dan kan alles efficiënter en dus goedkoper, zegt de staatssecretaris van OCW, ook namens de andere bewindslieden, maar dat is een bizarre constatering. Dat is een brevet van onvermogen geven aan het tot dusver gevoerde rijksbeleid. Van mij mag dat, hoor, maar ik denk toch niet dat dit de bedoeling is. Als er geld moet worden bespaard op de onderwijsbegroting, kom daar dan rond voor uit. Zeg dan dat er bezuinigd moet worden, dus dat er ± spijtig genoeg ± minder geld met de decentralisatie meekomt. Dan strijd je tenminste met open vizier.

Het tweede losse eindje betreft de fysieke toegankelijkheid van de onderwijsgebouwen. Wij hebben een brief gekregen van de Gehandicaptenraad. Daarin wordt gesignaleerd dat er op basis van de onderwijswetgeving niet langer garanties zullen bestaan ten aanzien van de toegankelijkheid van schoolgebouwen. De Gehandicaptenraad memoreert in dit kader ook nog de nieuwe beleidslijn van "Weer samen naar school". Ik ga hier geen pleidooi houden voor de noodzaak van het toegankelijk maken en houden van schoolgebouwen voor leerlingen met een handicap. Dat lijkt mij evident. Ik wil wel van de staatssecretaris horen hoe zij de ongerustheid van de Gehandicaptenraad denkt weg te nemen. Hoe gaat zij het door de Gehandicaptenraad gesignaleerde gat in de regelgeving opvullen? Het zou mooi zou zijn als zij kon mededelen dat het, natuurlijk, de bedoeling is dat alle gebouwen

het predikaat geboden toegang gaan verwerven en wel op zo kort mogelijke termijn.

De **voorzitter**: Ik schors de beraadslaging tot na afhandeling van wetsvoorstel 24451. Mijn grove schatting is dat dit anderhalf uur zal duren.

De beraadslaging wordt geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Goedkeuring van de op 17 januari 1995 te Antwerpen tot stand gekomen Verdragen tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest inzake de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde en, respectievelijk, de afvoer van het water van de Maas (Trb. 1995, 51 en 50) (24451).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Eversdijk** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Het doet mij genoegen de minister van Verkeer en Waterstaat daar zo fris te zien zitten na de lange reis die zij achter de rug heeft. Als je jong bent, kun je veel aan.

Voorzitter! Ik zal mij voornamelijk beperken tot de kwestie rond de Westerschelde, de verruiming van de vaarweg, inclusief het natuurherstelplan. Om te beginnen heeft de verruiming van de Westerschelde als vaarweg de hartelijke instemming van de CDA-fractie. Eigenlijk kun je zeggen dat Antwerpen al te lang heeft moeten wachten. Nederland behoort zich ten opzichte van België, Vlaanderen, als een goede buur te gedragen en daarbij is burenhulp mooi meegenomen en dat is hier duidelijk het geval. De CDA-fractie was destijds al verheugd over het ontkoppelen van de Maas- en Scheldeverdragen en is dus nu ook blij met het uiteindelijke resultaat, namelijk de goedkeuring van het verdrag om de Westerschelde te verdiepen. Ik complimenteer de minister en haar medewerkers daarmee. Het is heel plezierig dat inmiddels tussen Nederland en Vlaanderen de juist toonhoogte is gevonden. In het verleden is dat wel een tikkeltje anders geweest.

Voorzitter! De Zeeuwse Milieufederatie is volgens perspublicaties