

Vergaderjaar 2009–2010

**32 040**

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

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 15 oktober 2009

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

<b>ALGEMEEN DEEL</b>	<b>1</b>
– Doel en achtergrond van het wetsvoorstel	3
– Opzet van de fusietoets	7
– Financiële gevolgen	13
– Overleg met onderwijsorganisaties	
<b>ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING</b>	<b>14</b>
– Artikel 53g Wet op het voortgezet onderwijs	14
– Artikel III Wijziging Wet op het voortgezet onderwijs	14

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Depla (PvdA), Remkes (VVD), Van Bochove (CDA), voorzitter, Joldersma (CDA), Jan de Vries (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Jan Jacob van Dijk (CDA), Leerdam (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Roefs (PvdA), ondervoorzitter, Verdonk (Verdonk), Van Leeuwen (SP), Biskop (CDA), Bosma (PVV), Pechtold (D66), Zijlstra (VVD), Langkamp (SP), Jasper van Dijk (SP), Besse-link (PvdA), Ouwehand (PvdD), Dibi (GroenLinks), Anker (ChristenUnie) en Smits (SP).  
Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Gill'ard (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Atsma (CDA), Ferrier (CDA), Uitslag (CDA), Vietsch (CDA), Schinkelshoek (CDA), Jacobi (PvdA), Elias (VVD), Timmer (PvdA), Van Dam (PvdA), Van der Burg (VVD), Gesthuizen (SP), Jonker (CDA), Fritsma (PVV), Van der Ham (D66), Ten Broeke (VVD), Van Bommel (SP), Leijten (SP), Bouchibti (PvdA), Thieme (PvdD), Peters (GroenLinks), Ortega-Martijn (ChristenUnie) en Gerkens (SP).

### **I. ALGEMEEN DEEL**

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het invoeren van een fusietoets in het onderwijs (fusietoets in het onderwijs). Deze leden hebben in eerdere discussies en debatten met de regering bij herhaling gevraagd om een fusietoets. In de eerste plaats werd steeds vaker kritiek geuit op de omvang van de onderwijsinstellingen. Vooral in het hoger onderwijs en in de Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (bve)-sector vond op steeds grotere schaal schaalvergroting plaats, die een zekere weerstand oproep. Het niet meer gekend worden door de deelnemers en de ouders van de deelnemers werd als een groeiend probleem ervaren. In de tweede plaats werd de keuzevrijheid van ouders en leerlingen aangetast, vooral door de fusies. Dat was voor het hoger onderwijs een minder groot probleem, omdat die keuzevrijheid vooral nationaal gemeten moet

worden, maar voor de bve-sector werd dit steeds meer als een probleem beschouwd. Nu de wens tot fusie ook in het funderend onderwijs steeds meer hoorbaar en voelbaar werd, waarbij de keuzevrijheid voor ouders en leerlingen in sommige regio's feitelijk tot nul werd gereduceerd, werd de behoefte aan een fusietoets groter. Vandaar het verzoek van deze leden aan de regering om te komen tot een fusietoets.

De leden van de PvdA-fractie zijn zeer positief over dit wetsvoorstel. Zij zien dit in relatie tot een breder programma van het kabinet gericht op verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Het bevorderen van de menselijke maat in het onderwijs draagt daar ook aan bij. De leden vinden het noodzakelijk om nu een wettelijk instrument te creëren om fusies in het onderwijs tegen het licht te houden. Met een fusie-effectrapportage worden bestuurders gedwongen helder en vooraf in beeld te brengen hoe de voorgenomen fusie een bijdrage levert aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Medezeggenschapsraden moeten akkoord gaan met het fusievoorstel. En met een fusietoets kan de minister, als de keuzevrijheid wordt beperkt zelfs een fusie tegenhouden. Eén dominante partij ten aanzien van het onderwijsaanbod in een bepaalde regio is maatschappelijk ongewenst, zo menen deze leden.

De leden van de SP-fractie zijn verheugd over het voorstel voor een fusietoets. De schaalvergroting in het onderwijs is doorgeslagen. Het zorgt voor anonimiteit bij personeel en leerlingen, overhead, een ondoorzichtige boekhouding, gebrek aan keuzevrijheid en medezeggenschap en voor onveiligheid. Het is daarom goed dat verdere schaalvergroting een halt wordt toegeroepen en nieuwe fusies kritisch worden getoetst. Dat is in lijn met de motie Jasper van Dijk en Depla van 30 september 2008<sup>1</sup>. De leden hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het invoeren van een fusietoets in het onderwijs. De leden vinden in het algemeen dat onderwijs op een menselijke maat georganiseerd moet zijn, zodat instellingen geen leerfabrieken zijn en leerlingen geen nummers. Dit betekent volgens de leden echter niet automatisch dat een instelling zelf ook kleinschalig georganiseerd moet zijn. Er bestaan wel degelijk grote bestuurlijke eenheden en instellingen, die een rijke schakering aan kleinschalige «learning communities» onder zich hebben. De grootschaligheid van de organisatie kan in zo'n geval bijdragen aan efficiency en schaalvoordelen. De leden hebben aanleiding gezien tot het stellen van enkele nadere vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel hetgeen beoogt diverse onderwijswetten te wijzigen in verband met het invoeren van een fusietoets in het onderwijs. Dit wetsvoorstel moet bevorderen dat onderwijsinstellingen zich op een menselijke maat organiseren. Daarbij wordt onder de menselijke maat verstaan dat een onderwijsinstelling overzichtelijk is, zodat de betrokkenen en de belanghebbenden zeggenschap en keuzevrijheid hebben en zich samen verantwoordelijk weten voor de onderwijsinstelling en de lijnen van besluitvorming kort zijn. De leden onderschrijven het belang van de menselijke maat in het onderwijs, maar hebben nog een aantal vragen met betrekking tot het instrument en de toepassing van de fusietoets.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel voor het invoeren van een fusietoets in het onderwijs. Dit wetsvoorstel sluit aan bij de wens van de Kamer die in 2008 de eerdergenoemde motie Jasper van Dijk en Depla steunde, naar aanleiding van

---

<sup>1</sup> Kamerstuk 31 135, nr. 11.

het debat over het Plan Scholen, om een fusietoets in te voeren om de menselijke maat in het onderwijs te behouden. Ook deze leden hebben deze motie gesteund omdat kleinschalig onderwijs en zoveel mogelijk keuze bij het kiezen van een school volgens de leden van groot belang zijn om ieder individu zoveel mogelijk tot zijn recht te laten komen. De menselijke maat dient altijd gewaarborgd te worden. De leden zijn niet in principe tegen fusies, maar het moet wel helder zijn aan welke criteria zo'n fusie moet voldoen om keuzemogelijkheid en kleinschaligheid te waarborgen en wie deze criteria toetst.

De leden steunen daarom ook het voorstel om voorafgaand aan een eventuele fusie een fusie-effectrapportage op te stellen. De twee belangrijkste criteria van deze rapportage, keuzevrijheid en legitimatie, komen overeen met het standpunt van de leden over variatie in het onderwijsaanbod en een belangrijke rol voor medezeggenschapsraden in de besluitvorming. Toch zetten de leden ook enkele vraagtekens bij de omschrijving van deze criteria en de doorslaggevende rol die ze uiteindelijk hebben om een fusie wel of niet goed te keuren. Mede aan de hand van het kritische advies van de Raad van State willen de leden hier een aantal opmerkingen over maken. Ten eerste vragen de leden of de keuzevrijheid per definitie gewaarborgd blijft als een fusie wordt tegengehouden. Kleine scholen die niet genoeg leerlingen aantrekken en daardoor in de financiële problemen komen, hebben vaak baat bij een fusie. De andere keuze is namelijk opheffen. Het bevorderen van de keuzevrijheid binnen één scholengemeenschap kan dan een betere oplossing zijn. Daarnaast blijkt uit onderzoek dat kleine scholen vaker zwakke scholen zijn. Als een fusie de kwaliteit van het onderwijs kan bevorderen, moet dat toch de prioriteit zijn, zo vragen de leden.

De leden van de SGP-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze leden erkennen dat aan schaalvergroting ook negatieve effecten zijn verbonden. Zij hebben vooral vragen over de consistentie van het wetsvoorstel. De wijze waarop dit wetsvoorstel bij moet dragen aan het bevorderen van de menselijke maat is naar hun mening onhelder. Eveneens zien zij graag een nadere toelichting op de invulling die de regering aan de stelselverantwoordelijkheid van de overheid geeft.

### **Doel en achtergrond van het wetsvoorstel**

De leden van de CDA-fractie wensen nadrukkelijk geen fusiestop. Schaalvergroting kan namelijk wel degelijk problemen oplossen dan wel voorkomen, zo menen zij. Het zou bovendien een te ruw en onvoldoende toegesneden instrument zijn voor de hierboven beschreven ontwikkelingen en daaruit voortvloeiende knelpunten. Bovendien zou het de vrijheid van de sector uithollen, zij het dat deze vrijheid nimmer onbegrensd kan, mag en zal zijn. Deze leden menen dat vooral naar de oorzaken van de tendens tot schaalvergroting moet worden gekeken. Wat zijn de motieven om tot fusie over te gaan en in hoeverre wordt de wens tot fusie gedragen door de belanghebbenden? Deze elementen zouden een centrale plaats in de fusietoets moeten krijgen.

De leden zijn daarom verheugd dat de regering sinds de laatste begrotingsbehandeling voortvarend aan de slag is gegaan met de ontwikkeling van een fusietoets. Daarmee geeft de regering er blijk van dat ze goed inspeelt op de maatschappelijke roep om een instrument in handen te krijgen dat paal en perk kan stellen aan de soms ongefundeerde wens tot fusie. Toch hebben deze leden aarzelingen bij de voorgestelde regelgeving.

De leden menen dat keuzevrijheid in het Nederlandse onderwijsstelsel een groot goed is. Het vergroot de betrokkenheid van ouders bij hun school als ze zelf kunnen kiezen waar hun kinderen naar school gaan, gebaseerd op de levensbeschouwing van de ouders en de wens voor een bepaald

pedagogisch-didactisch concept. Uitholling van deze keuzevrijheid door fusies, is alleen dan aanvaardbaar als het alternatief slechts bestaat uit een niet langer kunnen aanbieden van onderwijs in een bepaalde regio. Of een gebrek aan keuzevrijheid de kwaliteit van het onderwijs op korte termijn zal aantasten, zal ook door de leden niet met bewijzen gestaafd kunnen worden. Wel kan aangetoond worden dat het naast elkaar bestaan van meerdere aanbieders van onderwijs een stimulans betekent voor alle instellingen om goed onderwijs aan te bieden. Het zorgt tevens voor een groter commitment van de ouders en de deelnemers bij de onderwijsinstelling als ze zelf hebben kunnen kiezen voor een bepaalde onderwijsinstelling en niet gedwongen waren om naar de enig overgebleven onderwijsinstelling te gaan.

Het borgen van de menselijke maat bevordert de sociale cohesie in een onderwijsinstelling. Zeker voor een omgeving waarin veel jonge kinderen en mensen verkeren, is het noodzakelijk dat er sociale cohesie en een veilige omgeving is. De grootte van de instelling waar onderwijs wordt verzorgd, heeft daar invloed op. Hoe groter de instelling, des te kleiner de sociale cohesie, het gevoel van veiligheid en de betrokkenheid van ouders, kinderen en personeel bij de onderwijsinstelling. Om die redenen steunen de leden de komst van een fusietoets.

De Raad van State heeft kritische kanttekeningen geplaatst bij de argumentatie van de regering om te komen tot een fusietoets. Met name de relatie tussen de menselijke maat en de kwaliteit van het onderwijs wordt door de Raad ter discussie gesteld. Kan de regering nog eens nader ingaan op deze relatie? Ondersteunt de regering de redenering die de leden hebben gehanteerd, zo vragen de leden.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat uit divers onderzoek blijkt dat er geen één op één verband bestaat tussen schaalgrootte van een onderwijsinstelling en de kwaliteit. De leden vinden dat schaalvergroting vaak gepaard gaat met technocratische managementstijlen. Leerlingen en hun ouders worden als consument bestempeld. Hierdoor voelen docenten en leerlingen zich miskend door de vele managementlagen en kunnen zij niet de gewenste onderwijskwaliteit bieden. De leden willen weer terug naar de menselijke maat. Kennen en gekend worden, zeker in het onderwijs. Kennen en gekend worden, voorkomt achterstanden, voortijdig schoolverlaten en stimuleert het talent van onze kinderen en jongeren. Initiatieven van onderop moeten worden gestimuleerd. De leden vragen wanneer er door de regering voorstellen worden gedaan voor de volgende stap: de zogenoemde defusie. Wanneer kunnen de leden een voorstel tegemoet zien die docenten en ouders de mogelijkheid geven de school af te splitsen van een groter bestuur? De Onderwijsraad is gevraagd hierover voorstellen te doen, wanneer verwacht de regering deze voorstellen, zo vragen de leden.

De leden zijn van mening dat het niet mogelijk is om vanuit Den Haag één optimale schoolgrootte vast te stellen. Het hangt af van de omgeving maar ook van de manier waarop de autonomie van de afzonderlijke vestigingen daadwerkelijk is geregeld. Tegen die achtergrond steunen de leden dat in het wetsvoorstel niet een maximale schoolgrootte is vastgelegd. Schoolbesturen die fusieplannen hebben, moeten in een fusie-effect-rapportage nut en noodzaak van de fusie motiveren. Met de externe fusietoets wordt dit een niet vrijblijvende exercitie en halen fusies de eindstreep niet als ze niet deugdelijk gemotiveerd worden. Bovendien wordt voorkomen dat bezwaren tegen fusies binnen de school omzeild worden met vrijblijvende beloften voor het kleinschalig organiseren binnen het grotere geheel.

De leden delen de opvatting van de Raad van State niet dat de bestuurlijke schaal geen effect heeft op de menselijke maat in de afzonderlijke scholen. Het bestuur blijft namelijk verantwoordelijk, is aangrijpingspunt voor beleid en kan elk moment overgaan tot centralisering. De menselijke

maat kan het beste van onderaf georganiseerd worden door ouders de mogelijkheid te bieden om een school te kiezen, hetgeen is vastgelegd in artikel 23 Grondwet. Een minimale bestuurlijke variëteit in het onderwijsaanbod biedt ook op de lange termijn de beste garantie hiervoor. Want als er sprake is van één bestuur blijft de mogelijkheid bestaan van uniformering en centralisering met alle nadelen van dien voor de legitimiteit en de keuzevrijheid.

Op de constatering van de Raad van State dat niet alle prikkels die gericht zijn op schaalvergroting uit het bekostigingssysteem zijn verwijderd, antwoordt de regering dat dit voor de zekerheid wordt onderzocht. De leden willen dat de eventuele prikkels die schaalvergroting in de hand werken en die direct onder de invloedssfeer van de regering vallen snel duidelijk zijn. Op welke termijn verwacht de regering dit inzichtelijk te hebben gemaakt en is de regering bereid deze eventuele prikkels uit het systeem te halen, zo vragen de leden.

De leden van de SP-fractie merken op dat in het verleden maatregelen zijn genomen om fusies en schaalvergroting te stimuleren. Een aantal hiervan bestaat nog steeds. De Raad van State noemt dit in combinatie met de fusietoets: «remmen en gas geven tegelijk». Kan de regering een overzicht geven van bestaande regels en wetten die het fuseren van onderwijsinstellingen bevorderen? De leden zien graag dat kleinschaligheid in alle opzichten wordt gestimuleerd. Deelt de regering de mening dat de tegenstrijdige prikkel (remmen en gas geven) zoveel mogelijk moet worden tegengegaan en dat schaalverkleining in alle opzichten voorop dient te staan? Hoe gaat de regering de maatregelen die schaalvergroting (indirect) stimuleren inperken?

Voorts vragen de leden hoe de regering voorkomt dat besturen de fusietoets ontlopen, door niet «op papier» te fuseren, maar in de praktijk wel degelijk (bestuurlijk) fuseren. Dit kan immers in de praktijk op hetzelfde neerkomen.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het invoeren van een fusietoets zich verhoudt tot de huidige demografische ontwikkelingen die er toe zullen leiden dat we op den duur te maken hebben met steeds meer «krimpscholen». Zullen niet juist steeds meer instellingen genoodzaakt zijn te fuseren om voort te kunnen blijven bestaan? Kan de regering de zorg van de leden wegnemen dat de fusietoets hiertoe een onnodige drempel zou kunnen opwerpen?

Waarop baseert de regering de stelling dat schaalgrootte van een bestuurlijke eenheid van invloed is op de legitimatie en keuzevrijheid? Is het volgens de regering altijd zo dat keuzevrijheid afneemt na een fusie? Er zijn toch ook voorbeelden van besturenfusies waarbij de verschillende vestigingen sterk hun eigen identiteit behouden? Is de regering het met de leden eens dat een fusie van een bestuur niet automatisch betekent dat minder keuzevrijheid voor ouders en leerlingen (en docenten) overblijft, en/of minder draagvlak bij de betrokkenen ontstaat? De regering stelt zelf op p.4 van de memorie van toelichting ook dat wetenschappelijk onderzoek niet eenduidig uitwijst dat zich altijd nadelige gevolgen voordoen als gevolg van schaalvergroting. Is het juist te stellen dat deze wetswijziging vooral op basis van signalen uit een publiek debat wordt voorgesteld? Zo ja, hoe verhoudt zich dit tot de aanbevelingen van de commissie Dijsselbloem?

Hoe komt het volgens de regering dat formele kanalen voor legitimatie, zoals medezeggenschap, in de praktijk geen effectieve invloed hebben? Ligt dit werkelijk in schaalgrootte, of kan het ook liggen aan zaken als: disfunctioneren van de instrumenten zelf, doordat toezicht en bestuur bijvoorbeeld niet organiek gescheiden zijn waardoor het bestuur als machtsblok kan optreden? Als het volgens de regering ook in het laatste kan liggen, waarom worden op dit punt dan geen wetswijzigingen voorge-

steld? Waarom komt de regering niet met een meer fundamentele aanpak van «het dreigende democratische gat» waar het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) voor waarschuwt? De regering zegt dat adviezen van de Onderwijsraad over het legitimatievraagstuk in andere trajecten zullen worden betrokken. In welke trajecten is dit? Op welke termijn kan de Kamer voorstellen tegemoet zien, zo vragen deze leden.

Hoe kan de regering stellen dat «voor zover bekend» geen specifieke prikkels gericht op schaalvergroting in het bekostigingsstelsel aanwezig zijn? Waarom is hier de nuance «voor zover bekend» in aangebracht? Is het niet juist dat zogenaamde «brede scholen», die meerdere vormen van onderwijs aanbieden, meer geld per leerling ontvangen? Kan de regering een reactie geven op het artikel in het NRC Handelsblad van 11 mei 2009, waarin wordt gesteld dat de fusieprikkel nog steeds wel degelijk bestaat? Hoe denkt de regering over de stelling dat een fusietoets geen zin heeft, als de sterke prikkels om te fuseren verder overeind blijven, zo vragen de leden.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering dit wetsvoorstel koppelt aan het bevorderen van de menselijke maat, terwijl de inhoud niet direct raakt aan de associatie die doorgaans met menselijke maat wordt geassocieerd, te weten de beleving van leerling en leraar in het directe onderwijsproces in de school. Naar hun mening wordt de invulling van het begrip menselijke maat door de invulling vertroebeld en leidt de gewrongen koppeling van de voorgestelde fusietoets aan de menselijke maat tot inconsistentie binnen het wetsvoorstel. Zou het niet beter zijn het spreken over de menselijke maat los te koppelen van het streven om te komen tot een fusietoets, zo vragen zij. Deze leden vragen de regering of zij de ontwikkeling in de omvang van het management – zo mogelijk cijfermatig – kan weergeven gedurende de afgelopen twintig jaar. Zij vragen welke invloed de schaalvergroting binnen het onderwijs heeft gehad op de omvang van het management. Welke aanvullende inspanningen verricht de regering om het ontstaan van bestuurlijke tussenlagen zoveel mogelijk tegen te gaan, zo vragen zij. Deze leden vragen of de regering van mening is dat economische voordelen in het systeem momenteel alleen nog het gevolg zijn van het schaalverschil. Zij vragen wanneer de reactie van de regering naar aanleiding van het onderzoek naar mogelijk resterende prikkels tot schaalvergroting verwacht kan worden. Ook vragen zij op welke manier de regering garandeert dat in de nieuwe bekostigings-systematiek van het hoger onderwijs geen prikkels aanwezig zijn die schaalvergroting zouden kunnen stimuleren. Deze leden vragen hoe de regering de door haar gestelde verantwoordelijkheid voor de keuzevrijheid van ouders terugvoert op haar grondwettelijke verantwoordelijkheid. Naar de mening van deze leden is die verantwoordelijkheid in de Grondwet namelijk niet te vinden, ook niet in de door de regering beschreven externe opvatting. Zij herinneren aan het antwoord van de staatssecretarissen d.d. 4 december 2008<sup>1</sup> dat alleen openbaar onderwijs door de overheid gegarandeerd moet worden, en dat een verplichting tot het waarborgen van pluriformiteit niet wenselijk is. Deze leden zijn van mening dat de grondwet onomwonden verwoordt dat ouders vrijheid hebben om scholen te stichten, maar niet ook dat zij het recht zouden hebben op keuze tussen minimaal twee verschillende opties. Deze leden vragen op welke grond aan scholen een verplichting kan worden opgelegd rekening te houden met voldoende variatie in richting en onderwijskundig concept buiten de eigen school. Zij vragen of het eventuele gebrek aan variatie het probleem van de school gemaakt mag worden en of niet veeleer ouders zelf de bevoegdheid hebben een andere school te stichten.

<sup>1</sup> Aangangsel Handelingen TK 2008/09, nr. 851 p. 1785–1786.

## Opzet van de fusietoets

De leden van de CDA-fractie menen dat er een duidelijk onderscheid gemaakt moet worden tussen de fusies van rechtspersonen – een besturenfusie – en een fusie van onderwijsinstellingen – een fusie van locaties. In het eerste geval speelt in de ogen van deze leden vooral het element van keuzevrijheid. De menselijke maat kan bij een bestuurlijke fusie nog steeds voldoende gegarandeerd zijn, omdat een bestuurlijke fusie niets zegt over de omvang van afzonderlijke instellingen. Daarentegen heeft een bestuurlijke fusie wel gevolgen voor de keuzevrijheid. Een fusie van instellingen daarentegen heeft vooral gevolgen voor de menselijke maat en kan ook gevolgen hebben voor de keuzevrijheid. In beide gevallen is zorgvuldigheid in de procedure van groot belang, maar de afwegingsfactoren verschillen.

De leden zouden graag meer recente informatie willen ontvangen over de omvang van de schoolbesturen, waarbij niet alleen het gemiddelde wordt gemeld, maar ook een verdeling over de diverse maten in omvang. Daarnaast willen deze leden recente informatie over de omvang van de leslocaties.

De Raad van State wijst er op dat er in het huidige onderwijsbeleid vele prikkels tot schaalvergroting bestaan. Daarom bepleit hij een schaalneutraal onderwijsbeleid. Kan de regering aangeven welke instrumenten momenteel invloed kunnen hebben op de omvang van een onderwijsinstelling, terwijl dat niet de bedoeling is, zo vragen de leden. Daarnaast zijn deze leden ook geïnteresseerd in een overzicht van de maatregelen die bedoeld waren om schaalvergroting tot stand te brengen. Tevens verzoeken deze leden aan te geven of er ook maatregelen zijn die voor scholen juist nadelig uitvallen bij een fusie. Te denken valt hierbij aan bijvoorbeeld de «vaste voet». Kan de regering aangeven wat de effecten zijn van het wegvallen van de «vaste voet» voor een school met het voornemen om te fuseren?

De regering meent, in navolging van de Onderwijsraad, dat inperking van de keuzevrijheid een aantasting betekent van een wezenlijk stelselkenmerk. Aangezien de minister verantwoordelijk is voor het stelsel, moet deze dan ook ingrijpen. De Raad van State is kritisch op dit element. Hij meent dat de minister uitsluitend mag ingrijpen als een deugdelijkheids wordt aangetast. Ziet de regering de uitholling van de keuzevrijheid als een aantasting van een deugdelijkheids? In hoeverre mag de aantasting van de vrijheid tot fuseren als een aantasting van de keuzevrijheid worden gezien, zeker als een fusie wordt ondersteund door ouders, professionals en andere externe stakeholders?

De Onderwijsraad bepleit de komst van een Onderwijskamer bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) ten einde de fusie-effectrapportage te toetsen. De regering wijkt van dit advies af, door deze taak bij de minister te leggen. Waarom wijkt de regering op dit terrein van het advies van de Onderwijsraad af en legt zij ook de argumenten van vele spelers in het veld naast zich neer? Zeker op het punt van de keuzevrijheid heeft de NMa, zij het voor het particuliere bedrijfsleven, veel expertise opgebouwd. Bovendien zou het de schijn van politieke willekeur kunnen wegnemen, zo menen de leden. Een alternatief zou de Ondernemingskamer kunnen zijn of een in het kader van het wetsvoorstel maatschappelijke onderneming eventueel op te richten onderwijsautoriteit?

Waarom houdt de regering bij de toetsing van de keuzevrijheid ook rekening met de inrichting van het onderwijs? De Grondwet verplicht de regering om rekening te houden met de richting van het onderwijs, maar de inrichting van het onderwijs wordt niet als een kenmerk van het stelsel aangeduid. Waarom beschouwt de regering dit wel als een wezenlijk kenmerk van het Nederlands onderwijsstelsel, zelfs zo sterk dat de regering dit naast de richting van het onderwijs, als een voldoende grond beschouwt om een voorgenomen fusie tegen te houden? Waarom stelt de

regering de richting van het onderwijs gelijk aan de pedagogisch-didactische aanpak in het onderwijs?

Nu de regering voorstelt om alleen voor het primair onderwijs een toetsdrempel in te voeren, namelijk elke fusie die resulteert in een nieuw bestuur met meer dan 10 scholen, dringt zich de vraag op of de regering heeft overwogen om deze sector in zijn geheel buiten dit wetsvoorstel te plaatsen? Waarom is de grens op 10 scholen gesteld? Gaat het dan om scholen of locaties? Waarom heeft de regering de grens voor een nieuwe locatie gesteld op een school van 500 leerlingen?

Het doel van de wet is enerzijds om te garanderen dat er voldoende draagvlak bestaat voor een gewenste fusie en anderzijds dat de keuzevrijheid voor ouders niet wordt uitgehold. In het onderwijs is het instrument voor het scheppen van draagkracht de medezeggenschapsraad en de horizontale verantwoording. De bepalingen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen omtrent de fusie-effectrapportage zouden beschouwd kunnen worden als een verbijzondering van de medezeggenschap. In hoeverre is overwogen om de fusie-effectrapportage als een verantwoordelijkheid van de sector te beschouwen waarbij in het geval dat er een conflict bestaat over de vraag of er voldoende draagvlak is, een op te richten autoriteit onderwijs uiteindelijk het geschil beslecht?

In hoeverre mag de NMa uitgesloten worden van het toetsen van fusies in het onderwijs, zeker als het om keuzevrijheid, dat verstaan mag worden als mededinging, gaat? In dat kader willen de leden wijzen op Europees-rechtelijke aspecten.

De argumentatie van de regering voor het stellen van een open norm bij de fusie-effectrapportage, namelijk dat zo maatwerk kan worden geleverd, heeft in de ogen van de leden een groot nadeel. Het risico op het verwijt dat een afwijzing van of toestemming voor een fusie politiek gemotiveerd is, neemt toe met deze open norm. Is de regering het met de leden eens dat een onderwijsautoriteit een dergelijk probleem zou kunnen voorkomen? In hoeverre verhoudt de open norm zich met de gedetailleerde wetgeving voor het oprichten en opheffen van scholen, zo vragen de leden.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat een fusieaanvraag alleen kan worden afgewezen op het criterium keuzevrijheid. Waarom kan er alleen op dit criterium worden afgewezen en bijvoorbeeld niet op criteria als: doelen en effecten, kosten en baten, effecten op personeel, leerlingen en ouders?

De leden vinden dat dit wetsvoorstel de medezeggenschap op onderwijsinstellingen versterkt. In de Wet Medezeggenschap op Scholen (WMS) is vastgelegd dat medezeggenschapsraden instemmingsrecht hebben bij besluiten over fusies. In de bve-sector hebben de medezeggenschapsraad, deelnemersraad en ondernemingsraden adviesrecht over een besluit tot fusie. De fusie-effectrapportage brengt medezeggenschapsraden, deelnemersraden en ondernemingsraden in de positie de voor- en nadelen van een fusie zorgvuldig af te wegen. De leden vinden de mening van deze raden van groot belang en nemen aan dat de regering bij de fusietoets deze mening zwaar weegt in haar oordeel over de fusie. Graag een reactie.

Vanuit schoolbesturen wordt aangegeven dat het wetsvoorstel overbodig zou zijn. Medezeggenschapsraden hebben immers het instemmingsrecht bij fusies. De leden constateren dat de huidige wetgeving rond de medezeggenschap met betrekking tot het toetsen van een voorgenomen fusie niet naar tevredenheid werkt. Bij fusies hebben meestal de gemeenschappelijke medezeggenschapsraden en centrale ondernemingsraden het instemmingsrecht. Ze kunnen vaak niet de vuist maken die noodzakelijk is om een fusie te voorkomen. Ze zijn ook school-overstijgend. Volgens de leden, veroorzaakt dit grote afstand van deze raden tot de ouders, leerlingen en professionals. Het gevolg is dat de oordelen van de afzonderlijke



scholen minder zwaar meewegen. Bovendien is de legitimiteit van een fusie niet alleen afhankelijk van de instemming van de aangesloten scholen maar dienen de belangen van de ouders die (nog) geen kinderen op deze scholen hebben, meegewogen te worden. Anderzijds vraagt het toetsen van een fusie specifieke kennis van de gevolgen van deze fusie voor de betrokkenen.

Een externe toets van de fusie-effectrapportage en de fusie voorkomt dat medezeggenschapsraden zelf de deskundigheid moeten ontwikkelen om de fusie-effecten goed te kunnen beoordelen en voldoende tegenmacht te kunnen bieden tegen gedreven bestuurders en hun duur betaalde adviseurs die een fusie willen. De leden vragen of de regering het eens is met de opvatting van deze leden dat medezeggenschapsraden niet opgezadeld moeten worden met de opdracht om te kunnen beoordelen of de fusie-effectrapportage voldoende kwaliteit heeft. Deelt de regering de opvatting van deze leden dat externe toetsing van de fusie-effectrapportages leidt tot fusie-effectrapportages die beter inzicht geven in de werkelijke effecten in plaats van de gewenste effecten. En deelt de regering de opvatting van de leden dat dit zijn positieve schaduw vooruit zal werken op het realiteitsgehalte van fusie-effectrapportages?

De leden zijn van mening dat ondanks het instemmingsrecht een fusie-effectrapportage en een fusietoets noodzakelijk zijn.

Deelt de regering de mening van de leden dat een fusie-effectrapportage geen extra administratieve last is omdat de kans erg klein is dat de vermeende positieve effecten van een fusie gerealiseerd worden als de betrokken scholen heeft nagelaten vooraf zo'n analyse te maken?

Fusies en schaalvergroting leiden regelmatig tot meer managementlagen en coördinatoren in de onderwijsinstelling. De leden vinden dit ongewenst en willen dit voorkomen. Onderwijsinstellingen zijn er om onderwijs te geven aan kinderen en jongeren. Investeren in de talenten en toekomst van de jeugd moet voorop staan. Regelmatig blijkt uit jaarverslagen van onderwijsinstellingen dat minder dan 70% van het totale budget wordt besteed aan het primaire proces binnen de onderwijsinstelling. De leden vragen of het mogelijk is hierover een toetsingscriterium toe te voegen. Zij stellen voor dat een voorgenomen fusie alleen plaats kan vinden als de fusierende onderwijsinstellingen kunnen aantonen dat na de fusie minimaal 70% van het totale budget wordt besteed aan het primaire proces binnen de onderwijsinstelling. Graag een reactie van de regering.

Er wordt ook gesproken over het wetsvoorstel samenwerkingsschool, deze wet regelt dat samenwerkingsscholen kunnen ontstaan. Dit zijn scholen voor openbaar en bijzonder onderwijs. De leden vragen wat de relatie is tussen beide wetsvoorstellen en of de fusietoets consequenties heeft voor het wetsvoorstel samenwerkingsschool of andersom.

De Algemene Onderwijsbond (AOB), de belangenorganisatie van schoolbesturen en scholen in het voortgezet onderwijs (VO-raad) en anderen pleiten voor een onafhankelijke fusietoets. In het wetsvoorstel wordt de toets neergelegd bij de minister die advies kan vragen aan een onafhankelijke commissie. De leden vragen om welke reden de minister heeft gekozen voor deze werkwijze en waarom de minister niet heeft gekozen voor een volledig politiek onafhankelijke fusietoets.

De leden constateren dat de Onderwijsraad heeft geopperd om de fusietoets uit te laten voeren door de NMa. Volgens deze leden ligt de expertise van de NMa met name op gebied van het beoordelen van fusies en de gevolgen daarvan op mededinging. Onderwijs is geen markt. Bij het beoordelen van fusies moeten dan ook niet geredeneerd worden vanuit de fictie dat het onderwijs wel een vrije markt is. Onderschrijft de regering dit standpunt van de leden en heeft de regering om deze redenen er voor gekozen de fusietoets niet bij de NMa neer te leggen, zo vragen de leden. Heeft de regering overwogen om de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie deze taak te geven? Hoeveel fusieverzoeken verwacht de rege-

ring elk jaar? Welke uitvoeringscapaciteit is hiermee gemoeid, zo vragen de leden.

De leden lezen de wet zo dat scholen die niet onder de opheffingsnorm vallen niet mogen fuseren. In de memorie van toelichting wordt echter een andere uitleg gegeven. De leden vinden de eis dat een fusie alleen toegestaan is, als scholen onder de opheffingsnorm zakken, te streng. Graag ontvangen deze leden een toelichting.

De leden van de SP-fractie kunnen zich er in vinden dat medezeggenschapsraden moeten instemmen met de fusie-effectrapportage. Toch beschikken zij niet altijd over de kennis en kunde om een dergelijke rapportage grondig te doorzien. In hoeverre worden zij in staat gesteld om hiervoor (extern) deskundig advies in te schakelen? De medezeggenschap kan ook om aanvullingen vragen wanneer zij de informatie in de effectrapportage ontoereikend vinden. Is er een vastgesteld aantal rondes voor het vragen van informatie? Het is immers mogelijk dat bij een vraag om extra informatie niet direct de gewenste informatie op tafel komt. Wat gebeurt er wanneer een medezeggenschapsorgaan niet instemt met een fusie?

Is een draagvlakonderzoek opgenomen in het wetsvoorstel? Dit is toegezegd door de regering in het algemeen overleg van 23 april 2009<sup>1</sup>. Indien dit niet het geval is, vragen de leden dit alsnog te realiseren. Zonder volwaardig draagvlakonderzoek bestaat het risico dat de fusietoets een lege huls wordt. Als personeel en betrokkenen niet gehoord worden en geen stem hebben, kan een fusie alsnog van bovenaf worden doorgedrukt. Is de regering daarom bereid vast te leggen dat de fusie alleen doorgang kan vinden als tweederde van het personeel instemt?

Wat zijn mogelijkheden voor besturen, docenten, ouders en leerlingen en andere betrokkenen om in beroep te gaan tegen een uitspraak van de minister inzake de fusietoets? Wat zijn de mogelijkheden voor niet directbetrokkenen?

Voor verschillende onderwijssectoren gelden verschillende regels. De memorie van toelichting stelt dat bij fusies tussen instellingen uit verschillende sectoren de criteria worden toegepast die gelden in beide sectoren. Betekent dit dat zowel de criteria van de ene sector als de criteria van de andere sector gelden?

Als instellingen de fusietoets ontlopen, is inhouding van de bekostiging de uiterste sanctie. De regering geeft aan dat zij hier proportioneel mee om zal gaan en dat besturen de kans krijgen om alsnog aan de fusievoorwaarden te voldoen. Wat zijn extra mogelijkheden om zogenaamde sluiproutes af te snijden? Bijvoorbeeld door fusies die wel toetsplichtig zijn, maar niet zijn voorgelegd aan de minister, rechtsongeldig te verklaren.

Met de invoering van de lumpsumfinanciering zijn er veel taken bijgekomen voor schoolbesturen. Dit kan ervoor zorgen dat scholen behoefte hebben om te fuseren om deze verantwoordelijkheden te delen. Hoe gaat de regering deze zogenaamde fusieprikkel afremmen? Bijvoorbeeld door extra ondersteuning van besturen met maar één school, de zogenaamde éénpitters? Of door basisscholen een conciërge en een administratieve kracht te garanderen? Een andere mogelijkheid is om scholen minder onnodige verantwoordelijkheden te geven. Is de regering bereid te onderzoeken welke verantwoordelijkheden weggenomen kunnen worden bij schoolbesturen? Zo zou de minister bijvoorbeeld de lerarensalarissen centraal kunnen vaststellen, aldus deze leden.

De leden betreuren het dat in het wetsvoorstel geen regels zijn opgenomen voor schaalverkleining. Er zijn reeds veel grote besturen en scholen waarbij meer kleinschaligheid door leerlingen en personeel wordt gewenst. Wat heeft de regering deze mensen te bieden? De regering vraagt over «defusie» en «opting out» een advies van de Onderwijsraad. Erkent de regering de noodzaak van beleid om schaalverkleining te reali-

---

<sup>1</sup> Kamerstuk 31 135, nr. 24.

seren? Gaat zij daarbij ook bekijken hoe kleinschaligheid financieel beloond kan worden? In hoeverre is de invoering van een maximum aantal leerlingen per school een mogelijkheid?

De leden vragen of de regering al een oordeel kan geven over de fusieplannen van twee scholen in de Achterhoek<sup>1</sup>. Zou dit plan de fusietoets doorstaan indien deze van kracht zou zijn? Hetzelfde geldt voor de geplande fusie tussen het Regio College en het Horizon College in Noord-Holland. Is de regering bereid om deze scholen alsnog te wijzen op de eerdergenoemde motie Jasper van Dijk-Depla, waarin tot een fusiestop wordt opgeroepen zolang de fusietoets er nog niet is, zo vragen de leden.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering stelt dat het wetsvoorstel uitdrukkelijk niet gaat over het niveau van vestigingen noch over het niveau van de klas, omdat het gelet op de vrijheid van inrichting onwenselijk is op dit niveau te interveniëren. Is het juist dat het wetsvoorstel uiteindelijk wel degelijk tot doel heeft de situatie op vestigingen en in de klas te verbeteren? Zo niet, wat is de legitimiteit van een onderwijswetsvoorstel wanneer het geen enkel effect beoogt op het niveau van de leerling?

Waarom worden fusies van openbare en bijzondere besturen automatisch aan een fusietoets onderworpen, terwijl het onderscheid tussen openbaar en bijzonder op de vestigingen gewoon overeind blijft? Is de regering het met de leden eens dat alle keuzemogelijkheden voor ouders en leerlingen dan ook gewoon overeind blijven?

Kan de regering kort uitleggen waarom er zonder fusietoets een machtsconcentratie van besturen in bepaalde regio's zou optreden en waarom dit een probleem is?

Verwacht de regering dat als gevolg van de fusietoets een groei aan alternatieve samenwerkingsvormen tussen besturen zal optreden? Wat is het verschil in effect op de leerling tussen verregaande samenwerking en fusie?

Waarom is in het opleggen van de toetsdrempel in het primair onderwijs niet meer rekening gehouden met regionale verschillen? Zou de toetsdrempel in een regio met weinig scholen bijvoorbeeld niet lager moeten liggen, dan in een regio met veel meer scholen?

Hoe kan de minister zich een correct beeld vormen van de lokale situatie en de vraag of keuzevrijheid hier voldoende is gewaarborgd na een fusie? Waarom zijn de criteria hiertoe van tevoren niet duidelijker afgebakend? Is het juist dat hier bijna geen algemene criteria voor te formuleren zijn omdat iedere situatie anders is? Zou in dat geval de besluitvorming dan ook niet beter lokaal plaats kunnen vinden, in plaats van deze bij de minister neer te leggen? Hoe wordt (politieke) willekeur voorkomen, zo vragen deze leden.

De open normen moeten geleidelijk worden ingevuld op basis van de procespraktijk. Bestaat niet het gevaar van een enorme juridisering? Zal als gevolg van de fusietoets onder directe verantwoordelijkheid van de minister niet steeds een politiek debat ontstaan over afzonderlijke (afwijzingen van) fusies? Waarom is de toetsing niet onder een onafhankelijke instantie geplaatst; het gaat toch immers steeds om een objectieve feitelijke weging, in plaats van een politieke beslissing? Dat de NMa niet is gespecialiseerd in onderwijs hoeft onafhankelijke toetsing niet in de weg te staan. In dit verband wijzen de leden op hun eerdere voorstel tot oprichting van een «onafhankelijke Onderwijskamer», die zich bezig zou moeten houden met kwaliteit van onderwijs in Nederland. Graag een reactie van de regering hierop.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat met het voorliggende wetsvoorstel de uitvoering van de fusietoets onder directe aansturing en verantwoordelijkheid van de minister komt. De leden verzoeken de regering om deze keuze nader toe te lichten en daarbij in te gaan op de vraag

---

<sup>1</sup> De Stentor, 12 oktober 2009.

of, om te voorkomen dat het onderwijs een speelbal wordt van de politiek, de uitvoering niet juist bij een onafhankelijk instantie moet worden neergelegd.

De leden vragen naar de mogelijkheden om regionale variatie in het aanbod te behouden door een afzonderlijke fusietoets uit te voeren. Enerzijds beoogt het wetsvoorstel te bereiken dat de minister bij een fusie toetst of op regionaal niveau variatie in het onderwijsaanbod blijft bestaan, anderzijds beperkt de fusietoets zich specifiek op één afzonderlijke fusie. Deze leden verzoeken de regering nader toe te lichten op welke wijze de beoordeling van een afzonderlijke fusie leidt tot een brede beoordeling van variatie in aanbod. In hoeverre is verandering in variatie van onderwijsaanbod terug te leiden tot een bepaalde fusie?

De leden vragen een nadere toelichting op de verhoudingen tussen enerzijds personeel, ouders en leerlingen en anderzijds de minister. Zal de minister bijvoorbeeld een fusie blokkeren om redenen van het wegvallen van variatie in het onderwijsaanbod, wanneer personeel, ouders en leerlingen tegelijkertijd zwaarwegende redenen tot fusie hebben? Hoe zwaar weegt draagvlak bij deze betrokkenen?

In de memorie van toelichting wordt weergegeven welke elementen in een fusie-effectrapportage aan de orde dienen te komen. Daartoe behoort ook het effect op keuzevrijheid, waaronder wordt verstaan de vraag of leerlingen, hun ouders en studenten een reële keuze hebben uit onderwijsinstellingen van een bepaalde richting. Vervolgens wordt verder op in de memorie van toelichting gesteld dat het bij keuzevrijheid onder andere gaat om variëteit van richting en schoolsoort en van pedagogisch-didactische concepten in het funderend onderwijs. De leden verzoeken de regering nader toe te lichten in hoeverre de overheid een rol heeft waar het gaat om de pedagogisch-didactische concepten en hoe zich dit verhoudt tot het pedagogisch-didactisch concept als toetssteen voor keuzevrijheid.

De leden vragen daarbij ook een nadere toelichting op het toetsen op interne keuzevrijheid. In hoeverre is de overheid in staat om interne keuzevrijheid te toetsen? Hoe wordt voorkomen dat de vrijheid van inrichting wordt aangetast, zo vragen de leden.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering in plaats van de fusietoets een meldingsplicht voor fusies heeft overwogen, waaraan eventueel een bevoegdheid kan worden gekoppeld dat de minister binnen bepaalde termijn zijn bezwaren kenbaar kan maken. Deze leden vragen of de waarde van het criterium legitimatie werkelijk meerwaarde kan hebben wanneer het slechts een controle inhoudt dat bepaalde voorgeschreven processen daadwerkelijk zijn doorlopen. Zij vragen of een aanvullende fusietoets zich verdraagt met de overtuiging dat de systematiek van legitimatie en verantwoording binnen scholen in zichzelf voldoende draagkrachtig moet zijn. Zij vragen of een fusietoets feitelijk niet een diskwalificatie betekent van de bestaande systematiek. Waarom is een fusietoets nodig terwijl er in het kader van fusievorming al wettelijke bevoegdheden zijn voor diverse geledingen, waarvan naleving kan worden gevorderd, zo vragen deze leden. Zij vragen of het in plaats van een fusietoets beter is de wettelijke bevoegdheden van diverse geledingen te verruimen, wanneer daaraan kennelijk behoefte blijkt te bestaan. Deze leden vragen waar de regering de nadruk op de variëteit in pedagogisch-didactische concepten op baseert, waar normaliter het begrip richting centraal staat. Zij vragen of het beter is in navolging van de Grondwet enkel het begrip richting centraal te stellen. Deze leden vragen hoe het te verdedigen is dat een nauwelijks geclausuleerde beoordelingsbevoegdheid wordt gecreëerd voor de minister ten aanzien van gevoelige punten als richting, identiteit en didactiek. Zij vragen of het niet bij uitstek de scholen zelf zijn die hierover een oordeel moeten vellen. Deze leden vragen of het binnen de opzet van het wetsvoorstel mogelijk is dat de minister goedkeuring onthoudt

aan een fusie waar een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad mee heeft ingestemd. Zij vragen aanvullend of een dergelijke situatie wenselijk zou zijn.

### **Financiële gevolgen**

De leden van de CDA-fractie vragen van hoeveel fusies per jaar de regering is uitgegaan bij de berekening van de financiële lasten voor het ministerie. Hoeveel fte verwacht de regering nodig te hebben voor de uitvoering van dit wetsvoorstel. Kan Actal aangeven wat de verwachte lastendruk voor scholen is uitgedrukt in administratieve lasten (fte's)? Is de regering van mening dat het genoemde bedrag van € 35 000 per jaar proportioneel is ten aanzien van de doelstelling van het wetsvoorstel?

De leden van de VVD-fractie vragen hoeveel fusies de regering jaarlijks verwacht te moeten toetsen. Heeft dit geen gevolgen voor de apparaatskosten van OCW? Zal de nieuwe Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) verantwoordelijk worden voor het uitvoeren van de toets? Kan deze dienst dat aan?

De leden vragen wat de gevolgen zijn van dit wetsvoorstel voor de rechterlijke macht.

### **Overleg met onderwijsorganisaties**

De leden van de D66-fractie merken op dat de opvattingen van de belanghebbenden voor deze leden ook van invloed zijn. Tijdens het rondetafelgesprek, dat de Kamer op 7 oktober jl. heeft gehouden, werd duidelijk dat zich een tweedeling aftekent als het gaat om steun voor dit wetsvoorstel. De brancheorganisatie voor besturen in het basis-, speciaal basis- en (voortgezet) speciaal onderwijs (PO-raad), VO-raad en de AO<sub>b</sub> zijn zeer kritisch over het wetsvoorstel en vinden het niet nodig een fusietoets in te voeren. Zij noemen de extra administratieve belasting voor de scholen en kunnen dit voorstel niet rijmen met de fusieprikkels die nog steeds door dit kabinet worden gegeven. Ook zetten de leden vraagtekens bij «remmen en gas geven tegelijk» en hebben daarom ook in hun tegenbegroting voorgesteld om de fusieprikkels af te schaffen. Kan de regering aangeven wat de financiële gevolgen zullen zijn van het invoeren van een fusietoets? Levert dit geld op of gaat dit geld kosten voor zowel de overheid als voor de betrokken scholen? En worden alle fusieprikkels stopgezet als dit wetsvoorstel wordt aangenomen, zo vragen de leden. Aan de andere kant staan Beter Onderwijs Nederland, Landelijk Actie Komitee Scholieren (LAKS) en de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) overwegend positief tegenover dit wetsvoorstel. Zij nemen de menselijke maat als uitgangspunt en maken zich zorgen over grote scholengemeenschappen en mbo-opleidingen waar onbereikbare besturen de dienst uitmaken. Ook de bestuurlijke veranderingen en bureaucratie die met fusies gepaard gaan, worden als hinderlijk ervaren. Toch plaatsen ook deze organisaties vraagtekens bij het criterium legitimatie. Voordat de fusie-effectenrapportage wordt voorgelegd aan de minister van OCW gaat de rapportage eerst langs de medezeggenschapsraad, de deelnemersraad of de universiteitsraad. Zij oefenen hun advies- of stemmingsrecht uit. Maar uiteindelijk zal het besluit voor het goedkeuren van een fusie door de minister worden genomen. De leden vragen of de legitimatie van een voorgenomen fusie nog wel van belang is. Laat de huidige formulering van het voorstel niet teveel ruimte voor het maken van een eigen politieke afweging van de minister? Moet niet uiteindelijk de mening van de leraren, leerlingen en ouders het zwaarst wegen? Zij zijn immers degenen die direct de gevolgen van de fusie zullen ondervinden. De leden zijn het daarom eens met het voorstel van het advies van de Raad van State om medezeggenschapsraden een doorslaggevende rol in de besluitvorming

te geven. Volgens de regering is het echter niet wenselijk de fusietoets te integreren in de Wet Medezeggenschap (WMS), onder andere omdat deze alleen geldt voor het PO en VO. Waarom is dit niet wenselijk?

Verwijzend naar de uiteenlopende meningen over de fusietoets en de grote verschillen tussen ervaringen met fusies in het PO/VO en het mbo, vragen de leden of het mogelijk is deze wet niet sectorbreed in te voeren maar per sector een andere invulling te geven. De leden vragen daarom het volgende: is het mogelijk met betrekking tot het PO en VO de fusietoets te integreren in de WMS? En is het mogelijk daarnaast voor de bve-sector en het hoger onderwijs (voor zover in deze sector nog fusies plaatsvinden) een onafhankelijke commissie te laten toetsen of een fusie wenselijk is of niet? En is de regering van mening dat op deze manier de keuzevrijheid gewaarborgd blijft zonder dat gevaar bestaat voor een politieke afweging van een minister van OCW, zo vragen de leden.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel 53g Wet op het voortgezet onderwijs**

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat volgens artikel 53g van de wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs slechts goedkeuring voor een fusie door de minister wordt verleend indien één of meer betrokken scholen onder de opheffingsnorm van artikel 107 raakt. Is dit moment van fuseren in sommige gevallen niet juist te laat, zo vragen de leden. Deze leden verzoeken de regering nader toe te lichten in hoeverre dit wetsvoorstel scholen nog de ruimte biedt om te anticiperen op teruglopende leerlingenaantallen.

### **Artikel III Wijziging Wet op het voortgezet onderwijs**

De leden van de SGP-fractie vragen of het wenselijk is dat fusie slechts zou worden toegestaan indien een van de betrokken scholen onder de opheffingsnorm dreigt te geraken. Zij vragen of deze regel niet tot een inefficiënte omgang met kapitaal leidt.

De voorzitter van de commissie,  
Van Bochove

Adjunct-griffier van de commissie,  
Bošnjaković-van Bommel