

Vergaderjaar 1997–1998

22 236

Decentralisatie

Nr. 53

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 17 maart 1998

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen¹ heeft op 22 januari 1998 overleg gevoerd met minister Ritzen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over diens brieven van 23 september respectievelijk 10 november 1997 inzake **decentralisatie van het onderwijsbeleid** (Kamerstuk 22 236, nrs. 46 en 49).

Van het overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Koekkoek** (CDA) wees erop dat het kabinet onder functionele decentralisatie in het onderwijs verstaat de verschuiving van bevoegdheden van het Rijk naar de scholen, zonder onderscheid tussen openbare en bijzondere scholen. Verkeerde begrippen kunnen leiden tot verkeerd beleid en het begrip «functionele decentralisatie» wordt door het kabinet in dezen verkeerd gebruikt, aldus de heer Koekkoek. Er wordt geen recht gedaan aan de vrijheid van onderwijs en er is te weinig oog voor de eigen positie van het bijzonder onderwijs, bijvoorbeeld bij de aanpassing van het scholenbestand oftewel de richtingvrije planning. Hij pleitte er daarom voor om in het kader van de grotere zelfstandigheid van scholen bij voorkeur te spreken van autonomievergroting van scholen.

Terecht staat in de brieven dat decentralisatie geen doel op zichzelf is en dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het onderwijsbeleid groter moeten worden. Het onderwijs moet er dan wel per saldo beter van worden. De vraag of het onderwijs er beter van wordt, moet ook worden gesteld in het kader van autonomievergroting, decentralisatie naar gemeenten en decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden. De Algemene onderwijsbond wijst bij brief van 15 januari jl. terecht op het gevaar van tweedeling tussen scholen, op de gebreken van de marktwerking – zwakke leerlingen zullen gemakkelijk tussen wal en schip vallen – en op de onzekerheid voor scholen naarmate de rol van de gemeenten groter wordt, omdat het beleid van gemeenten van jaar tot jaar kan wisselen. Deze waarschuwing uit de praktijk moet ter harte genomen worden. De minister heeft terecht de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor het onderwijsbestel benadrukt. Inderdaad bepaalt de wetgever bij decentralisatie naar gemeenten van geval tot geval de geoorloofdheid en de grenzen van de decentralisatie. De wetgever is wel gebonden aan de

¹ Samenstelling:

Leden: Beinema (CDA), Van der Vlies (SGP), Van Nieuwenhoven (PvdA), M. M. H. Kamp (VVD), voorzitter, De Cloe (PvdA), Janmaat (CD), Van Gelder (PvdA), ondervoorzitter, Van de Camp (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Hendriks, Rabbae (GroenLinks), Jorritsma-van Oosten (D66), De Koning (D66), Koekkoek (CDA), J. M. de Vries (VVD), Liemburg (PvdA), Stellingwerf (RPF), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), Cherribi (VVD), Dijkzma (PvdA), Sterk (PvdA), Van Vliet (D66), Bremmer (CDA).

Plv. leden: Reitsma (CDA), Schutte (GPV), Lilipaly (PvdA), Klein Molekamp (VVD), Valk (PvdA), Poppe (SP), Duivesteijn (PvdA), Ten Hoopen (CDA), Van der Hoeven (CDA), Verkerk (AOV), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Bakker (D66), Van 't Riet (D66), De Haan (CDA), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), Rehwinkel (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Versnel-Schmitz (D66), Essers (VVD), Korthals (VVD), Passtoors (VVD), Huys (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), Verhagen (CDA), Lansink (CDA).

Grondwet, maar de grenzen van de Grondwet zijn door paars ver opgerekt, aldus de heer Koekkoek.

Hij wees erop, dat de minister heeft gesteld dat de wet de hoofdzaken van de bekostigingsvoorwaarden moet bevatten en de scholen bij decentralisatie voldoende rechtsbescherming moet bieden. Dat is een juiste samenvatting van de gangbare benadering, die ook voor het CDA aanvaardbaar is. Het is natuurlijk wel de vraag: wat als de wet niet de hoofdzaken van de bekostiging bevat, zoals bij de decentralisatie van de huisvesting en de regeling van de financiële gelijkstelling? De rol van gemeentebesturen gaat verder dan alleen coördinatie van bovenschoolse zaken. Waarom zouden scholen die coördinatie niet zelf kunnen uitvoeren? In het kader van Weer samen naar school wordt de extra zorg voor leerlingen die dat nodig hebben georganiseerd door de schoolbesturen zelf in de WSNS-samenwerkingsverbanden.

Een voordeel van decentralisatie is zeker dat beter maatwerk kan worden geleverd, maar dan vooral in de uitvoerende sfeer: gemeentebesturen moeten voldoende ruimte hebben om al naar gelang de lokale omstandigheden op te treden. De Raad van State heeft gezegd, net als de CDA-fractie steeds heeft gedaan, dat de wet criteria moet geven als het gaat om het regelen van belangrijke punten in de sfeer van huisvesting en extra voorzieningen.

In de huidige kabinetsperiode zijn belangrijke decentralisatiewetten aangenomen, die loyaal en in de geest van de Grondwet moeten worden uitgevoerd. Enkele van die wetten bevatten een evaluatiebepaling. Een goede evaluatie na een jaar of vier, vijf zal moeten leren of het onderwijs beter is geworden van de decentralisatie of niet. Als het onderwijs niet beter blijkt te zijn geworden van de decentralisatie naar de gemeentebesturen, dan zal de rijksoverheid hier en daar bepaalde verantwoordelijkheden moeten terugnemen. Bij de evaluatie zou de Onderwijsraad een rol kunnen spelen. De raad doet ervaring op met advisering ter beslechting van geschillen inzake gemeentelijk onderwijsbeleid.

Stuk nr. 49 benadrukt o.a. de innovatietaak van de centrale overheid. De Kamer is nog een notitie daaromtrent toegezegd naar aanleiding van de behandeling van de ontwerpwet primair onderwijs. Belangrijk is dat de minister schrijft: «Ook bij innovatie is artikel 23 Grondwet richtinggevend.» Eerder is wel eens de indruk gewekt, dat dit artikel niet zou gelden bij de onderwijsinnovatie. Ook wat die innovatie betreft, heeft de centrale overheid de belangrijke taak om ervoor te zorgen dat ook scholen zich als totaal beter kunnen ontwikkelen in het belang van de kinderen die aan hun zorg zijn toevertrouwd.

De heer **Rabbae** (GroenLinks) merkte op, dat hij de fundamentele motivering van de decentralisatie niet uit de brieven heeft kunnen distilleren. Die motivering is wel te vinden in heel wat andere stukken over decentralisatie. Toch zou hij graag horen wat volgens de minister de fundamentele doelstelling van de decentralisatie is. In voorgaande kabinetten is decentralisatie vaak gebruikt om te bezuinigen, al werden dan wel argumenten genoemd als «beleid dichterbij de burger» en «beleid op maat». Dat zijn soms gelegenheidsargumenten geweest om decentralisatie door de politieke procedure te loodsen. De hoofdtaak van het ministerie is: zorgen voor deugdelijkheid, kwaliteitswaarborg, toegankelijkheid en samenhang in het onderwijs. Zijn deze elementen in de praktijk volledig tot hun recht gekomen bij de tot nu toe gedecentraliseerde beleidsonderdelen? Dat er nog geen overallijk op deze beleidsonderdelen is, is duidelijk.

De heer Rabbae wilde niet alleen een onderscheid maken tussen functionele en territoriale decentralisatie. Zijns inziens is er bij de decentralisatie door het kabinet op verschillende terreinen, waaronder onderwijs, ook sprake geweest van instrumentele decentralisatie, waarbij ook een aantal hete hangijzers op het bord van de gemeenten is gelegd.

De werkgroep-Van Thijn heeft voor de PvdA een ook door de heer Rabbae gewaardeerde nota uitgebracht over de multiculturele samenleving. Daarin staat dat de prijs van decentralisatie soms versnippering van bevoegdheden en taken is en dat taken soms tussen verschillende bestuurlijke geledingen blijven hangen, omdat iedereen en niemand ervoor verantwoordelijk is. Hoe denkt de minister daarover?

Een onlangs verschenen proefschrift over privatisering van onderdelen van Rijk en gemeenten heeft aangetoond dat de ermee beoogde economische en bedrijfsmatige effecten niet zijn gerealiseerd en dat de privatisering meer een politieke keuze is geweest. Is er een vergelijkbare trend te distilleren uit de resultaten van privatisering en van decentralisatie van rijkstaken naar gemeenten?

Kan de minister de Kamer een notitie toezeggen met een verkennend oordeel over de stand van zaken van de tot op heden uitgevoerde decentralisatie van onderdelen van het onderwijsbeleid? Kan hij mededelen of deze decentralisatie de door het kabinet verwachte effecten heeft opgeleverd?

Mevrouw **Liemburg** (PvdA) memoreerde dat het ministerie van Binnenlandse Zaken verschillende ministeries heeft verzocht hun visie te geven op decentralisatie en te rapporteren over concrete resultaten. De PvdA-fractie had nogal wat kritiek op de notitie van het ministerie van OCW op dit stuk, die op 11 maart aan de orde is geweest en nogal afweek van de rapportages van andere ministeries over dit onderwerp. 's Ministers vervolgbrief heeft veel verduidelijkt.

Mede in overleg met andere overheden is gestreefd naar decentralisatie, om tot een bijdetijdse verdeling van verantwoordelijkheden te komen. Dat proces moet in het oog gehouden worden en mag natuurlijk niet ten koste gaan van de uitvoeringspraktijk. Decentralisatie komt per wetsvoorstel op het terrein van het onderwijs aan de orde. Het zal bijna niet mogelijk zijn om over vijf jaar een volledig oordeel te geven over de juistheid van de decentralisatieweg. Waar de samenleving steeds diverser wordt, zal er verschillend moeten worden gereageerd op de verschillende situaties die zich voordoen, wat nooit vanuit één centraal punt zal kunnen. In den lande zullen problemen op verschillende manieren worden opgelost. Uiteindelijk gaat de discussie voortdurend over de goede taakverdeling: wat houdt het Rijk aan zich, wat kan beter worden overgedragen aan andere overheden en wat aan de uitvoerders van het beleid zelf?

Mevrouw Liemburg onderschreef desgevraagd de stelling dat de rijksoverheid in het onderwijs gelijke kansen voor iedereen moet garanderen. De diversiteit van de samenleving maakt dat dit niet in alle omstandigheden op gelijke wijze te bereiken is. Voorts beaamde zij dat indien een evaluatie aangeeft dat de verkeerde weg is ingeslagen, dit in politieke zin tot conclusies moet kunnen leiden. Het verloop van het decentralisatieproces zal inderdaad heel goed moeten worden gevolgd. Tijdens het kerstreces heeft zij twee dagen stage gelopen in het onderwijs en werd zij geconfronteerd met een schoolleiding die in het kader van de decentralisatie van de huisvesting in 4 maanden tijd 32 vergaderingen met het gemeentebestuur heeft gehad over het bouwen van een nieuwe school. Zij achtte het evenwel te vroeg voor een definitief oordeel hierover, omdat het zeer wel mogelijk is dat er straks een mooi gebouw staat dat er nooit zou zijn gekomen als de huisvesting nog onder de rijksoverheid had geressorteed.

Het streven naar decentralisatie is uitgangspunt van kabinetsbeleid. Onder het vorige kabinet is er zelfs een akkoord overeengekomen met gemeenten en provincies over een decentralisatie-impuls. Dat streven op zich staat dus niet ter discussie; wel zal moeten worden nagegaan of het in de praktijk goed is uitgekomen. Het is beter dat na te gaan in het kader van de verschillende wetsontwerpen, nadat bij de behandeling van een

dergelijk wetsontwerp het principe aan de orde is geweest of decentralisatie in dat geval wel of niet goed zou zijn.

Mevrouw **Lambrechts** (D66) was het ermee eens, dat alleen moet worden gedecentraliseerd als dit meerwaarde heeft en dat, als blijkt dat decentralisaties niet goed uitpakken, óf het beleid bijgesteld moet worden – in het geval van de onderwijshuisvesting zou bijvoorbeeld de efficiency-korting kunnen worden geschrapt – óf weer gecentraliseerd moet worden. Op dit moment is de interessantste vraag of het kabinet bereid is tot een zo open benadering, dat ook gesproken kan worden over mogelijke criteria voor centralisatie. Het Sociaal en cultureel planbureau heeft er sterk voor gepleit om veel aspecten van het minderhedenbeleid juist centraal te benaderen. Bij het onderwijsachterstandenbeleid kan in dat kader worden nagegaan of de decentralisatie naar gemeentelijk niveau een duidelijke meerwaarde heeft gehad of dat het beter is meer onderdelen ervan te centraliseren.

Mevrouw Lambrechts was van mening dat er eigenlijk al voldoende zaken op onderwijsgebied gedecentraliseerd zijn. Voor het arbeidsvoorwaarden-overleg is een apart traject afgesproken. De meeste decentralisaties moeten nog zo ongeveer van de grond komen. Het is dan ook veel te vroeg om te kunnen bekijken of er effecten zijn die de meerwaarde van een decentralisatie aantonen. Als na een redelijke tijd blijkt, dat een aantal taken er na decentralisatie niet op vooruit, maar op achteruit zijn gegaan, dan moet men niet bang zijn om die taken weer te centraliseren.

De heer **Passtoors** (VVD) sloot zich aan bij het eerste deel van het betoog van mevrouw Liemburg. Hij had weinig toe te voegen aan wat er in maart over de decentralisatie op zich is gezegd. Aan de hand van de evaluaties zal de VVD-fractie per onderwerp de effecten van de decentralisatie wegen.

De Algemene onderwijsbond heeft andere belangen in de decentralisatie. Daarover zal op een ander moment worden gesproken.

De heer **Van der Vlies** (SGP) herinnerde eraan dat zijn fractie zich altijd terughoudend heeft opgesteld tegenover vraagstukken van decentralisatie van onderwijsbeleid, omdat het altijd gaat om een prudente structuur in de verdeling van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden op onderwijsgebied. Daarbij speelt een historisch besef een rol. Er is niet alleen sprake van een prudente structuur, maar ook van een subtiel evenwicht. Dat kan gemakkelijk worden verstoord. De SGP-fractie heeft bij de behandeling van de verschillende wetsvoorstellen getoond, bereid te zijn om aan de hand van de inhoudelijke motieven te beoordelen of iets in de rede ligt of niet. Zo ja, dan is het bespreekbaar en dan moet worden gekeken naar de voorwaarden. Daarbij gaat het dan onder meer om rechtsbescherming. De discussie heeft niet altijd geleid tot het door de fractie gewenste resultaat. Onder dit kabinet is op dit punt inderdaad het een en ander gebeurd wat de SGP-fractie niet in alle opzichten kan accorderen, zoals het oprekken van de grenzen van artikel 23 Grondwet. De heer Van der Vlies bleef moeite houden met de terminologie. Er is geen sprake van decentralisatie, als taken en verantwoordelijkheden worden gelegd bij het bijzonder onderwijs, dat immers geen segment van het publieke domein is. Hij begreep evenwel dat het in de praktijk moeilijk is om telkenmale dit principiële punt naar voren te brengen. Helder moet zijn dat er in wezen in zo'n geval geen sprake is van functionele decentralisatie. Van geval tot geval wordt gezien wat er gedecentraliseerd wordt. Omdat de ervaringen met de rechtsbescherming van bevoegde gezagen van scholen bij hem gemengde gevoelens opriepen, hechtte de heer Van der Vlies sterk aan de evaluatietermijnen. Als de decentralisatie niet geholpen heeft om de inhoudelijke kanten, de infrastructuur, het vakmanschap op scholen en dergelijke te ondersteunen, dan zal corrigerend

opgetreden moeten worden of dan zullen andere wegen gezocht moeten worden, uiteraard binnen het grondwettelijk kader. In alle wetten die op dit stuk zijn aangenomen, zijn evaluatietermijnen opgenomen. Een grondig onderzoek kan pas over geruime tijd worden uitgevoerd, thans zullen nog slechts globale verkenningen mogelijk zijn. Op basis van de resultaten van dat onderzoek zal er inderdaad een adequate discussie moeten worden gevoerd.

Heeft de minister nog verdere voornemens tot decentralisatie? De heer Van der Vlies hoopte van niet, omdat er al op drie voorname terreinen wetgeving tot stand is gebracht die verantwoordelijkheden van het centrale niveau naar het lokaal gemeentebestuurlijke dan wel onderwijsniveau verlegde. Daar kleefden risico's aan. In enkele gevallen heeft de SGP-fractie, alles afwegende en lattend op wat er terzake van de rechtsbescherming voor het bijzonder onderwijs is geregeld, het wetgevingstraject gesteund, maar niet in alle opzichten. Altijd heeft de fractie gewezen op de risico's. De heer Van der Vlies was het ermee eens dat de bij interruptie genoemde klacht van kleine gemeenten over gebrek aan mankracht en gebrek aan kennis van zaken om de verschillende taken uit te kunnen voeren, serieus genomen moet worden. De vaste commissie heeft over de organisatorische knelpunten bij de decentralisatie van de huisvesting al eens overlegd met staatssecretaris Netelenbos. Een echte evaluatie van de wet en de doelstellingen van de wet gaat dieper en vraagt meer tijd. De heer Van der Vlies onderstreepte de stelling van de minister dat inputvoorwaarden van processen niet moeten leiden tot verschillen in financieel en kwalitatief opzicht. Zulke verschillen kunnen gemakkelijk ontstaan in het kader van de sectorgewijze innovatie, soms beperkt tot bepaalde instellingen. Gelukkig schrijft de minister zelf dat alles moet sporen met artikel 23 Grondwet. Voor ICT en dergelijke is er geen andere benadering mogelijk dan een projectmatige, maar naarmate in dat kader meer wordt geïnstrumenteerd en gefacilieerd, ontstaat er faseverschil tussen de betrokken school en andere scholen. Wanneer dat beklijft, leidt het de facto tot ongelijkheid. Er dient derhalve sprake te zijn van een multipliereffect over het gehele onderwijs.

Antwoord van de regering

De **minister** deelde mee dat naar aanleiding van de vraagstelling van BiZa is getracht het een en ander aan te geven inzake decentralisatie. Het politieke debat zou moeten gaan over de wijze waarop vorm wordt gegeven aan de functionele decentralisatie. Dan gaat het om alle onderwijsinstellingen. Er zijn geen andere voornemens tot territoriale decentralisatie dan die welke bekend zijn. Hij sprak de hoop uit dat iedereen het gevoel heeft dat het gaat om een instrument. Decentralisatie is een instrument tot wijziging van de structuur met als enig doel de kwaliteit van het onderwijs.

Er zal een lijstje worden gemaakt, en aan de Kamer worden toegezonden, van wat wanneer wordt geëvalueerd. Bij voorkeur moet men bij de ene evaluatie weten wat er in het kader van de andere evaluatie gebeurt. De bewindsman verwachtte dat de evaluatie OKF-HBO op korte termijn zal kunnen worden uitgevoerd, omdat de verzelfstandiging van de bouw in het hoger beroepsonderwijs al een aantal jaren geleden is ingevoerd. Als dat past binnen de termijnen, zou hij dat evaluatierapport graag nog voor de verkiezingen ontvangen. Naar zijn indruk is die verzelfstandiging perfect verlopen.

Op de vraag of hij een verkennend overzicht kan geven van de huidige processen, zette de bewindsman uiteen waarom er nu geen evaluaties moeten worden uitgevoerd, anders dan die welke al afgesproken waren. Wel zal er een goed overzicht moeten worden gemaakt van de momenten waarop de evaluaties zullen worden uitgevoerd. Waar mogelijk zal men in het kader van die evaluaties dezelfde criteria moeten hanteren bij de

beoordeling. Het ministerie heeft zelf uit geschriften van anderen geput om de criteria te verhelderen op weg naar mogelijke evaluaties. Uiteraard moet de monitoring gehandhaafd worden. Die is ook bedoeld om tijdig te signaleren of er iets fout gaat en verbeterd moet worden.

De term «functioneel» wordt in het onderwijs inderdaad op een andere manier gebruikt. Toch hechtte de minister eraan die term niet te schrappen, omdat de discussie vaak, bijvoorbeeld ten aanzien van gebouwen, gaat over functioneel versus territoriaal. Met het begrip «functionele decentralisatie» wordt dan ook aangegeven dat het gaat over het overdragen van taken van de rijksoverheid aan anderen. Het kan bij decentralisatie gaan om decentralisatie met en zonder verantwoordelijkheid. Er is momenteel voortdurend sprake van overdracht van taken zonder overdracht van verantwoordelijkheden, want de minister blijft uiteindelijk politiek verantwoordelijk voor de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs. Dat is een wezenlijk verschil met andere vormen van decentralisatie, waarbij de eindverantwoordelijkheid ook op een ander niveau is gelegd. Als gemeenten op grote schaal geen ruimte zouden bieden voor scholenbouw, dan zou het ministerie van OCW zich via de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken tot de gemeenten moeten wenden. Tegengeworpen werd dat bij melding van knelpunten op kleine schaal, de reactie van het ministerie is: we zien het probleem wel, maar er is geen post meer voor op de begroting. Betoogd werd dat de bevoegdheden van de minister juist bij zaken als huisvesting zeer beperkt zijn. De bewindsman reageerde met de opmerking dat het dan om de inputbevoegdheid gaat en dat die taken echt gedecentraliseerd zijn. Alleen bij een gemengd bestel zou hij zich open kunnen stellen voor specifieke problemen, maar dan zou dit tot een dynamiek leiden waarbij uiteindelijk toch weer sprake zou zijn van een centraal bestel. De problemen worden wel onderkend en in de reactie van het ministerie worden veelal algemene handvatten voor een oplossing aangereikt, zoals lenen. Soms probeert men het gewoon nog eens bij het Rijk in de hoop dat de poging lukt. Bij de evaluatie zal goed bekeken moeten worden in hoeverre er specifieke problemen zijn die via de inrichting van het Gemeentefonds (waarin de huisvestingsgelden ongeoormerkt zijn gestort) aan de orde zouden moeten kunnen komen.

Bij de functionele decentralisatie gaat het om autonomievergroting van de scholen. Daarbij zijn verschillende vraagstukken aan de orde, zoals de snelheid waarmee de autonomievergroting moet worden doorgevoerd. Dit vraagstuk doet zich met name voor bij het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. Daarbij kan lering worden getrokken uit ervaringen in andere sectoren. In het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie is sprake van zeer snelle autonomievergroting, met als grote voordeel dat een aantal organisatorische veranderingen in kort tijdsbestek plaatsgevonden hebben. Bij het primair onderwijs ligt het heel anders vanwege de relatief kleine organisaties. In het voortgezet onderwijs gaat het vrij langzaam. Het is de vraag of hiermee pijn die toch moet worden geleden, over langere tijd wordt uitgesmeerd of dat door de langere termijn de problemen gemakkelijker kunnen worden opgevangen. Een ander aspect dat een grote rol speelt, is hoe bij autonomievergroting wordt omgegaan met baten-lastenstelsels en met vermogens. Bepaald zal moeten worden hoeveel een school mag sparen. Met name bij universiteiten en hogescholen moet aan de hand van normen de inzet van besparingen worden beoordeeld. Met de autonomievergroting gaat tevens een informatiestroomvergroting gepaard. Het ministerie wil wel kunnen beoordelen of het geld goed gebruikt is. Over deze kwesties wordt uitvoerig gesproken, ook met de betrokkenen. Het ministerie is doende zich eigen te maken hoe een baten-lastenstelsel voor scholen moet worden ontwikkeld. Op niet al te lange termijn zullen resultaten in het kader van dit geheel naar voren komen.

Decentralisatie is nooit een doel op zich, maar altijd een middel om te

komen tot verbetering van kwaliteit. De lijn van autonomievergroting vindt sterke steun in de onderwijskundige literatuur. Een goede school (universiteit) is een school (universiteit) met een sterk onderwijskundig leiderschap, met mensen die betrokken zijn bij en vorm kunnen geven aan dit onderwerp, dus zoveel mogelijk integraal kunnen aansturen.

Bij interruptie werd betoogd dat de stelling, dat het bij decentralisatie gaat om de kwaliteit van het onderwijs, niet overleefd gehouden kan worden in de wetenschap dat OALT buiten het curriculum is gehouden. De minister betoogde dat in het (maatschappelijk) debat toch naar voren is gekomen dat met decentralisatie kwaliteitsverbetering wordt beoogd. Wat OALT betreft, zal de vinger aan de pols worden gehouden.

Het proefschrift was hem alleen uit krantenberichten bekend. Hij had de indruk dat dit in belangrijke mate gaat over verzelfstandiging. Zijns inziens is er niet verzelfstandigd om problemen naar anderen te verschuiven, maar omdat taken bij verzelfstandiging beter zouden kunnen worden uitgevoerd. Dat geldt bijvoorbeeld voor de verzelfstandiging van de Informatiebeheergroep. De minister is op het functioneren daarvan volledig aanspreekbaar. Bovendien gaat het werk nu veel beter dan toen de Informatiebeheergroep nog onderdeel uitmaakte van de ambtelijke organisatie.

In reactie op een interruptie stelde hij dat het kabinet een kritische houding aanneemt wat de zelfstandige bestuursorganisatie betreft en de wijze waarop daarin vorm kan worden gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Met name inzake de Politiewet was het de vraag hoe aan de ministeriële verantwoordelijkheid vorm kan worden gegeven. Het ging daarbij met name om de aanwijzingen en om de vraag of die in een kaderwet of gewone wet moeten worden neergelegd. De bewindsman was van oordeel dat goed vorm moet worden gegeven aan de aanwijzingen. Dat niet alle verzelfstandigingen gelukkig zijn geweest, is bekend. Hét voorbeeld daarvan is de verzelfstandiging van het loodswezen, zonder dat de overheid invloed hield op de prijsstelling.

Het Londosysteem was zo complex en gedetailleerd, dat het in de praktijk niet mogelijk was daarop op rijksniveau in te spelen. Dat bleek wel uit het grote aantal zaken dat aan de Raad van State is voorgelegd. Vandaar de functionele decentralisatie op dat stuk. Het was dus geen kwestie van het verschuiven van problemen, maar van het zoeken naar een optimale structuur ten behoeve van het onderwijs.

Bij interruptie werd erop gewezen dat het oorspronkelijke Londosysteem niet zo complex was, maar dat het systeem zo complex is geworden door de bezuinigingsdrift van de rijksoverheid. De minister wierp tegen dat hij toen hem destijds om commentaar op het allereerste voorstel-Londo werd gevraagd, heeft gezegd: dit wordt een ramp. Verwacht werd dat de in te voeren informatiecommunicatietechnologie twee jaar na de invoering van het systeem verbetering zou brengen. Bij interruptie werd gesteld dat het ministerie op een gegeven moment het systeem wel heeft kunnen uitvoeren, maar dat het toen sterk vereenvoudigd was, met alle gevolgen van dien. De bewindsman had er steeds twijfel over gehouden, vanwege het feit dat het een kwestie was van voorschieten en afrekenen, wat onontkoombaar tot moeilijkheden moest leiden vanwege de complexiteit van het systeem en het snel veranderen van factoren. Het gevolg was dat er altijd voor 40 mld. aan vorderingen uitstond. Daarnaast zijn er honderden miljoenen uitgegeven aan informatiesystemen.

De brief van de Algemene onderwijsbond leunt op twee verschillende gedachten: de gedachte van marktwerking en de gedachte van autonomievergroting. Volgens de bewindsman moet autonomievergroting in eerste instantie zelfstandig worden gezien. De vanzelfsprekendheid waarmee het begrip «marktwerking» soms wordt gehanteerd, stuitte hem ook als econoom tegen de borst. Hij was evenwel op zich niet tegen marktwerking, wanneer die wordt gebruikt «als middel tot», maar dan moeten daarvoor alle noodzakelijke instrumenten beschikbaar zijn.

Op de universiteiten en hogescholen is er wat meer ruimte voor vanwege de kwaliteitsgids en een goed en breed geaccepteerd visitatiesysteem. Nog steeds worden er wel beperkingen aangelegd aan de marktwerking op dit terrein. Oorspronkelijk werd bij de financiering uitgegaan van financiering per student, omdat dit goed werd geacht voor de marktwerking, maar daaraan zijn inmiddels grenzen gesteld.

Wat de opmerkingen betreft over artikel 23 Grondwet zei de minister dat hij altijd wil voldoen aan alle artikelen van de Grondwet. Uiteraard moet er voldoende rechtsbescherming zijn. Over coördinatie van boven-schoolse taken is uitvoerig gesproken in het kader van het achterstanden-beleid, waarbij met name aan de orde kwam wie de regie voert en wie aanspreekbaar is. Bij maatwerk geldt dat de maatstaven op metaniveau gegeven moeten zijn, zeker in het kader van de vrijheid van onderwijs met de mogelijkheid van materiële gelijkstelling.

Inderdaad tast de innovatie in eerste instantie de materiële gelijkheid aan, maar er moet bij innovatietrajecten wel ongelijk worden begonnen om na te kunnen gaan hoe die innovatie verloopt. Uiteraard moet dan wel het perspectief bestaan dat alle scholen op de kortst mogelijke termijn in aanmerking komen voor datgene wat in het kader van de innovatie wordt geboden.

De minister had geen enkele reden voor de veronderstelling dat de evaluaties aanleiding zullen geven om terug te komen op eerder genomen stappen. Heel veel decentralisatieoperaties zijn in gang gezet op grond van een ex ante-evaluatie. Het beeld van toen is nog niet veranderd. Alle argumenten zijn destijds gewisseld en op basis daarvan is de stap tot decentralisatie genomen met de gedachte dat deze operatie goed zal verlopen. Mocht achteraf blijken dat dit niet het geval is, dan moet naar bevind van zaken worden gehandeld. De Kamer kan dan zelf met opties komen. Vooraf filosoferen over wat er dan moet gebeuren, beïnvloedt al snel de stap zelf. Er zijn nu al instanties die bij de decentralisatie betrokken zijn en zich afvragen of zij daaraan wel serieus moeten meewerken, omdat het proces bij mislukken weer omgedraaid wordt. Vandaar 's ministers voorzichtigheid in dezen.

De voorzitter van de commissie,
M. M. H. Kamp

De griffier van de commissie,
Mattijssen