

Vergaderjaar 2010–2011

**32 040**

## **Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het invoeren van een fusietoets in het onderwijs (fusietoets in het onderwijs)**

**D**

### **NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPSBELEID<sup>1</sup>**

Vastgesteld 21 september 2010

De memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven de volgende vragen en opmerkingen aan de regering voor te leggen.

#### **1. Inleiding**

De leden van de **CDA**-fractie hebben met veel belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord. Zij danken de regering voor de beantwoording van hun vragen. Toch houden zij aarzelingen over onderdelen van het wetsontwerp: het gaat hen met name om de effectiviteit van het wetsontwerp in het licht van de desbetreffende maatschappelijke problematiek en de beleidsdoelstellingen ter zake van de regering.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie en de **SGP**-fractie willen de regering zeer bedanken voor de beantwoording van vragen die onze fracties hebben gesteld in de memorie van antwoord. Toch zijn er nog enkele punten overgebleven, die deze leden graag alsnog willen voorleggen.

#### **2. Algemeen**

##### *Noodzaak regelgeving met het oog op doelstelling*

Ten principale blijft de vraag of de wetgeving daadwerkelijk zal bijdragen aan de beleidsdoelen van de regering. De leden van de **CDA**-fractie verstaan deze doelstelling als de wens om de «menselijke maat» in het onderwijs nadrukkelijker dan voorheen een factor te doen zijn. Die doelstelling wordt vertaald in het «gezien en gehoord» worden, met name bij fusies, en in keuzevrijheid, die bij fusies wordt getoetst. Deze vertaling van het begrip «menselijke maat» blijft discutabel: een vertaling in een heldere norm zou meer voor de hand liggen, c.q. op zijn minst ook denkbaar zijn. Het is deze leden voorts opgevallen dat de regering geen antwoord geeft op de vraag of zij meent dat de keuzevrijheid en de

<sup>1</sup> Samenstelling: Schuurman (CU), Holdijk (SGP), Dölle (CDA) voorzitter, Dupuis (VVD), Linthorst (PvdA), Tan (PvdA) vicevoorzitter, Essers (CDA), Meulenbelt (SP), Ten Hoeve (OSF), Leijnse (PvdA), Staal (D66), Thissen (GL), Hamel (PvdA), Goyert (CDA), Hillen (CDA), Leunissen (CD), Asscher (VVD), Hermans (VVD), Schaap (VVD), Ten Horn (SP), Slager (SP), Vliegthart (SP), De Boer (CU), Kuiper (CU), Lagerwerf-Vergunst (CU), Laurier (GL), Koffeman (PvdD), Yildirim (Fractie-Yildirim) en Flierman (CDA).

menselijke maat in ons land in de volle breedte op dit moment voldoende geborgd zijn. Zij zouden daar graag alsnog een helder antwoord, dat uiteraard in zekere zin normstellend is, op krijgen.

### *Probleemanalyse en concretisering doelstelling*

De leden van de **CDA**-fractie zouden verder graag zien dat de regering haar doelen nader specificeert en concretiseert naar sectoren en naar het instellings- en bestuurlijk niveau. Uit de informatie van de regering blijkt dat de schaal van scholen in het basis- en voortgezet onderwijs de afgelopen jaren niet ingrijpend is gewijzigd. Daar zit het probleem dus niet, zo mag worden verondersteld. De schaal van besturen in beide sectoren is wel veranderd, maar dat zal voor de dagelijkse praktijk voor veel ouders en leerlingen minder relevant zijn, veronderstellen deze leden. Dat leerkrachten, net als talloze andere werknemers in ons land, werkzaam zijn in een decentraal onderdeel van een grotere organisatie kan ook nauwelijks als probleem worden gezien, zeker als de leidinggevenden ter plekke van een ruim en adequaat mandaat zijn voorzien. In het MBO is wellicht wel sprake van schaalvergroting en massaliteit, terwijl daar bovendien per regio in veel gevallen niet meer dan één aanbieder aanwezig is. Hier zou voor alle betrokkenen, leerlingen, ouders, leerkrachten en diverse stakeholders dan ook wel sprake van een probleem kunnen zijn: zowel de menselijke maat als de keuzevrijheid is daarbij aan de orde. De vraag is dan ook of de beleidsinzet van de regering ten aanzien van de menselijke maat zich niet primair op deze sector moet concentreren, en daarbij niet alleen op concrete fusieprocessen gericht moet zijn.

Daarnaast zouden deze leden graag horen welke initiatieven de regering nog meer denkt te nemen om de menselijke maat, dat wil zeggen kleinschaligheid en keuzevrijheid, verder te bevorderen. Het gaat hen daarbij om een bredere actieve benadering, die niet alleen aangrijpt op veranderingen in de status quo, zoals het voorliggend wetontwerp doet, maar ook op de status quo zelve, en met name dan op die situaties waar schaalvergroting al te ver is doorgeschoten. In dat kader zijn zij ook zeer benieuwd naar de reactie van de regering op het rapport «Verzelfstandiging in het onderwijs I» van de Onderwijsraad over defuseren. Kan hierbij ook worden gedacht aan differentiatie in bevoegdheden en verantwoordelijkheden, waardoor kleinere scholen en besturen met een beperkter takenpakket zelfstandig blijven?

### *Effectiviteit stelsel met het oog op schaalvergroting*

De regering stelt dat er volgens het rapport «Onderzoek naar de relatie tussen financiële prikkels en schaalgroote in het onderwijs» nauwelijks nog direct op schaalvergroting gerichte wet- en regelgeving aanwezig is. Deze conclusie verbaast de leden van de **ChristenUnie**-fractie en **SGP**-fractie. Het moge waar zijn, dat het rapport in de samenvatting stelt, dat er geen specifiek aanwijsbare elementen gevonden zijn die in het algemeen schaalvergroting bewust stimuleren. Echter, gaat het rapport verder: «Van verschillende elementen kan schaalvergroting echter wel het indirecte gevolg zijn.»<sup>1</sup> En dan volgen een vijftal zaken die dat indirecte gevolg kunnen veroorzaken. Zoals de lump-sumbekostiging en de normen voor de schaalgroote. Verderop in de samenvatting wordt dan ook klip en klaar gesteld: «In feite hangt de geconstateerde schaalvergroting voor een belangrijk deel samen met de essentiële keuzes die gemaakt zijn voor het onderwijssysteem.»<sup>2</sup> Er zijn dus wel diverse prikkels tot schaalvergroting. Wordt door het stelsel schaalvergroting eigenlijk niet «uitgelokt»? Betekent dat niet, dat het verplicht stellen van een fusietoets, zonder verandering in het onderwijssysteem, geen werkelijke effecten op al dan niet fuseren zal hebben? De regering is terecht van mening, dat zij zelf

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2009/10, 31 135, nr. 29; SEOR (Erasmus School of Economics), *Onderzoek naar de relatie tussen financiële prikkels en schaalgroote in het onderwijs*, p. 3.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2009/10, 31 135, nr. 29; SEOR (Erasmus School of Economics), *Onderzoek naar de relatie tussen financiële prikkels en schaalgroote in het onderwijs*, p. 5.

verantwoordelijkheid draagt ten aanzien van het stelsel.<sup>1</sup> Maar als dat stelsel nu feitelijk leidt tot schaalvergroting, hoe billijk is het dan nog om een fusietoets wettelijk verplicht te stellen?

### *Betrokkenheid gemeenteraden*

De leden van de **ChristenUnie**-fractie en **SGP**-fractie hebben een vraag over de opmerking in de memorie van antwoord dat de principieel democratische vraag beantwoord moet worden wie de taak van gemeenteraden en ledenvergaderingen overneemt, als het bestuur op afstand komt te staan.<sup>2</sup> Is het niet zo, zo vragen deze leden zich af, dat deze vraag wat betreft gemeenteraden alleen maar speelt ten aanzien van het openbaar onderwijs? En is het niet zo, dat ten aanzien van dat openbaar onderwijs de gemeenteraad altijd betrokken zal moeten blijven? Ook zonder fusietoets? En klopt het niet dat bij het bijzonder onderwijs de rechtspersoon het bevoegd gezag is, dat – uiteraard met overleg met betrokkenen en op transparante wijze – in eigen verantwoordelijkheid kan beslissen tot fusie, zonder inspraak daarbij van burgerlijke overheden?

### **3. Fusietoets**

#### *Inhoud*

Tegen de voorgestelde fusie-effectrapportage hebben de leden van de **CDA**-fractie verder geen bezwaar, maar zij hebben wel nog steeds de nodige aarzeling bij de voorgestelde fusietoets. Deze leden zouden graag vernemen welke beleidsregels de regering ten aanzien van de toetsing denkt te formuleren. In hoeverre zijn die regels in concept al gereed, en kunnen zij de kamer worden voorgelegd? Is het denkbaar dat de regering in deze regels op voorhand duidelijk maakt in welke gevallen zij fusies zal toestaan, zodat in gevallen die daaraan voldoen van verdere toetsing kan worden afgezien? Is de regering in dit kader voornemens kleine scholen extra ruimte te geven door onder meer fusies die tot doel hebben scholen in stand te houden die onder de opheffingsnorm dreigen te vallen, met deze regels op voorhand te accorderen? Dat lijkt aan te sluiten bij de geest van de bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakte wijziging van de Wet op het Primair onderwijs (wetsvoorstel 32 269). Een bijzondere situatie is in dit verband een fusie tussen besturen van dezelfde richting, waarmee een kleine school in stand kan worden gehouden. Mag, met verwijzing naar de stelling van de regering dat haar bij zaken van richting extra terughoudendheid past, worden geconcludeerd dat dergelijke fusies op voorhand geaccordeerd zullen worden? Naast gevallen die op voorhand op goedkeuring mogen rekenen, kan het zinvol zijn aan te geven welke fusies de regering zal afwijzen: dat bespaart de bestuurlijke drukte. In dat kader vernemen deze leden graag welke voortgang de commissie van onderwijsjuristen die zich zou bezig houden met het onderscheid tussen richting en inrichting heeft geboekt.

#### *Rol gemeenten*

De leden van de **ChristenUnie**-fractie en **SGP**-fractie blijven moeite houden met de rol die gemeenten krijgen ten aanzien van fusies in het funderend onderwijs. De motivatie die de regering in de memorie van toelichting geeft, is dat gemeenten een rol hebben ten aanzien van de huisvesting in het funderend onderwijs. Dat laatste moge waar zijn, maar dat is nu eenmaal een wettelijke taak van gemeenten, waarvoor zij ook een – zij het niet geoormerkte – bijdrage krijgen via het gemeentefonds. Gemeenten blijven een verantwoordelijkheid dragen voor het openbaar onderwijs, ook bij fusies. Maar hoe kan de regering nader verantwoorden

<sup>1</sup> Kamerstukken I, 2009/10, 32 040, nr. C, p. 1.

<sup>2</sup> Kamerstukken I, 2009/10, 32 040, nr. C, p. 3.

dat vanwege de financiën de gemeenten een rol spelen bij een fusievoornemen van autonome verenigingen en/of stichtingen?

#### 4. Tot slot

De leden van de **ChristenUnie**-fractie en **SGP**-fractie hebben nog enkele andere vragen. Allereerst vragen zij zich af of er bekend is dan wel of er aanwijzingen zijn dat het realiseren van de zogenaamde brede scholen heeft geleid tot schaalvergroting?

Deze leden hebben in de memorie van antwoord een overzicht van voorgenomen fusies of onderzoeken daartoe aangetroffen.<sup>1</sup> Is ook bekend waar gewerkt wordt aan het stichten van nevenvestigingen of dependances – met name in het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs – die in de praktijk zullen leiden tot verkleining of het minder groeien van de schaal van bestaande vestigingen?

De leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid zien de reactie van de regering met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid,  
Prof. mr. A. H. M. Dölle

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid,  
Warmolt de Boer

---

<sup>1</sup> Kamerstukken I, 2009/10, 32 040, nr. C, p. 17–18.