

Vergaderjaar 1997–1998

22 236

Decentralisatie

Nr. 49

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 10 november 1997

In het algemeen overleg van 11 maart jl. met de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (22 236, nr. 43) over de uitvoering van de parlementaire decentralisatietoets heb ik u toegezegd een notitie te maken over de overwegingen bij en criteria tot decentralisatie in het onderwijs. Dit heeft geleid tot de brief in zake decentralisatie van 23-9-1997 (22 236, nr. 46). In het algemeen overleg van 1 oktober jl. is kort gesproken over deze decentralisatiebrief. In dit overleg heb ik aan u een aanvullende brief toegezegd waarin expliciet aandacht wordt besteed aan de volgende punten:

- een visie inzake decentralisatie en daarbij in te gaan op een artikel van Leune «School op weg naar 2000» en het «SCP rapport 1996»;
- criteria te ontwikkelen op basis van voorgaande publicaties waaraan toekomstige decentralisaties getoetst kunnen worden;
- de voor- en nadelen van decentralisatie bij OCenW te belichten.

INLEIDING

In deze brief wordt voortgebouwd op de laatste decentralisatiebrief van 23 september 1997 aan de Tweede Kamer. Daarin is als centrale stelling geponeerd en uitgewerkt dat decentralisatie geen doel is op zich, maar als instrument moet worden gezien van onderwijsbeleid. Decentralisatie betekent «functionele» of «territoriale» decentralisatie. Functionele decentralisatie staat voor de verschuiving van bevoegdheden naar scholen (genoemd worden voorbeelden van autonomievergroting), territoriale staat voor de verschuiving van bevoegdheden naar gemeenten.

In de brief wordt benadrukt dat bij decentralisatie wordt geredeneerd vanuit de kerntaken van de rijksoverheid met betrekking tot het onderwijs. Er is een eindverantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor het onderwijsbestel, die per sector een andere invulling kan krijgen, cq. krijgt.

De inhoud van deze brief wordt bij de Kamer bekend verondersteld. Wij treden voor de onderhavige brief niet in herhaling.

In deze brief geven we een uitwerking van de verantwoordelijkheid van de centrale overheid tegen de achtergrond van decentralisatie. De centrale overheid heeft de verantwoordelijkheid voor een goed onderwijsbestel als zodanig; in dat licht rekent zij het tot haar taak innovaties in dat bestel te introduceren, maar ook om ruimte te verschaffen aan scholen om hun eigen doelstellingen na te streven. Als er sprake is van een spanning tussen deze taken, is dit een noodzakelijke spanning.

Leune wijst in zijn bijdrage in het boek «School op weg naar 2000» (1993) op de mogelijke risico's van decentralisatie in het onderwijs. Het SCP wijst in zijn Jaarrapport 1996 op een aantal dilemma's in het onderwijsbeleid. Met het begrip dilemma wordt het spanningsveld aangeduid dat door meervoudige doelstellingen van onderwijsbeleid wordt gecreëerd. De opvattingen van Leune en het SCP worden bij de Kamer bekend verondersteld.

Zowel Leune als het SCP leggen nadruk op risico's van decentralisatie. Zij wijzen op belangrijke vraagpunten in verband met decentralisatie. Zij prikkelen tot het expliciet maken van een aantal gedachten die bij decentralisatie voorop staan. Deze betreffen:

- a. De motieven en noodzaak om tot decentralisatie over te gaan
- b. De overheidsverantwoordelijkheid voor de instandhouding van het bestel (het in kaart brengen en beperken van risico's)
- c. De overheidsverantwoordelijkheid voor de toekomst van het bestel (de innovatietaak)

In de brief beperken we ons tot de bespreking van b en c. Er wordt van uitgegaan dat punt a afdoende aan de orde is geweest in de laatste decentralisatiebrief aan de Kamer.

OVERHEIDSVERANTWOORDELIJKHEID VOOR DE INSTANDHOUDING VAN HET BESTEL

Decentralisatie kan vanuit het perspectief van de centrale overheid worden opgevat als de beweging om bestuurlijke ruimte te verschaffen aan onderwijsinstellingen. Zij krijgt gestalte vanuit de erkenning van de autonomie van instellingen binnen het geheel van wettelijk voorgescreven randvoorwaarden en begrenzingen die als eisen van deugdelijkheid gelden. Instellingen zijn nooit volledig autonoom, maar in aanleg relatief autonoom.

Functionele decentralisatie vindt plaats waar dit past in het streven naar versterking van de professionaliteit en de maatschappelijke functie van onderwijsorganisaties. Instellingen worden in positie gebracht tot het nemen van eigen verantwoordelijkheid bij beslissingen die de bestuurlijke organisatie, welke geldt als randvoorwaarde voor het onderwijsproces, aangaan: personele voorzieningen, bestedingsvrijheid en huisvesting. Ook wordt de eigen verantwoordelijkheid van instellingen als een factor meegewogen bij de territoriale decentralisatie. Evenwel is hier de specifieke afweging in het geding dat het gaat om een te decentraliseren overheidstaak naar een niveau waarop de afstemming van beleid tussen instellingen en van integratie van onderwijsbeleid met relevant beleid in andere sectoren kan plaatsvinden. Tevens speelt hier mee dat de keuze valt op een door de rijksoverheid aan te spreken partij, zijnde de gemeente.

Het is van belang te onderstrepen dat decentralisatie gericht is op een onderdeel van het onderwijsbeleid van de centrale overheid. Decentralisatie wordt niet overwogen bij bevoegdheden en taken die rechtstreeks van belang zijn voor de kwalitatieve uitkomsten van het onderwijs: de

kerndoelen of eindtermen van het onderwijs, de hoofdlijnen van de curricula. Uiteraard zijn hier ook de andere kerntaken van de rijksoverheid van belang, die niet gedecentraliseerd kunnen worden. Daarop is reeds in de vorige brief van 23 september 1997 ingegaan.

Het uitgangspunt dat de instellingen autonomie behoeven, maar dat deze relatief is, kan als volgt worden toegelicht. Onderwijsinstellingen zijn professionele organisaties, gericht op de opleiding, de vorming en begeleiding van mensen met verschillende maatschappelijke en intellectuele achtergrond. De taak waarvoor zij staan is complex. Onze samenleving heeft onveranderd hoge verwachtingen van het onderwijs, die steeds moeten worden waargemaakt. Zo moeten onderwijsinstellingen kennis overdragen aan mensen binnen een maatschappelijke omgeving waarin kennis snel veroudert en waarin zich groepen bevinden die door sociaal-economische factoren al vroeg in hun leven kennisachterstand hebben opgelopen. Onderwijsinstellingen moeten richting geven aan de wensen en verwachtingen van mensen in een samenleving die in dit opzicht veeleisend is, maar ook pluriform. Ten slotte moeten onderwijsinstellingen mensen voorbereiden op hun toekomstige rol in een zich snel evoluerende samenleving die in toenemende mate appelleert aan de persoonlijke en sociale kwaliteiten van individuen. Voor deze taken van de onderwijsinstellingen is (erkenning van hun) vakmanschap vereist. Zij behoeven (erkenning van) het vermogen om zelf antwoorden te formuleren op wisselende situaties in en buiten de schoolmuren. Naar de stand van heden is het ondenkbaar de onderwijsinstellingen niet een aanzienlijke eigen verantwoordelijkheid te laten bij de beoordeling van de doelmatigheid en opportuniteit van hun takenpakket en de te plegen inzet daarbij. Die eigen verantwoordelijkheid moet echter steeds in relatie worden gezien met de eisen die worden gesteld vanuit en de verwachtingen die leven in de omgeving van de onderwijsinstelling. Ouders, leerlingen, studenten, lokale overheid en centrale overheid delen mee in de verantwoordelijkheid voor het onderwijs. Ieder en elk op hun eigen wijze.

Ouders, leerlingen en studenten hebben een fundamenteel belang bij het verwezenlijken van hun recht op goed en adequaat onderwijs. Dit is aan de orde bij het bepalen van hun keuze voor de onderwijsinstelling naar hun wens, maar ook bij de mogelijkheden om invloed uit te oefenen binnen de instelling op de organisatie, de onderwijskundige koers en de richting. In verband hiermee zijn wettelijke maatregelen als de schoolgids, verzekering van medezeggenschap, het studentenstatuut en een algemene klachtenregeling goed te plaatsen.

De lokale overheid bezit bijzondere verantwoordelijkheid tot het bevorderen van samenhang op een groot aantal beleidsterreinen, waarin ook de effectieve bemoeienis met onderwijsinstellingen past. Door de lokale overheid moeten onderwijsinstellingen ertoe worden gebracht om over hun bestuurlijke grenzen te kijken en zich ook van hun positie tegenover de problematiek van andere instellingen (binnen en buiten het onderwijs) rekenschap te geven. Uiteindelijk gaat het op lokaal niveau om de versterking van de voorwaarden voor de effectieve deelname van mensen aan het onderwijs, in het bijzonder om het wegnemen van hindernissen die de effectieve deelname aan onderwijsvoorzieningen belemmeren.

De verantwoordelijkheid van de centrale overheid voor het onderwijs vloeit voort uit haar kerntaken, waarop in de vorige brief is ingegaan, en de garanties die artikel 23 Grondwet in dit opzicht biedt: de zorg voor openbaar onderwijs, garantie van de dualiteit van het bestel, het waarborgen van de deugdelijkheid, de instandhouding en de gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs. Bij decentralisatie levert zij een bijdrage aan de versterking van de maatschappelijke functie van het onderwijs. Zij treedt daarbij in een tweezijdige rol: voorwaarden-scheppend en selectief sturend. In de voorwaarden-scheppende rol heeft de centrale overheid de verantwoordelijkheid de onderwijsinstelling in positie te brengen voor contacten en contracten met haar omgeving. Het

is de instelling in relatie tot haar omgeving die de maatschappelijke functie van het onderwijs waar kan maken. De centrale overheid treedt selectief sturend op bij haar taak om de kwaliteit en de continuïteit van onderwijsvoorzieningen te verzekeren. Zij beschikt daarbij over instrumenten als kerndoelen, eindtermen, centraal georganiseerde eindexamens en het rijkstoezicht op de instellingen. De centrale overheid rekent tot haar zorg de continuïteit van instellingen door instandhoudings-bekostiging en de regulering van de deugdelijkheid van het onderwijs. De inputvoorwaarden van functionele decentralisatie mogen niet leiden tot verschillen tussen instellingen in financieel en kwalitatief opzicht. Toch is het een maatschappelijk gegeven dat er verschillen zijn tussen instellingen aan de output kant, als uitkomst van hun functioneren. Die verschillen worden niet veroorzaakt door functionele decentralisatie, maar zichtbaar gemaakt. Door functionele decentralisatie wordt de centrale overheid beter in staat gesteld een bepaald basisniveau van continuïteit en kwaliteit van onderwijsvoorzieningen vast te leggen. Voor dat basisniveau van kwaliteit en continuïteit is de centrale overheid verantwoordelijk.

DE OVERHEIDSVERANTWOORDELIJKHEID VOOR DE TOEKOMST VAN HET BESTEL

Onderwijs is een toekomstgerichte activiteit. Relatief autonome onderwijsinstellingen zijn in staat hun onderwijs in een voortgaand proces te innoveren, door dit af stemmen op de veranderlijke wensen en verwachtingen in de samenleving. Ook voor de centrale overheid is een innovatietaak weggelegd, voor zover die voortvloeit uit haar kerntaken met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor het onderwijsbestel. Een actieve rol in dit opzicht van de centrale overheid is van belang voor het zeker stellen van het civiel effect van diploma's. Hier speelt onder andere de eis tot de verbetering van onderlinge aansluiting van onderwijssoorten en het verzekeren van een leerroute die de beste waarborgen biedt tot het verkrijgen van een maatschappelijke kwalificatie.

De innovatietaak van de centrale overheid heeft betrekking op het scheppen van randvoorwaarden voor het onderwijs aan de instellingen. Deze taak kan, zoals reeds opgemerkt, tot spanning leiden met het streven om ruimte te verschaffen aan instellingen in het kader van decentralisatie. Doel van innovatie is in het algemeen de versterking van de maatschappelijke functie van het onderwijs, door instellingen beter in staat te stellen maatwerk te leveren en om te gaan met eisen en verschillen in hun omgeving. Daarbij wordt uitgegaan van een minimumniveau.

Bij de feitelijke invulling van de innovatietaak wordt uitgegaan van relatief autonome instellingen. Daarbij wordt immers de veranderingscapaciteit van de instellingen aangesproken. Dit veronderstelt krachtige instellingen die zich aangesproken voelen op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Dit veronderstelt ook een omgeving, waaronder de lokale overheid, die hen daarbij stuurt en steunt.

Innovatie is naar haar aard selectief. Zij vindt sectorsgewijs plaats, soms beperkt tot bepaalde instellingen en zij vervult in het algemeen een voorbeeld- en ontwikkelfunctie voor andere onderdelen van het bestel. In tegenstelling tot de uitoefening van haar reguliere instandhoudingstaak, kan de centrale overheid bij innovatie aparte geldstromen bestemmen en een projectmatige aanpak verkiezen. Men denke aan trajecten als Kwaliteit en Studeerbaarheid in het hoger onderwijs, de invoering van informatie- en communicatietechnologie in het onderwijs en het Grote Steden beleid en convenanten ten behoeve van experimenten in het kader van het WSNS-beleid. Ook bij innovatie is artikel 23 Grondwet richtinggevend.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
J. M. M. Ritzen