

Vergaderjaar 1997–1998

22 236

Decentralisatie

Nr. 46

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 23 september 1997

In het algemeen overleg van 11 maart over **de uitvoering van de parlementaire decentralisatietoets** (22 236, nr. 43) heb ik u op het terrein van verzelfstandiging een tweetal toezeggingen gedaan. Ik heb toegezegd om de criteria die bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen worden gehanteerd bij verzelfstandiging in kaart te brengen en u inzicht te zullen geven in de telefonische bereikbaarheid van de Informatie Beheer Groep. Met de brief van 26 mei 1997 heb ik gevolg gegeven aan deze toezegging (22 236, nr. 44).

In het overleg van 11 maart heb ik u eveneens toegezegd een notitie te maken over de overwegingen bij en criteria tot decentralisatie in het onderwijs. Met deze brief geef ik gevolg aan deze toezegging.

Het begrip decentralisatie in het onderwijs

Het begrip decentralisatie is geen eenduidig begrip. In het staatsrecht wordt gesproken van territoriale decentralisatie als spreiding plaatsvindt over openbare lichamen wier begrenzing wordt gevormd door het grondgebied waarover zij zijn gesteld, zoals gemeenten en provincies. Functionele decentralisatie betreft dan openbare lichamen wier begrenzing wordt gevormd door de (grond)wettelijke doelstellingen en taakomschrijving waarmee ze in het leven zijn geroepen. Men denke hier aan product- of bedrijfsschappen.

Het in het onderwijs gebruikelijke begrip van territoriale decentralisatie is staatsrechtelijk van aard. Het begrip functionele decentralisatie heeft in het onderwijs van oudsher een specifieke strekking, die zich onderscheidt van het begrip zoals gebruikt in de notitie «Functionele decentralisatie» van de minister van Binnenlandse Zaken (Kamerstukken II, 1990/91, 21 042, nr. 3). Het staat doorgaans voor de verschuiving van bevoegdheden van het Rijk naar de scholen. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen openbare en bijzondere scholen. Hoewel het bijzonder onderwijs niet tot de overheid kan worden gerekend wordt het hier

bestuurlijk op gelijke voet gesteld met het openbaar onderwijs. In het vervolg zal bij het gebruik van de term functionele decentralisatie van de specifieke definitie gebruik worden gemaakt.

De invalshoek voor decentralisatie in het onderwijs

Het vertrekpunt voor decentralisatie is neergelegd in een aantal documenten. In het primair en voortgezet onderwijs is met de notitie «De school op weg naar 2000» (1988) een ontwikkeling in gang gezet waarin decentralisatie een belangrijke rol speelt. Hierin is een lijn uitgewerkt ten aanzien van functionele decentralisatie, welke in 1995 heeft geleid tot de wettelijke invoering van lump sum bekostiging en decentralisatie rechtspositieregeling in het voortgezet onderwijs. Tijdens de vorige kabinetsperiode zijn afspraken gemaakt met vertegenwoordigers van bijzonder en openbaar onderwijs over territoriale decentralisatie in het kader van het Schevenings akkoord. Vervolgens is in deze kabinetsperiode in 1995 de notitie «Lokaal onderwijsbeleid» uitgebracht. Tevens is in deze periode een aantal wettelijke regelingen tot stand gekomen, inzake de decentralisatie van huisvestingsvoorzieningen, onderwijsachterstandenbeleid en schoolbegeleiding.

In de sector van beroepsonderwijs en volwasseneneducatie is tijdens de vorige kabinetsperiode verschenen de Kernpuntennotitie over de Wet educatie en beroepsonderwijs 1996 (1993). Deze is gevolgd door de totstandkoming van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) in 1995. In de WEB zijn in 1996 en 1997 regelingen neergelegd tot decentralisatie van de rechtspositieregeling en de huisvesting.

Wat betreft het hoger onderwijs kan worden gewezen op de door minister Deetman gepubliceerde Nota Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit (1986) welke in 1992 werd gevolgd door de totstandkoming van de Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). De WHW is in 1994 gewijzigd met het oog op decentralisatie van huisvestingsvoorzieningen en arbeidsvoorwaardenbeleid en in 1997 met het oog op modernisering van de universitaire bestuursorganisatie.

Richtinggevend voor decentralisatie van arbeidsvoorwaarden is geweest het advies van J.A. van Kemenade inzake de wenselijke ontwikkelingen met betrekking tot de decentralisatie van arbeidsvoorwaardenvorming in de sector onderwijs en wetenschappen (1995).

Het traject van decentralisatie op dit terrein is nog volop gaande. In juli 1997 is met de BVE-raad een onderhandelingsakkoord gesloten over de wachtgelden. Uiterlijk per 1 augustus 1998 worden de wachtgelden in de sector BVE gedecentraliseerd. Momenteel wordt met de HBO-raad overlegd over een concept-convenant voor de decentralisatie arbeidsvoorwaardenvorming, dat is opgesteld naar analogie van de convenanten over de decentralisatie voor het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek.

Uit de verschillende, hierboven vermelde regelingen en documenten kan worden afgeleid dat decentralisatie op het terrein van het onderwijs nooit een doel op zich is geweest. In het geding waren daarbij steeds maatstaven van doelmatigheid en doeltreffendheid van het onderwijsbeleid. In de afzonderlijke beleidstrajecten zijn de afgelopen jaren weloverwogen keuzes gemaakt inzake de rol, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die de diverse actoren toekomen. Een bepalende rol speelt daarbij de visie op de verantwoordelijkheden van de rijksoverheid.

Verantwoordelijkheden

In de Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting 1992 is een aantal kerntaken genoemd voor de rijksoverheid op onderwijsgebied.

- Het zodanig inrichten van het onderwijsstelsel dat een optimale

aansluiting tot stand komt tussen de onderdelen van het stelsel en tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt; het bevorderen van specifieke doelstellingen in onderwijs op grond van maatschappelijke en politieke prioriteiten;

- Het waarborgen van de vrijheid en van de adequate bekostiging van het onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek, en het verzorgen van een voldoende aanbod en spreiding van openbaar onderwijs;
- Het bewaken en bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs;
- Het verminderen van de ongelijkheid van kansen en het waarborgen van de toegankelijkheid van het onderwijs; het garanderen van de (mogelijkheid tot) het verwerven van een minimum-start-kwalificatie voor elk individu via leerplicht; het structureren van het onderwijs en reguleren van aanspraken op bekostigd onderwijs;
- Het bevorderen van de doelmatigheid van het onderwijs.

Het bovenstaande impliceert eindverantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor het onderwijsbestel. Decentralisatie kan voor elke van de onderwijssectoren (PO, VO, BVE en HO) leiden tot een andere vorm van medeverantwoordelijkheid, gebaseerd op specifieke afwegingen. Dit neemt niet weg dat de rijksoverheid zich, indien zich een ingrijpend probleem voordoet, instrumenten kan verschaffen voor selectieve sturing.

Bij de verschillende wettelijke regelingen tot decentralisatie van bevoegdheden naar gemeenten in de sfeer van primair en voortgezet onderwijs, zoals inzake de huisvesting, het onderwijsachterstandenbeleid en de schoolbegeleiding is uitvoerig rekenschap gegeven van de specifieke afwegingen per sector. Hierbij is het aan de wetgever per geval de geoorlooftheid en grenzen van decentralisatie vast te stellen. Territoriale decentralisatie van onderwijsbeleid wordt in het algemeen aanvaardbaar geacht indien de wet de hoofdzaken van de bekostigingsvoorwaarden bevat en aan het bevoegd gezag van de (bijzondere) school voldoende rechtsbescherming wordt geboden. Ook speelt hier het uitgangspunt dat het toezicht op de scholen exclusief is voorbehouden aan de onderwijsinspectie.

In het beroepsonderwijs is er een belangrijke verantwoordelijkheid van de centrale overheid voor de aansluiting van het onderwijs op het beroepsleven en de arbeidsmarkt. Gegeven de wettelijke ruimte van de instellingen tot zelfstandige vormgeving van het onderwijsaanbod, tot bewaking van de kwaliteit ervan en tot het nemen van bestuurlijke beslissingen die hen rechtstreeks aangaan, vertaalt deze overheidsverantwoordelijkheid zich in de bekostiging van de opleidingen, de vaststelling van eindtermen, de zorg voor een adequate kwalificatiestructuur en de uitoefening van adequaat toezicht op de taakvervulling.

In het hoger onderwijs bezitten de instellingen op de terreinen van onderwijs en onderzoek, op de kwaliteitsbewaking van deze taken en op het bestuurlijke vlak een grote mate van autonomie. De verantwoordelijkheid van de overheid bestaat uit bekostiging van de opleidingen en het onderzoek (universiteiten), het toezicht op deugdelijkheid van de taakuitvoering en het bewaken en bevorderen van de adequate vervulling van de maatschappelijke functies van de instellingen.

Decentralisatie per onderwijsterrein

Overwegingen tot decentralisatie in het primair en voortgezet onderwijs

* In deze sectoren is op onderscheiden terrein zowel sprake van functionele als territoriale decentralisatie. Bij functionele decentralisatie, die met name in het voortgezet onderwijs heeft plaatsgevonden, wordt beoogd de bestuurskracht van de scholen te versterken. Bij territoriale decentralisatie worden verantwoordelijkheden belegd bij de gemeentebesturen (het schoolnabije niveau) voor de coördinatie van bovenschoolse en buitenschoolse vraagstukken.

* Door decentralisatie kan er beter omgegaan worden met variëteit. Er is niet altijd één standaardoplossing. Variëteit vraagt om maatwerk. Door taken en middelen te decentraliseren kan beter ingespeeld worden op de specifieke behoeften, situaties en kwaliteit. Daardoor kunnen de beperkte middelen efficiënter besteed worden.

* Wat betreft territoriale decentralisatie kan nog worden gewezen op het belang van horizontale coördinatie tussen verschillende beleids-terreinen, het zogenaamde integraal bestuur waarbij een afstemming kan plaatsvinden tussen onderwijs, emancipatie, jeugdbeleid, werkgelegenheid en cultuur.

Overwegingen tot decentralisatie in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie

* Een belangrijke overweging om te komen tot decentralisatie in het beroepsonderwijs is gelegen in het sneller en doeltreffender tegemoet treden aan de veranderende en zich wijzigende omstandigheden op de arbeidsmarkt en de beroepsuitoefening.

* De bestuurskracht van de instellingen op zowel bestuurlijk als inhoudelijk terrein is vergroot. De vorming van ROC's scheidt de voorwaarden om beter in te spelen op nieuwe maatschappelijke en technologische ontwikkelingen.

* Ook worden voorwaarden gecreëerd tot verbetering van het samenspel tussen beroepsonderwijs, overheid en bedrijven op lokaal/regionaal niveau.

Overwegingen in het hoger onderwijs

* De bestuurskracht van de instellingen op zowel bestuurlijk als inhoudelijk terrein is in lijn gebracht met de vereisten voor een kwalitatieve en effectieve taakvervulling.

* De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de kwaliteit van het onderwijsaanbod en het onderzoek berust bij de instellingen.

* De bestuursorganisatie en medezeggenschap in de instellingen is gemoderniseerd ten behoeve van de versterking van de omgevingsgerichtheid. Door de vorming van Raden van Toezicht aan de universiteiten is meer invloed verzekerd vanuit de maatschappelijke omgeving op de missie van deze instellingen.

* Decentralisatie dient ter versterking van de positie van de studenten aan de instelling. Een per instelling vorm te geven studentenstatuut vormt het raamwerk om de rechten en plichten van de instelling van hoger onderwijs en van de student ten opzichte van elkaar vast te leggen.

Slot

Voorgaande argumenten en overwegingen schragen mijn overtuiging dat we voor de oplossing van complexe onderwijsproblemen het beste resultaat kunnen bereiken door ze vanuit een integrale benadering in onderlinge samenhang aan te pakken. De inzet van instellingen en gemeenten is daarbij onmisbaar, temeer daar een groot deel van de problematiek zich voordoet op het niveau waarop zij bevoegd zijn en het meest effectief kunnen handelen. Het zij herhaald, decentralisatie dus niet als doel op zichzelf. Het zijn de verantwoordelijkheden van betrokkenen en het onderwijsbeleid die de grenzen en dynamiek van decentralisatie aangeven. Nieuwe voorstellen tot decentralisatie worden daarbij per geval kritisch bezien door regering en parlement gezamenlijk.

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