

### 3

## Fusietoets onderwijs

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het invoeren van een fusietoets in het onderwijs (fusietoets in het onderwijs) (32040).**

**De voorzitter:**

Ik heet de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.



**Mevrouw Linthorst (PvdA):**

Voorzitter. Ik heb voor vijftien minuten ingeschreven. Dat doe ik altijd, vooral om te voorkomen dat ik word afgehamerd. Maar ik blijf nu wel heel erg binnen de termijn, want wij kunnen over dit wetsvoorstel tamelijk kort zijn.

Wij hebben, zoals wij al in de schriftelijke inbreng hebben gemeld, met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel. Wij zijn het met de Tweede Kamer eens dat in sommige gevallen de fusies in het onderwijs wel erg ver zijn doorgesloten, al erkennen wij ook dat in sommige gevallen fusies juist nodig zijn om de diversiteit en de kwaliteit van het onderwijsaanbod in stand te houden. Met de fusie-effectrapportage wordt in feite voorzien in een soort openbare verantwoording vooraf en dat juicht mijn fractie toe.

Binnen mijn fractie is er wel enige aarzeling over de vraag of de fusietoets bij de minister op de juiste plek is. Een aantal leden vraagt zich af of de minister niet te ver van de onderwijspraktijk af staat om er goed zicht op te hebben. In die context vraag ik de minister hoe zij bij de fusietoets het oordeel van de gemeente weegt, hoe zwaar dat oordeel is. Wij wachten de beantwoording van deze vraag met belangstelling af.



**Mevrouw Dupuis (VVD):**

Voorzitter. Ik zal ook mijn vijftien minuten niet volmaken, maar dat is niet omdat onze fractie zo blij is met dit wetsvoorstel. Voor de stenografen wil ik opmerken dat alleen het gesproken woord geldt en niet de tekst die zij hebben gekregen.

De VVD-fractie heeft zich in het voorlopig verslag over dit wetsvoorstel zeer kritisch erover uitgelaten. Dit is niet omdat wij de menselijke maat in het onderwijs niet hoog in het vaandel hebben. Wie heeft dat niet? Maar dit wetsvoorstel heeft geen betekenis voor een meer menselijke maat in het onderwijs, zoals de memorie van antwoord zelf aangeeft. Het wetsvoorstel is wel weer een bewijs van de niet afhoudende bureaucratisering door de overheid van dit buitengewoon belangwekkende maatschappelijke veld, het onderwijs. Het is dan ook begrijpelijk dat vele organisaties, vooral trouwens binnen het primair onderwijs maar ook daarbuiten, ons bijna smeken tegen dit wetsvoorstel te stemmen, hetgeen wij inderdaad overwegen.

Onze kritiek is door de memorie van antwoord absoluut niet weggenomen. Integendeel, de memorie van antwoord maakt nog eens extra duidelijk dat we deze wet

niet nodig hebben, dat deze wet geen probleem oplost en dat deze wet een negatief effect zal hebben op de taken van schoolbesturen. Ik zal in het vervolg de diverse punten langslopen om duidelijk te maken dat onze kritiek en twijfel op geen enkele wijze door de minister zijn weerlegd. Het spijt mij dit te moeten zeggen.

Om te beginnen meldt de memorie van antwoord, overigens mede in antwoord op kritiek van het CDA, dat deze wet niet geschikt is om schaalgrootte aan te pakken. Volgens de VVD-fractie was dit wel de bedoeling van degenen die indertijd in de Tweede Kamer de motie hebben ingediend die geleid heeft tot dit wetsvoorstel. Wat is nu de echte aanleiding? Waarop is deze wet dan wel gefocust? Dat vraagt ook de Raad van State zich af.

**Mevrouw Ten Horn (SP):**

Ik wil collega Dupuis vragen of zij het onderscheid ziet tussen aanpakken en voorkomen en of zij ook een defusietoets wenst.

**Mevrouw Dupuis (VVD):**

Daar kom ik later op terug. Ik wil mijn verhaal voortzetten, want dit is nog maar een eerste opstapje.

Waar gaat het precies over in deze wet? Dat is ook de vraag van de Raad van State. Ik vat het antwoord in de memorie van antwoord kort samen. Het zou gaan om meer besef van wat een fusie zal betekenen door die verplichte fusie-effectrapportage. Het woord alleen al! Het zou gaan om advisering door de gemeente, bij amendement erin gekomen en om een toets door de minister. Over bureaucratie gesproken! Maar wat hebben we hieraan? Is dit echt nodig, helpt dit en waartegen dan? Dit zijn reële vragen, die echter geen antwoorden krijgen.

Het wetsvoorstel laat de vraag open op welk niveau van schaalvergroting de wet wil sturen. Maar een schaalvergroting op het punt van de instellingen – zeg de individuele scholen – is iets heel anders dan op het niveau van de schoolbesturen. Dat laatste is kennelijk de bedoeling. Maar het feit dat steeds meer scholen fuseren op het gebied van de aansturing – het bestuur dus – tast op geen enkele wijze de menselijke maat aan bij een individuele school, een individuele instelling. Ik zou bijna zeggen: integendeel. De veeleisende bestuurlijke rompslomp waarmee elke school te maken heeft – let wel: allemaal veroorzaakt door de overheid – kan het best beantwoord worden door een serie van scholen onder één bestuur te brengen. Dit bestuur kan de benodigde expertise inschakelen en maakt zo dat individuele scholen juist meer ruimte hebben voor datgene waarvoor ze er zijn, namelijk goed onderwijs geven. Hier zit voor velen en ook voor ons als fractie de kern van het probleem met deze wet.

Eenzijds dwingt de overheid instellingen om zich onder één bestuur te scharen, omdat dit de enige mogelijkheid is om het hoofd te bieden aan de gigantische en dwingende administratieve eisen van de overheid. Dit blijkt overduidelijk uit de vele brieven die wij als woordvoerders ontvingen. Anderzijds gaat de overheid op fusies reageren met een toetsing en een verbod. Ook dat wordt steeds bevestigd in de brieven die wij ontvingen. Het is dus een dubbele last. Eenzijds móét fuseren op bestuursniveau, vanwege de administratieve drang, anderzijds gaat de overheid dat fuseren weer moeilijker maken door in ieder geval te toetsen. Het is absurd. Wie verzint het?

Alleen al het feit dat de overheid met dit wetsvoorstel is gekomen, heeft op veel scholen en in elk geval in de be-

## Dupuis

sturen veel energie en kosten veroorzaakt. Dat is ook bij ons het geval. De menselijke maat is hier op geen enkele wijze aan de orde en wordt hoogstens bedreigd door de overheid zelf, die de besturen afhoudt van hun echte werk, namelijk goed onderwijs organiseren.

Laten we dit vaststellen: de wet gaat helemaal niet over de menselijke maat; de wet gaat over het aansturen van het onderwijs. Als daar een probleem ligt, is dit niet geformuleerd in het wetsvoorstel. Een wet die geen antwoord geeft op een heldere probleemstelling behoort van tafel te gaan. Dit wat betreft aanleiding en focus.

Het wetsvoorstel helpt dus niet, want het gaat over iets anders dan waarvoor het bedoeld is, en als er al iets veranderd moet worden, zijn er andere, betere methoden, zoals het beperken van de bureaucratische overlast bij onderwijsinstellingen. Eigenlijk zijn we nu klaar. Het is duidelijk. Het deugt gewoon niet.

Maar voor alle zekerheid: hoe erg is het nu gesteld met de menselijke maat in het onderwijs? Dit voor het geval dat de minister denkt aannemelijk te maken dat hier een punt ligt dat een aanvaardbare aanleiding zou vormen voor dit wetsvoorstel, waarop het dus niet ingrijpt, maar dat heb ik al gezegd. De VVD-fractie heeft in dit opzicht naar de feiten gevraagd. Wij lezen op bladzijde 5, eerste helft, van de memorie van antwoord een opsomming van vele feiten. Ik vat samen. De menselijke maat is in het primair onderwijs geen kwestie op het niveau van de instelling, maar eventueel wel op het niveau van de besturen. Daarover heb ik al genoeg gezegd. Dat is geen probleem, dat is noodzaak. In het secundair onderwijs is het beeld hetzelfde. Ik citeer de memorie van antwoord: "De grootste bewegingen richting schaalvergroting in het voortgezet onderwijs liggen inmiddels achter ons." Wel is het aantal leerlingen per bestuur gestegen, net als in het primair onderwijs. Ook het mbo en de bve kennen grote aantallen leerlingen per bestuur. Hier lijkt het probleem van de menselijke maat nog het meest aan de orde, omdat de instellingen vaak wel erg groot zijn. Maar nogmaals, hierover gaat de wet niet. Overigens geldt dat ook voor de megascholen in het hbo. Het lijkt er zelfs op dat de grootte hier geleid heeft tot onbestuurbaarheid. Maar hetzelfde geldt: de wet gaat hier niet over. Waarover dan wel?

Heel precies is door onze fractie gevraagd waarop de wet focust. Heel onthullend is het volgende citaat, te vinden op bladzijde 6 van de memorie van antwoord: "Het wetsvoorstel ziet niet op schaalgrootte maar op formalisering van een proces wat (dit moet uiteraard 'die' zijn als het om formalisering gaat en 'dat' als het naar het proces verwijst) staande praktijk behoort te zijn. Daarnaast introduceert het een extra moment waarop zowel de betrokken onderwijsinstelling als de stelselverantwoordelijke minister hun verantwoordelijkheid daadwerkelijk kunnen nemen." Kan dat anders niet? Er volgt nog meer van dit soort taal. Het gaat dus nergens over. Dit is bestuurlijke brabbeltaal.

Wij zijn er klaar mee. Laat de minister het onderwijs deze ramp besparen door het voorstel nu terug te trekken.

**Mevrouw Linthorst (PvdA):**

Ik geef toe dat er wat taalkundige bijzonderheden in de tekst zitten, maar ik heb die geciteerde zin anders begrepen. Het wetsvoorstel stelt geen verbod op fusies, maar vraagt alleen een verantwoording van de redenen en gevolgen ervan. Daar kan de VVD toch moeilijk tegen zijn, lijkt mij.

**Mevrouw Dupuis (VVD):**

Ik ben het met mevrouw Linthorst eens dat dit de interpretatie moet zijn, maar waarom zou dit specifiek verantwoord moeten worden, terwijl er al over zoveel dingen verantwoording wordt afgelegd? Er is geen probleem meer. Voor het primair onderwijs geldt dat scholen moeten fuseren om die ondraaglijke bureaucratische last het hoofd te bieden. Dan kun je toch niet vervolgens zeggen: nu moeten jullie ook nog maar eens uitleggen waarom jullie fuseren? De overheid is zelf de oorsprong van het probleem.

**Mevrouw Linthorst (PvdA):**

Het lijkt mij geen kwaad kunnen dat een bestuur verantwoording aflegt over de gevolgen van een fusie, met name als het gaat om de keuzevrijheid van ouders en het aanbod en de kwaliteit van het onderwijs. Soms is daar een fusie voor nodig, soms staat een fusie daar haaks op. Ik kan het mij goed voorstellen dat het een soort moment wordt waarop je nog eens goed onder woorden brengt waarom je die fusie wilt. Dat dwingt je om jezelf scherp te houden.

**Mevrouw Dupuis (VVD):**

Het gaat mij te ver om te veronderstellen dat schoolbesturen deze verantwoordelijkheid niet allang dragen en dat zij zich dat realiseren. Om nu een wet te maken met heel veel bureaucratische rompslomp om de schoolbesturen nader op te roepen tot verantwoordelijkheid, is ons echt een brug te ver. Dit is een teken van wantrouwen. Ik begrijp niet hoe dit wantrouwen te rechtvaardigen valt tegenover schoolbesturen die het werkelijk heel zwaar hebben als het gaat om het aansturen van het onderwijs in de wirwar van procedures en eisen die door de overheid gesteld worden. Ik kan het dus absoluut niet eens zijn met mevrouw Linthorst. Ik vind dit een aantasting van de verantwoordelijkheid van de besturen en een ontorechte motie van wantrouwen aan het adres van de besturen.

□

**Mevrouw Ten Horn (SP):**

Voorzitter. Collega Dupuis valt bij dit wetsvoorstel onze minister-president, haar partijgenoot, af. Ik zal daar straks nog wat over zeggen.

Wat de regering met dit wetsvoorstel beoogt, is allereerst garanderen dat een fusieproces in het Nederlandse onderwijs altijd inzichtelijk wordt gemaakt en gedragen wordt door de diverse belanghebbenden. Daartoe wordt een verplichte opstelling van een fusie-effectrapportage ingevoerd, evenals het instemmingsrecht op deze rapportage voor de medezeggenschap. Als de besluitvorming van de betrokken onderwijsinstellingen over een voorgenomen fusie is afgerond, is volgens onderhavig wetsvoorstel vervolgens nog toestemming benodigd van de minister van OCW. Aan de hand van de fusietoets, waarmee essentiële waarden zoals legitimatie, keuzevrijheid en variëteit worden bewaakt, kan de minister besluiten. Daarbij laat de minister zich door een onafhankelijke commissie die door beleidsregels gestuurd wordt, adviseren. Fuseren zonder goedkeuring van de minister van OCW heeft straks negatieve gevolgen voor de bekostiging van de betreffende onderwijsinstelling.

Het wetsvoorstel kent een interessante wordingsgeschiedenis. Al in 2004 steunde de Tweede Kamer de motie van SP-fractievoorzitter Marijnissen waarmee een ein-

## Ten Horn

de kwam aan een van de zeer sterke prikkels tot fusie c.q. schaalvergroting, namelijk een einde aan de verplichte basisvorming. In 2006 pleitten vervolgens de CDA- en VVD-onderwijsbewindslieden Van der Hoeven en, jawel, Rutte voor een rem op fusies. Dat is overigens ook nog eens gepubliceerd in de Volkskrant van 14 februari 2006. Er moest tegenkracht komen tegen de ongebreidelde fusietrend in het onderwijs. Hun kritiek richtte zich vooral op de problemen die met de toenemende omvang van schoolorganisaties gepaard gaan. Die benadering is ook in de motie van de SP- en de PvdA-Tweede Kamerleden Van Dijk en Depla in september 2008 te vinden. Het wetsvoorstel, ingediend door de PvdA- en CDA-ministers Plasterk en Verburg en staatssecretarissen Van Bijsterveldt-Vliegenthart en Dijkma, werd een jaar geleden met algemene stemmen in de Tweede Kamer aangenomen.

### Mevrouw Dupuis (VVD):

Bent u van mening dat het hier ging over een fusie op het niveau van de instellingen, dan wel waarover deze wet kennelijk gaat, namelijk een fusie op het niveau van de besturen? De vele brieven schrijvers aan ons besteden daaraan aandacht: dat zijn twee totaal verschillende dingen. Waarover denkt de SP dat het toen ging? Als ik u zo hoor, komt het mij voor dat het gaat over het niveau van de instelling, en daar hebben wij het nu eigenlijk helemaal niet over.

### Mevrouw Ten Horn (SP):

Het gaat over zowel de motie, als over het artikel van Van der Hoeven en Rutte, als over deze wet. Deze wet gaat over de fusies op instellingsniveau en op bestuursniveau. Ik kom nog op de toetsdrempel, die daarin nadrukkelijk onderscheid maakt.

In het afgelopen jaar was ook nog ChristenUnie minister Rouvoet bij het wetsvoorstel betrokken. En vandaag behandelen we het wetsvoorstel met inmiddels minister Van Bijsterveldt-Vliegenthart. Kortom, vele partijen – ik heb alleen de Partij voor de Dieren en D66 nog niet genoemd – hebben in de loop der tijd een duits in het wordingszakje van onderhavig wetsvoorstel gedaan.

Invoering van een fusie-effectrapportage en fusietoets betekent géén fusiestop in het onderwijs. Naar verwachting zal de forse krimp van het aantal leerlingen in sommige regio's in de komende jaren zeker reden zijn tot fusie, om ook in de nabije toekomst over een zo goed mogelijke educatieve infrastructuur in dergelijke gebieden te beschikken. Ik denk dan alleen al aan krimpgebieden, zoals Groningen. In het primaire onderwijs geldt bovendien een toetsdrempel: alleen besturenfusies – hier komt het – met meer dan tien scholen zijn toetsplichtig en voor scholenfusies geldt een toetsplicht als zij na de fusie meer dan 500 leerlingen tellen. Hier zien we het onderscheid tussen besturen en scholen. Het wetsvoorstel ziet echter niet op schaalgrootte, zoals mevrouw Dupuis terecht meldde. Het gaat van primair onderwijs tot en met hoger onderwijs, met andere woorden: over scholen van 23 leerlingen tot en met meer dan 25.000 leerlingen. Dan kan een wet moeilijk gaan over de grootte. Mijn partij zou daarvan overigens wel voorstander zijn, waarbij rekening gehouden kan worden met de verschillende onderwijssectoren.

Dit wetsvoorstel ziet op formalisering van een proces wat eigenlijk staande praktijk behoort te zijn, waarmee alle belanghebbenden een stem krijgen in een transparant afwegingsproces. Voor het onderwijs is deze procedure rond de fusietoets ook mede antwoord op de princi-

pieel democratische vraag die de Onderwijsraad in 2008 signaleerde, namelijk wie neemt de taak van gemeenteraden en ledenvergaderingen over als het bestuur op afstand komt te staan. Tevens kan aan de hand van een fusie-effectrapportage bij gemeentelijke herindeling, c.q. fusies van gemeentes, worden beoordeeld of ook automatisch bestuurlijke fusie van openbare scholen wenselijk, dan wel onwenselijk is in het betreffende geval. En in een fusie-effectrapportage is sowieso een advies van de gemeente opgenomen, vanwege de gemeentelijke taak, het totaal van het patroon van scholen dat door voorgenomen fusie ontstaat te beoordelen. Andere onderwijswetsvoorstellen waarin ook keuzevrijheid, draagvlak en menselijke maat belangrijke pijlers zijn, bijvoorbeeld de onlangs in de Eerste Kamer aangenomen wet 32269 "Instandhouding kleine basisscholen" en het nog bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel 32134 "Wijziging van enige onderwijswetten inzake samenwerkingsscholen", sluiten nauw aan bij de principes van het wetsvoorstel dat we vandaag behandelen.

Mijn fractie wil niet ongenoemd laten dat door sommigen ook wel vanuit bezuinigingsoptiek gepleit wordt fusievoornemens te toetsen. In de NRC van 8 januari jongstleden raadt Bastiaan Bommeljé staatssecretaris Zijlstra aan bij het vinden van bezuinigingsmogelijkheden elke vergadering over, of zelfs maar gedachte aan, bestuurlijke beslissing inzake en investering voor beoogde fusies van universiteiten en hogescholen te stoppen. Omdat het volgens hem voor instellingen in het hoger onderwijs nog steeds zeer profijtelijk is te fuseren, loont het hier aan de handrem te trekken. Dit levert zonder een centje pijn zo al vele tientallen miljoenen op, aldus Bommeljé. Ook raadt hij aan de geldverslindende en op diverse plaatsen al danig uit de hand gelopen bouwprojecten van het hoger onderwijs die aan fusiedrang gerelateerd zijn, te stoppen. Met het rapport van de commissie-Veerman in de hand kan de staatssecretaris, aldus Bommeljé, zo ingrijpen en het zou hem mogelijk honderden miljoenen euro's opleveren. Voor mijn fractie is bezuiniging geen directe motivatie voor onderhavig wetsvoorstel. Zij is wel benieuwd wat de minister van Bommeljés adviezen aan de staatssecretaris vindt. Wordt er terecht gewezen op kennelijk nog steeds aanwezige financiële prikkels tot fusie in het onderwijs? Zo ja, wat gaan de bewindslieden doen om daar aan zo snel mogelijk een einde te maken?

Mijn fractie heeft nog enkele vragen bij het wetsvoorstel. De minister herinnert zich mogelijk nog dat ik mij vorig jaar in het beleidsdebat kritisch heb geuit over het verhoudingsgewijs teveel aan fte-management? In het rapport-Dijsselbloem staat: "Feit is dat veel aandacht van schoolleiders vooral uitgaat naar fusies en zaken rond het beheer. Tijd voor onderwijsinhoud is er bij het management nauwelijks." Mogen wij, zo vraag ik de minister, met het aannemen van onderhavig wetsvoorstel ook een positief effect verwachten op een evenwichtige verhouding in fte's voor management en voor docenten en wellicht ook op het dichten van de kloof tussen schoolleiding en docenten?

Kan de minister aangeven of de concept ministeriële regeling gereed is, waarin algemeen bindende voorschriften omtrent de adviescommissie en beleidsregels die een nadere specificatie van de toetsingscriteria geven, zouden worden opgenomen? In de nadere memorie van antwoord wordt genoemd dat bij een bestuurlijke fusie in het funderend onderwijs sprake is van een significante belemmering, indien als gevolg van de bestuurlijke fusie

## Ten Horn

een marktpositie ontstaat die meer dan x% van het onderwijsaanbod van de betreffende onderwijssoort in de regio beslaat. Kan de minister een indicatie geven hoeveel procent x is? Mijn fractie begrijpt wel dat dit mogelijk lastig is, omdat de situatie in de dichtbevolkte Randstad anders is dan bijvoorbeeld die in een krimpregio als Oost-Groningen. Maar toch zou mijn fractie graag van de minister vernemen aan welk percentage wordt gedacht.

Minister Plasterk heeft de Tweede Kamer toegezegd een commissie van onderwijsjuristen in te stellen ten behoeve van een juridische rapportage over "vestigingseisen en het wegen van denominatie versus pedagogische criteria" onder andere aan de Staten-Generaal. Ook de CDA-fractie informeerde reeds naar de voortgang in dezen. Kan de minister toelichten hoever het ermee staat? Is inmiddels de vraagstelling voor en de vormgeving van de commissie vastgelegd? Zo ja, hoe ziet die eruit? Zo niet, wanneer zal dat wel het geval zijn? En wanneer kan de rapportage worden verwacht?

Ten slotte vragen de leden van mijn fractie zich af wat de leerlingen en studenten in het onderwijs straks van het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen, zullen merken. Wordt het er beter op voor ze? Het zal blijken. Uit het LAKS-onderzoek waarover Bokdam in BASIS, het Tijdschrift voor Beleidsonderzoek onlangs rapporteerde, blijkt in elk geval dat schoolgrootte onder anderen een rol speelt in hoe overzichtelijk leerlingen hun school vinden en in de ervaren kwaliteit van hun contacten met leraren. Dat het aantal leerlingen per locatie als cijfer in elk geval in de fusie-effectrapportage komt, lijkt mijn fractie dan ook van groot belang. Is de minister dit met ons eens? En wat vindt zij ervan om over enkele jaren opnieuw de relatie te laten onderzoeken tussen de schoolgrootte en de ervaren kwaliteit van de school en na te laten gaan welke andere factoren, zoals de gebouwenstructuur en de leeftijd van de leerlingen, hierbij een rol spelen?

Mijn fractie ziet met belangstelling de beantwoording door de bewindslieden tegemoet.

### De voorzitter:

Ik geef het woord aan de heer Flierman, die zijn maiden-speech zal houden.



### De heer Flierman (CDA):

Mijnheer de voorzitter. Het voorliggende wetsontwerp, korthedshalve "fusietoets" genoemd, richt zich op het vraagstuk van schaalvergroting in het onderwijs. De met schaalvergroting samenhangende problemen en vragen zijn van alle tijden. Zeker voor het CDA zijn ook vandaag zaken als menselijke maat en subsidiariteit van grote betekenis.

Schaalvergroting biedt in veel gevallen economische en bestuurlijke voordelen: bestuurskracht, deskundigheid, meer weerstandsvormen, efficiencywinst et cetera. Maar tegelijkertijd blijft voor veel mensen de kleinere, lokale schaal waarin men zaken herkent, de maat. De opgave is dan om beide op een goede manier met elkaar te verbinden. "Think global, act local", is de moderne verwoording van deze opgave, die overigens zowel voor veel bedrijven als in het publieke domein actueel is.

Het dilemma van de verbinding tussen schaalvoordeel enerzijds en lokale herkenbaarheid anderzijds speelt in het publieke domein in vele sectoren; in sommige daarvan wordt schaalvergroting de laatste tijd steeds kriti-

schier beoordeeld. Zo ook het onderwijs, en dat is de aanleiding tot het voorliggend wetsontwerp. De problematiek speelt echter evenzeer in het lokaal bestuur, in de zorg en in de sfeer van openbare orde en veiligheid. Ondanks de kritische reflectie zien we dat in sommige sectoren de schaalvergroting gewoon doorgaat. Het lijkt er soms op dat we in de politiek de voordelen van een gegeven situatie over het hoofd zien, de nadelen ervan uitvergroten en daarop vervolgens actie ondernemen. Dat houdt ons in ieder geval bezig.

Voor de CDA-fractie is in deze discussie vooral het beginsel van de gespreide verantwoordelijkheid aan de orde. Onder dat beginsel verwoorden wij de gedachte dat niet alleen de overheid, maar meerdere partijen in de samenleving verantwoordelijkheid kunnen en moeten dragen voor de organisatie van publieke taken, waar nodig gefaciliteerd door de overheid, en ook de gedachte dat taken zo dicht mogelijk bij mensen moeten worden belegd. Het bijzonder onderwijs, dat in ons land naast het openbaar onderwijs staat, is op deze gedachte van zelforganisatie, soevereiniteit in eigen kring gebaseerd. Het wordt door de overheid niet in stand gehouden maar wel gefaciliteerd.

Schaalvergroting plaatst ons in dit kader voor dilemma's. De gedachte dat de overheid meer taken aan andere partijen in de samenleving overlaat, spreekt ons aan, maar de daarvoor soms noodzakelijke schaalvergroting roept dan weer twijfel op. Dat is ook al het geval omdat met die grotere schaal en de daarbij behorende professionalisering de inschakeling van direct betrokken vrijwilligers, vaak toekomstig politiek-bestuurlijk kader, er niet gemakkelijker op wordt.

Zoals gezegd, is dit wetsontwerp een reactie op de problemen die schaalvergroting in het onderwijs met zich brengt. De CDA-fractie staat positief tegenover de ambitie van de regering om die problemen aan te pakken, maar tegelijkertijd is het de vraag of het voorliggend wetsontwerp daartoe de juiste weg is. Zowel de analyse als de gekozen instrumenten en aanpak roepen niet alleen bij de Raad van State, maar ook in onze fractie de nodige kritische vragen op.

Laten we om te beginnen vaststellen dat er geen eenduidige relatie tussen kwaliteit, onderwijsklimaat en schaal is. Daar gaat het in dit wetgevingsproces dus ook niet om. Het wetsontwerp richt zich op de bestuurlijke en organisatorische vraagstukken van schaal, in de volle breedte van het onderwijs, van primair onderwijs tot hbo, en daarbinnen op de school als instituut, en het bestuur als bevoegd gezag. Analyse van de veranderingen in de afgelopen jaren leert dat de gemiddelde grootte van scholen in primair en voortgezet onderwijs niet zoveel is veranderd; de schaal waarop besturen in met name het primair onderwijs acteren echter wel, maar dat lijkt een logisch gevolg van de overdracht van taken door het Rijk. Uit rapportages van de Onderwijsraad blijkt ook dat in deze sectoren een organisatievorm overheerst waarbij de individuele school op de voorgrond staat en de overkoepelende bestuurlijke organisatie veel meer op de achtergrond, letterlijk als backoffice fungeert. Hier lijkt ons bij uitstek sprake van een vorm waarin de door mij genoemde voordelen van schaalgrootte op een goede wijze worden verbonden met kleinschaligheid, behoud van identiteit en lokale aanspreekbaarheid in de dagelijkse praktijk. Er zijn ook de nodige voorbeelden waaruit blijkt dat fusies juist bijdragen aan het in stand houden van kleinere vestigingen of afdelingen. De vraag is dan ook of er in deze

sectoren, primair onderwijs en voortgezet onderwijs, echt sprake is van een problematiek die wettelijke maatregelen rechtvaardigt. Wij horen daar nog graag de opvatting van de minister over.

In aansluiting daarop: het geheel aan verantwoordelijkheden die schoolbesturen dragen, alsmede de mogelijkheden om bijvoorbeeld kleine vestigingen of afdelingen in stand te houden, is in primair en voortgezet onderwijs nog steeds een valide reden tot schaalvergroting en krachtenbundeling. Deelt de minister deze opvatting?

In sectoren als hbo en mbo is daarentegen zowel de schaal van de instelling als het bestuur de afgelopen tijd en met name in de jaren voor de eeuwwisseling fors veranderd, overigens grotendeels op instigatie van de rijksoverheid. Destijds zag men de kleine schaal als een vorm van versplintering, die te weinig kwaliteit en bestuurskracht leverde. Het resultaat: op sommige plaatsen, niet overal, te grote organisatorische en bestuurlijke constructen. Daarbij zien we in deze sectoren vaak een organisatievorm waarbij de centrale organisatie domineert over de individuele scholen en vestigingen. Op dat centrale niveau ontwikkelt zich vervolgens een dynamiek, die elders in en buiten de organisatie vaak uiterst kritisch wordt bekeken. Het lijkt er op dat zich in deze sectoren de problematiek toespitst en dat wetgeving hier wellicht voor de hand ligt.

Tot zover de analyse van de problematiek. De keuze van de instrumenten om de problematiek aan te pakken, roept bij ons evenzeer vragen op. De redenering is, kort gezegd, als volgt. De regering acht de menselijke maat een belangrijke, derde waarde in het onderwijs naast kwaliteit en doelmatigheid. Het begrip menselijke maat wordt geoperationaliseerd in de criteria keuzevrijheid (voor ouders en leerlingen) en betrokkenheid, met name bij fusieprocessen. Beide criteria zijn overigens niet objectief te meten. Om dit laatste criterium, betrokkenheid bij schaalvergrotingsprocessen, te waarborgen, wordt de fusie-effectrapportage in het besluitvormingsproces verplicht gesteld. Daar hoeft eigenlijk niet zoveel bezwaar tegen te bestaan: bij een zorgvuldig besluitvormingsproces hoort zo iets er eigenlijk gewoon bij. Het is echter opmerkelijk dat de regering er niet voor heeft gekozen om naast het begrip keuzevrijheid nog een ander, meer objectief of hard criterium aan het begrip menselijke maat te verbinden, bijvoorbeeld in termen van een maximaal aantal leerlingen per school. Alleen voor het primair onderwijs wordt de suggestie dat het marktaandeel in een regio een criterium kan worden, geopperd. Voor het overige blijft het bij het vage begrip keuzevrijheid.

Een collega suggereerde mij dat wellicht het aantal leerlingen dat een goede conciërge nog bij naam zou kunnen noemen, een aardig criterium zou kunnen zijn, maar wij vrezen dat als je dat introduceert, er ongetwijfeld in het Haagse de neiging zal ontstaan om dan de conciërgegeheugentoets te ontwikkelen en verplicht te stellen. En dat kan toch niet de bedoeling zijn. Hoe dan ook, wij horen graag wat de laatste stand van de gedachtevorming ten aanzien van deze criteria is. Bij meer duidelijkheid in dezen lijkt iedereen gebaat.

De minister zal krachtens de wet een fusievoornemen goedkeuren indien de stakeholders in het fusieproces adequaat zijn betrokken en de keuzevrijheid is gewaarborgd. Daarmee richt het wetsontwerp zich in zijn instrumentarium uitsluitend op verandering: men werpt een dam op bij nieuwe voornemens maar laat de status quo ongemoeid. Dat blijft wringen naar het gevoel van onze

fractie. Ondanks onze vragen dienaangaande, vermijdt de regering zorgvuldig een oordeel over die status quo. Zijn er inmiddels scholen die qua leerlingaantal of instellingen die qua spreiding over het land uit hun voegen zijn gegroeid, en is de keuzevrijheid voor vo- of mbo-leerlingen en hun ouders overal in ons land voldoende gewaarborgd? Natuurlijk begrijpen wij ook dat uitspraken die defusieprocessen uitlokken, bestuurlijk en politiek lastig te doen zijn, maar toch zou de minister vanuit haar verantwoordelijkheid voor het stelsel als geheel er wel iets over moeten willen zeggen. Is zij daartoe vandaag alsnog bereid?

Maatregelen die kleinere organisaties in staat stellen langer zelfstandig te blijven, zijn in het kader van deze wet niet overwogen. Wij denken daarbij onder meer aan differentiatie in taken of borging van zekere risico's voor besturen, bijvoorbeeld in de personele, rechtspositionele sfeer, waardoor kleinere besturen wellicht met een beperkter takenpakket zouden kunnen voortbestaan.

Ook maatregelen waarbij in de status quo wordt ingegrepen om daarmee kleinschaligheid en herkenbaarheid te bevorderen, zijn niet aan de orde. In het mbo en hbo, de sectoren waar de problematiek het meest acuut is, zou je kunnen denken aan het stimuleren van interne decentralisatie, bijvoorbeeld in de richting van het in het primair en voortgezet onderwijs prevalerende bestuurlijke model, het normeren van overhead en wellicht zelfs ontbinding van sommige "te" grote fusieconstructen. Wij horen graag de opvatting van de minister over deze suggesties.

Mevrouw Ten Horn zei het ook al: in samenhang met de voorliggende wetgeving loopt een aantal discussies: de verdere uitwerking van toetsingscriteria in beleidsregels, de rapportages van onderwijsjuristen over het verschil tussen richting en inrichting en de reactie van de regering op de twee rapportages van de Onderwijsraad inzake verzelfstandiging in het onderwijs. Juist die studies bieden volgens onze fractie interessante aanknopingspunten voor een beleid dat niet alleen bij verandering, maar ook in de huidige situatie de menselijke maat waar nodig dichterbij brengt. Kan de minister aangeven wanneer we daar nader over horen?

Deze Kamer heeft ook de taak om wetgeving op haar te verwachten effectiviteit te toetsen. Het voorliggende wetsvoorstel grijpt breed maar oppervlakkig aan: het benadert de gehele sector maar richt zich vervolgens alleen op verandering in de status quo. De vraag blijft of een meer op de echte problematiek gerichte benadering – minder breed maar ook gericht op de status quo in de betrokken sectoren – niet de voorkeur zou verdienen. Het gevaar dat wij hier te maken hebben met een nieuw voorbeeld van symboolwetgeving – er lijkt een ferme daad te worden gesteld maar in de praktijk verandert er weinig tot niets – is reëel. Men kan de redenering "baat het niet, dan schaadt het niet" hanteren, maar dat mag geen grond voor wetgeving zijn. Wij zouden graag zien dat de regering bereid is om daar waar de schaalvergroting is doorgeschoten – die problematiek herkennen wij de afgelopen tijd allemaal uit de media – niet alleen een drempel voor nieuwe fusies maar ook andere, wellicht verdergaande maatregelen te overwegen. Wij horen daarover graag de opvatting van de regering.

**De voorzitter:**

Het is het privilege van de voorzitter om leden die voor het eerst het woord voeren, toe te spreken. Ik gebruik de-

## Flierman

ze gelegenheid graag om u allereerst van harte te feliciteren met uw maidenspeech.

In uw bijdrage aan dit debat gaf u namens de CDA-fractie een visie op het voorstel om een fusietoets in te voeren in het onderwijs. Over dat onderwerp kunt u vanuit uw beroepservaring en uw huidige functies met kennis van zaken spreken. U begon uw loopbaan in 1980 als ambtenaar op het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, waar u ook de functie van begrotingsinspector hebt vervuld. Nadien hebt u binnen de gemeente Rotterdam en haar stadsregio diverse functies bekleed waarbij beleid en control de rode draad vormden. Als gemeentesecretaris van Arnhem van 1996 tot 2001 en als vicevoorzitter van het college van bestuur van de Universiteit Maastricht van 2001 tot 2005 hebt u zich verder ontplooid als bestuurder die verantwoordelijkheid draagt voor het algemene beleid. Dit geldt in het bijzonder voor uw huidige functie van voorzitter van het college van bestuur van de Universiteit van Twente. Naast uw reguliere functies was u tijdens uw loopbaan lid van tal van besturen, commissies en adviesorganen waarin onderwijs, wetenschap, onderzoek en bestuurlijke vraagstukken de verbindende thema's zijn; dat bent u nog steeds. Bij dit alles beperkt u zich niet tot uw eigen land. Als lid van de Hochschulrat van de Technische Universität Hamburg-Harburg en als voorzitter van het European Consortium of Innovative Universities bouwt u academische bruggen over de grenzen heen.

Op uw cv, zoals dat is te lezen op de website van de Universiteit van Twente, wordt het lidmaatschap van de Eerste Kamer vermeld onder het kopje "overige nevenactiviteiten". Zo zien wij het in dit huis graag: een brede maatschappelijke ervaring en veelzijdige dienstbaarheid aan de samenleving, die in dit huis hun weerslag vinden in uw controlerende taak als volksvertegenwoordiger, waarbij u als senator met kennis van zaken en navenant gezag kunt spreken.

Mag ik u voor de rest van de periode in deze Kamer een heel vruchtbare tijd toewensen als lid van de senaat? Nogmaals van harte gefeliciteerd!

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.



De heer **De Boer** (ChristenUnie):

Mijnheer de voorzitter. Deze bijdrage is namens de fracties van de ChristenUnie en de SGP. Onze fracties willen de heer Flierman graag van harte feliciteren met zijn boeiende maidenspeech. Ik proefde meteen al een heel stuk CDA-gedachtegoed. Ik neem aan dat dit nog wat belooft, ook in de discussie.

Eindelijk zijn wij dan toe aan de behandeling van dit wetsvoorstel. Het is immers alweer een jaar geleden dat het werd ingediend bij de Eerste Kamer. Toch hebben wij geen signalen gekregen uit het onderwijsveld dat deze wet node gemist wordt; integendeel. De reacties die wij wel kregen op deze wet, bijvoorbeeld van besturenorganisaties, waren nogal negatief. Trouwens, ook het alweer geruime tijd geleden gepubliceerde advies van de Raad van State loog er niet om: het was op kardinale punten uiterst kritisch.

Ook onze fracties hebben, ondanks de beantwoording van onze schriftelijke vragen, waarvoor dank, nog een aantal kritische opmerkingen te maken. We concentreren ons daarbij met name op het funderend onderwijs. Wij

willen in deze bijdrage met name aandacht besteden aan nut en noodzaak van dit wetsvoorstel en aan de rol die is toegedacht aan lokale overheden, de gemeentebesturen. Daarbij willen we de materie mede bekijken vanuit ontwikkelingen binnen het onderwijs in de afgelopen kwart eeuw.

Er heeft inderdaad vanaf pakweg 1985 een stevige schaalvergroting in het onderwijs plaatsgevonden. Wat het basisonderwijs betreft was de komst van de Wet op het basisonderwijs in 1985 een stimulans tot samenwerking en tot het oprichten van nieuwe scholen: kleuterschool en lagere school werden basisschool. En de voorwaarden voor schoolstichting maakten het mogelijk dat met veel nieuwe basisscholen kon worden gestart. Al snel daarna, in de jaren negentig van de vorige eeuw, leidden ontwikkelingen op rijksniveau eerst bij het voortgezet onderwijs en in het kielzog daarvan bij het primair onderwijs, tot het aangaan van samenwerkingsverbanden, uitlopend op fusies van veelal besturen. We kunnen daarbij bijvoorbeeld denken aan de Weer Samen Naar School-operatie, die ook het speciaal onderwijs direct betrof.

Al met al verminderde het aantal scholen en ook het aantal schoolbesturen fors. Het rapport van de Erasmus Universiteit van april vorig jaar met als titel "Onderzoek naar de relatie tussen financiële prikkels, fusies en schaal-grootte in het onderwijs" geeft in box 1.2. keurig aan hoe het aantal scholen verminderd is en hoe de ontwikkeling, ook recent, van 1990 tot 2008 is geweest wat betreft het aantal leerlingen of studenten per vestiging. Dat deze ontwikkeling ertoe geleid heeft dat er vragen gesteld zijn over de toename van de omvang van een aantal scholen, is begrijpelijk. De regering wil met dit wetsvoorstel daarom een dam opwerpen tegen ongewenste fusies, want het onderwijs moet op "menselijke maat" georganiseerd blijven, wat dat dan ook moge zijn.

De vraag is of de genoemde doelstelling via dit wetsontwerp ook wordt bereikt. Daar hebben onze fracties bedenkingen bij. Onderzoek heeft immers uitgewezen dat niet gezegd kan worden dat schaalvergroting per definitie leidt tot problemen wat betreft de zogenaamde menselijke maat in het onderwijs. Zeer grote scholen kunnen en worden soms kleinschalig, op de menselijke maat, georganiseerd. Daarvoor verwijs ik naar pagina 7 van het zojuist aangehaalde onderzoek. Grote schoolbesturen lukt het om kleinschalige onderwijsvoorzieningen in stand te houden, juist door het aangaan van fusies. Als voorbeeld noem ik het Carmelcollege met pakweg 35.000 leerlingen in het voortgezet onderwijs, dat het gelukt is om een groot aantal kleine scholen overeind te houden.

Schoolbesturen, onderwijsgeveden en ouders blijven best door te hebben dat ook bij een fusie het geven van onderwijs in een pedagogisch verantwoorde omgeving, ook wat de schaal betreft, een noodzakelijke voorwaarde is voor goed onderwijs. Verder vragen we ons af of de prikkel tot fuseren, in plaats van bij de schoolbesturen, niet elders lag. We vroegen de minister dan ook of het onderwijsstelsel schaalvergroting eigenlijk niet uitlokt. De regering beantwoordt deze vraag in de nadere memorie van antwoord ontkennend. Naar onze mening echter ten onrechte. Het al eerder aangehaalde onderzoek is daarin klip-en-klaar. Op pagina 5 wordt immers gesteld: "In feite hangt de geconstateerde schaalvergroting voor een belangrijk deel samen met de essentiële keuzes die gemaakt zijn voor het onderwijssysteem ... Elk systeem met lumpsumfinanciering, met de daarbij behorende verantwoordingsplicht, leerlingvolgende financiering, opheffings- en

stichtingsnormen, decentraal huisvestingsbeleid en min of meer vrije loonvorming leidt tot bepaalde effecten op schaal."

Wie vervolgens de diverse onderwijswetten doorneemt, zal constateren dat de prikkels die kunnen leiden tot fusies, vele zijn. Om enkele duidelijke voorbeelden te noemen wijzen wij op artikel 18 van de WPO over samenwerkingsverbanden tussen scholen voor po en speciaal po; ook wijzen wij op artikel 17 van dezelfde wet die een bestuurlijke fusie tussen openbare en bijzondere scholen mogelijk maakt en op artikel 71a van de Wet op de expertisecentra, waarin sprake is van bekostiging van een regionaal expertisecentrum. Met andere woorden: dit wetsvoorstel streeft naar toetsing van voorgenomen fusies, teneinde de menselijke maat in het oog te houden, terwijl diverse onderwijswetten, in ieder geval indirect, fusies nadrukkelijk stimuleren. Graag horen wij van de minister hoe zij tegen dit dilemma aankijkt en hoe zij dat denkt op te lossen.

Daarbij vragen wij of de minister ook wil reageren op het feit dat het aantal fusies de laatste jaren zienderogen is afgenomen. Gegevens in het Jaarboek onderwijs in cijfers 2010 geven dat aan. De daling van het aantal instellingen voor primair onderwijs, voortgezet onderwijs, mbo en hbo is vrijwel gestopt. Dat geldt ook voor de toename van het aantal leerlingen in het po en het vo. Voor de periode tot 2019/2020 – dat is al over een jaar of acht – wordt in het po zelfs een afname verwacht van circa 8% van het aantal leerlingen. Dat betreft omgerekend zo'n 600 à 700 scholen. In het speciaal onderwijs zal het aantal leerlingen naar verwachting zelfs met 25% afnemen. Betekent dat niet, zo vragen wij de minister aanvullend, dat de noodzaak voor een fusietoets thans eigenlijk niet meer aanwezig is? Zou het zelfs niet zo kunnen zijn dat gezien de daling van het aantal leerlingen, zeker in het funderend onderwijs, en gezien de sterke daling van het aantal leerlingen in met name krimpgebieden, fusies van scholen en schoolbesturen wel eens juist nodig zouden zijn om een bereikbaar netwerk en voldoende keuzevrijheid van funderend onderwijs in stand te houden? We wijzen in dit verband op een uitspraak van vorige week van de SER-voorzitter, de heer Rinnooy Kan, die stelt dat juist in krimpgebieden het goed kan zijn om door samenwerking een grotere onderwijsvoorziening in stand te houden.

Een ander punt dat onze fracties nadrukkelijk bezighoudt, is de rol die in het wetsvoorstel is weggelegd voor de lokale overheden. Wij zijn daar bezorgd over. We wijzen erop dat onze fracties ook bij andere gelegenheden spraken over de naar onze mening beperkte grondwettelijke rol van de lokale overheden, met name wat het bijzonder onderwijs betreft. Dat deden we bijvoorbeeld bij de behandeling van het wetsontwerp inzake het onderwijsachterstandenbeleid en ook bij de behandeling van het wetsontwerp voorzieningenplanning scholen.

We betreuren het dan ook dat bij amendement in de WPO, de WVO en de Wet op de expertisecentra is toegevoegd dat bij een aanvraag en een fusie-effectrapportage een advies van het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten over de wenselijkheid van de voorgestelde fusie is gevoegd. We raken hier immers het principiële punt van het al dan niet mogen delegeren van bevoegdheden op het terrein van het onderwijs van de centrale overheid naar de lokale overheden, de zogenaamde verticale delegatie. Onomstreden is, en ik denk dat de minister dat met ons eens is, dat de Grondwet vergaande decentralisatie verbiedt. Bij de parlementaire dis-

cussie over de overdracht van de huisvestingsvoorzieningen naar gemeenten en ook bij de discussie over het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid – beide discussies vonden enige jaren geleden plaats – is deze kwestie nadrukkelijk besproken.

Het toenmalige kabinet redeneerde als volgt. Als er twijfel is over de grondwettigheid van een delegatie kan de wetgever per geval de geoorloofdheid en de grenzen van een verticale delegatie vaststellen, mits deze berusten op een wet die ook de reikwijdte en de grenzen van die bevoegdheden aangeeft. Ons aansluitend bij die redeneratie – de onze zou overigens niet zo zou luiden, want daarin zou er met name van uitgegaan worden dat bij twijfel de wetgever de handen niet vrij heeft – geldt voor het onderhavige wetsvoorstel dat in ieder geval helder moet worden gemaakt waar het advies van B en W betrekking op mag hebben, waartoe het beperkt moet zijn en wat de formele status ervan is. We verzoeken de minister dan ook nadrukkelijk uiteen te zetten hoe het door ons bedoelde amendement moet worden gelezen en geïnterpreteerd. Waarop heeft het advies van B en W betrekking? Beperkt zich dat bijvoorbeeld tot de wijze waarop de huisvesting wordt geregeld? Waarover dient het niet te gaan? Wat is de formele status ervan?

Helderheid en transparantie zijn absoluut noodzakelijk, zeker omdat de gemeenteraad of het college van B en W als betrokkenen bij het openbaar onderwijs of als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs, ook bij fusies van dat openbaar onderwijs kan worden betrokken en dan dus het eigen fusieproces zal moeten keuren. Dit punt weegt zwaar voor onze fracties bij de beoordeling van dit wetsvoorstel.

Een volgend punt dat onze aandacht verdient, is de door fusies beperktere keuzevrijheid van ouders en studenten voor onderwijs dat het beste past bij hun levensovertuiging, capaciteiten enzovoorts. In de memorie van toelichting wordt dit zelfs een centraal element in het wetsvoorstel genoemd. Het zal de minister niet vreemd voorkomen dat dit aspect onze fracties zeer aanspreekt. De vrije keuze van een onderwijsinstelling door ouders en studenten is een groot goed. Die keuzevrijheid wordt in ons bestel beperkt door diverse wettelijke voorwaarden voor onder andere schoolstichting en -opheffing. Op pagina 7 van de memorie van toelichting noemt de minister ook de kwaliteit van het onderwijs en de doelmatige besteding van de middelen als aspecten die bij de keuzevrijheid een rol spelen. Kan de minister echter ook wat concreter aangeven wat de negatieve gevolgen van schaalvergroting voor de schoolkeuze tot nu toe zijn geweest? Is het niet zo, om een voorbeeld uit het primair onderwijs te noemen, dat schaalvergroting bij kleinere richtingen in het onderwijs juist geleid heeft tot het openblijven van scholen en dus het in stand houden van een stuk pluriformiteit, juist als gevolg van besturenfusies? En wil de minister reageren op het volgende citaat van de onderwijsjurist professor Zoontjes, die stelt: "In het primair en voortgezet onderwijs zijn fusies vaak nodig om het voortbestaan van kleine scholen te garanderen, zeker in krimpregio's. In die sectoren gaat het ook niet om het beperken van leerfabrieken, want die zijn er helemaal niet. Ook zorgen grote besturen vaak zelf voor variatie, terwijl concurrentie soms leidt tot eenheidsworst." Dat stond in het blad van de VOS/ABB.

Wat in dit verband wel nadrukkelijk de aandacht verdient, is onzes inziens de positie van het openbaar onderwijs, met name dus in het funderend onderwijs. In ons

onderwijsstelsel moeten we beide kanten van ons onderwijsbestel, dus openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs, tot hun recht blijven laten komen, ook bij schaalvergroting. Licht hier echter niet met name een grote taak voor het uiteindelijke bevoegd gezag van het openbaar onderwijs, dus het lokaal bestuur, zeker daar waar wettelijk toegestane samenwerking tussen openbare en bijzondere scholen aan de orde is? En ligt bij het bijzonder onderwijs de verantwoordelijkheid voor fusies en het overeind blijven van keuzevrijheid niet met name bij dat bijzonder onderwijs zelf en is de overheid daarbij niet alleen maar toezien? Wel kunnen we ons voorstellen dat, om pluriformiteit in stand te houden, aanvullende mogelijkheden inzake stichting en behoud van scholen worden gecreëerd, maar dan door de rijksoverheid. Wil de minister hier aanvullend beleid ontwikkelen? Al met al een onderdeel van deze wet dat ons zeer ter harte gaat en waarvan wij hopen en verwachten dat de minister ons nader zal informeren over de wijze waarop zij die door ouders gewenste pluriformiteit denkt te waarborgen.

Ten slotte nog enkele kortere punten. In de memorie van toelichting wordt op pagina 2 gesproken over de fusietoets als onderdeel van een breder programma. Hoe denkt dit kabinet daarover en wat wordt daar nu en op termijn concreet aan gedaan? Worden bijvoorbeeld stichtingsnormen verlaagd?

De aanvraag tot fusie en de fusierapportage dienen een aantal elementen te bevatten, onder andere – ik citeer – "de effecten van de fusie op de keuzevrijheid, in het bijzonder de effecten van de fusie op de spreiding en omvang van de rechtspersonen en scholen in het voedingsgebied en de onderwijskundige en bestuurlijke diversiteit van het onderwijsaanbod in het voedingsgebied", aldus het voorgestelde artikel 64b WPO, artikel 66b Wet op de expertisecentra en artikel 53f van de WVO. Dat is nogal wat. De toelichting op deze artikelen is echter mager. Precieze criteria om keuzevrijheid, onderwijskundige diversiteit et cetera te meten en te wegen, worden niet gegeven. Naar de mening van onze fracties wordt hierdoor willekeur niet uitgesloten. Terecht heeft naar onze mening de Raad van State opgemerkt, dat de hoofdlijnen van een dergelijke toetsing eigenlijk in de wet moeten worden vastgelegd. Uitwerking kan dan via AMvB of ministeriële regeling worden gedaan. Dat is ook hier naar onze mening nodig. Zeker als ook getoetst wordt op onderwijskundige diversiteit komt de vrijheid van inrichting immers direct ter sprake. Graag een reactie van de minister.

Aansluitend bij het vorige punt: tijdens de behandeling in de Tweede Kamer heeft de toenmalige minister van OCW een aantal toezeggingen gedaan. Voor ons is ook van belang de toezegging dat het concept van een ministeriële regeling voor de onafhankelijke commissie die de fusietoets gaat uitvoeren, de Tweede Kamer zal worden toegestuurd. Onze fracties zouden, mocht deze wet worden aangenomen, dit concept ook graag in de Eerste Kamer willen zien.

Voorzitter, onze fracties hebben dus nogal wat vragen bij dit wetsvoorstel. U begrijpt dat wij met grote spanning de reactie van de minister afwachten.



De heer **Staal** (D66):

Voorzitter. Allereerst mijn felicitaties aan de heer Flierman met zijn maidenspeech. Hij kan daar lang op teren. Het is voor dit huis een blijvend rijbewijs. Zo ervaar ik het, nu ik

zelf na twintig jaar en twaalf jaar afwezigheid weer achter dit spreekgestoelte sta. Toen sprak ik over de politie en nu over iets geheel anders, het onderwijs. Een onderwijs, waarvan mijn vader overtuigd was dat ik er zeker van genoten had, daarbij in het midden latend of ik het ook voldoende genoten had. Met des te meer genoegen lever ik dan ook mijn bijdrage vandaag aan dit debat. Ik doe dat graag ook namens de OSF.

Het individu volgt onderwijs dat hem of haar bewust maakt van zijn of haar talenten en het onderwijs helpt die talenten ook te ontwikkelen. Het belang ligt bij het opleiden van toekomstige generaties van ons land. Dat begint bij goed georganiseerd basisonderwijs, maar geldt eens te meer voor middelbare scholen en beroepsopleidingen. In de kern gaat dit wetsvoorstel om de vraag hoe we dienen om te gaan met fusierende scholen. De regering wenst het fusieproces inzichtelijk te maken en ervoor te zorgen dat een fusie gedragen wordt door de diverse belanghebbenden. Dit is ook het primaire doel van de fusie-effectrapportage, die als gevolg van dit wetsvoorstel voor elk fusieproces moet worden opgesteld. De fracties van D66 en OSF erkennen dat fusieprocessen lang niet altijd worden gedragen door de deelnemers aan het onderwijs, de ouders en het onderwijspersoneel. Om dergelijke belangen bij fusies te beschermen, is wetgeving geoorloofd.

De D66-fractie vindt de menselijke maat in het onderwijs van grote waarde. Het is een voorwaarde voor de effectiviteit en maatwerk in het onderwijs. Onderwijs gaat voor D66 niet om managementberekeningen of efficiëntere organisatie-eenheden. Niet alleen omdat leerlingen niet mogen verdwalen in veel te grote scholen, maar ook omdat onderwijs in de kern gaat over het overdragen van belangrijke kennis en vaardigheden op toekomstige generaties. Denken over onderwijs begint daarom voor de D66-fractie bij het individu en niet bij de bestuurlijke of institutionele organisatie.

Daarom staan onze fracties positief ten opzichte van de doelstellingen van dit voorstel. Toch speelt de bestuurlijke organisatie een belangrijke rol in het daadwerkelijke slagen van het onderwijs. De fracties van D66 en OSF steunen de gedachte achter de fusietoets, maar vragen zich af of het voorstel ver genoeg gaat om keuzevrijheid in het onderwijs te waarborgen. Onze fracties vragen zich ook af hoe een algehele keuzevrijheidsrapportage van het Nederlandse onderwijs op dit moment zou uitpakken. De minister zal naar ik aanneem antwoorden dat het onderhavige voorstel daar niet over gaat. Dat gaat alleen over nieuwe pogingen om te grote scholen tot stand te brengen. Maar welke maatregelen werken effectief tegen het bestaande gebrek aan keuzevrijheid in sommige regio's? Concurrentie leidt immers vaak tot betere kwaliteit. Het is belangrijk dat leerlingen iets te kiezen hebben. Ook scholen kunnen elkaar uitdagen om tot betere prestaties te komen. Graag een reactie van de minister hierop.

In schriftelijke vragen heeft de D66-fractie gevraagd naar prikkels die uitgaan van de bekostigingssystematiek van het onderwijs. In haar antwoorden aan deze Kamer heeft de minister aangegeven dat geen specifieke elementen in wet- en regelgeving zijn gevonden die schaal-grootte bewust stimuleren. Onze fracties is niet geheel duidelijk of de minister daar ook mee zegt dat de fusies niet worden gestimuleerd door de bekostigingssystematiek. Is in het woordgebruik over het stimuleren van schaal-grootte ook het stimuleren van fusies begrepen? De fracties van D66 en OSF vragen de minister of er op



## Staal

dit moment financiële fusieprikkels in het stelsel aanwezig zijn.

Dan het toezicht van de minister. De minister kan slechts een fusie afkeuren indien de fusie leidt tot significante belemmering van de keuzevrijheid van ouders en leerlingen in een bepaald gebied. Welke rol ziet de minister weggelegd voor het ministerie bij het toetsen van het criterium "significante belemmeringen"? Een onafhankelijke adviescommissie brengt advies uit aan de minister. Uit de antwoorden van de minister maken onze fracties op dat het zwaar weegt wanneer het onderwijsaanbod door de fusie verschaalt, waardoor betrokkenen in hun keuzevrijheid worden belemmerd. Er is al door meerdere fracties naar gevraagd. Kan de minister deze Kamer meer duidelijkheid verschaffen over de reikwijdte van de ministeriële toetsing? Hoe groot ziet de minister haar rol in de uiteindelijke goedkeuring of afkeuring van een fusie?

De fusie-effectrapportage doet onze fracties denken aan de bekende milieueffectrapportage. Van deze milieurechtelijke evenknie wordt nog wel eens gezegd dat naar de meest gewenste resultaten wordt toegeschreven. Ik ben geen expert in milieurecht, maar dat kan natuurlijk niet de bedoeling zijn. Daarom hierover een vraag van onze fracties. Op welke wijze gaat de minister voorkomen dat ook de fusie-effectrapportage wordt gebruikt om naar de gewenste richting toe te schrijven? Daarmee zou het immers verworpen tot een rituele dans in het fusieproces. Onze fracties vragen zich dan ook af of een kritisch geluid van ouders of leraren kan doorklinken in de rapportage. Hoe is de rol van deze betrokkenen gewaarborgd? Kan de minister onze fracties garanderen dat hier geen extra bureaucratie wordt opgetuigd die niet tot een wezenlijk andere uitkomst leidt? Natuurlijk stel ik die vraag vooral ook omdat de Haagse bureaucratie vaak de grootste bedreiging lijkt van het onderwijs.

Met instemming constateren onze fracties dat de minister in de memorie van antwoord opmerkt dat fusies niet automatisch ongewenst zijn. Gezien de demografische ontwikkelingen in een aantal gebieden in Nederland is het volgens onze fracties niet uitgesloten dat fusies in de toekomst nodig blijven. Het CBS heeft becijferd dat de bevolking op het platteland in de groep van 0- tot 20-jarigen met 21% zal afnemen. Deze ontgroening van de bevolkingsopbouw zal zijn weerslag hebben op de organisatie van het onderwijs in landelijke gebieden. Noodzaak voor sluiting van scholen of fusies zal in krimpregio's te meer aanwezig zijn.

Voorzitter, ik rond af. Met de doelstelling van dit wetsvoorstel is niets mis, maar over de praktische uitwerking van dit wetsvoorstel hebben onze fracties nog vragen. Ik voeg er nog een aan toe. Kan de minister aangeven hoe lang betrokkenen uiterlijk moeten wachten op een goedkeuring of afkeuring van de fusie? Hierin begrijpen onze fracties ook de termijn die de adviescommissie nodig heeft om tot een advies te komen op basis van de fusie-effectrapportage en andere gegevens. Kan de minister het behandelproces nader toelichten? De minister vindt onze fracties aan haar zijde waar het de doelstellingen van dit wetsvoorstel betreft. Wij wachten de beantwoording van de minister in eerste termijn over uitwerking en concretisering graag af.

De vergadering wordt van 14.47 uur tot 15.45 uur geschorst.



### Minister Van Bijsterveldt-Vliegenthart:

Voorzitter. Ik dank de Kamer voor haar inbreng in eerste termijn. Ik dank haar voor het engagement dat eruit sprak. Ik wijs met name op de woorden van mevrouw Dupuis. Zij was heel betrokken. We hebben eerder een dergelijk pittig debat met elkaar gevoerd. Ik kom daar straks nog op terug.

Er zijn veel vragen gesteld over nut en noodzaak van het wetsvoorstel. Dat is een goede zaak, want we maken geen wetten om niet. We maken wetten omdat we iets willen bewerkstelligen. Er gaan verschillende gedachtenlijnen achter schuil: is het wetsvoorstel nog nodig, nu de schaalvergroting al heeft plaatsgevonden?; het wetsvoorstel is niet nodig, aan schaalvergroting zitten ook goede kanten; het wetsvoorstel heeft geen nut, want het laat de status quo in stand en daar zitten bezwaren aan; het wetsvoorstel heeft geen nut, want het bevat niet de goede instrumenten. Kortom, vanuit allerlei invalshoeken worden kanttekeningen geplaatst. Dat is een goede zaak, want dat maakt dat we scherp zijn op wat we aan het doen zijn.

Hoe weeg ik het wetsvoorstel? Voor mij ligt het zwaartepunt van het wetsvoorstel bij het verder stroomlijnen en verstevigen van de besluitvormingsprocedure rondom fusies. In de fusie-effectrapportage moet alles zijn beslag krijgen. Dat kennen we nog niet tot nu toe. Het is eigenlijk datgene wat zojuist door mevrouw Linthorst werd gezegd, namelijk een openbare verantwoording, maar dan wel vooraf. Dat vind ik het grote waardevolle punt van dit wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel ziet ook toe op het vastleggen van de zorgvuldige procedure. Inhoudelijk zal ik als minister nauwelijks kijken naar de effectrapportage, maar wel of procedureel alle stappen goed zijn gezet. De fusietoets zelf fungeert als een sluitstuk. Ik zie de toets ook echt als een uiterst middel voor gevallen waarin uiteindelijk toch sprake is van een fusie waaraan grote bezwaren kleven vanuit het oogpunt van keuzevrijheid en legitimatie. Ik ga daar straks nog even wat dieper op in, want dat zal ongetwijfeld gewenst worden.

Anders gezegd, ik wil de betekenis van dit wetsvoorstel niet overschatten. Het is een nuttig instrument voor bijzondere situaties, versterkend voor de voorbereidingsprocedures waarom het gaat. Het geeft ons de mogelijkheid om toekomstige situaties te beïnvloeden. Met het typeren van het wetsvoorstel als symboolwetgeving, doe je het tekort. "Baat het niet, dan schaadt het niet" doet geen recht aan het voorstel, want zoals ik zojuist heb gezegd, zitten er zeer waardevolle elementen in.

Tot zover mijn algemene inleiding. Ik ga nu over tot het beantwoorden van de vragen, die een breed bereik kennen. Ik doe dat in drie stappen. Ik begin met nut en noodzaak – ik praat daar nog even verder over door – dan de toetsing door de minister en tot slot zeg ik in algemene zin nog wat over schaalvergroting, met name dankzij de heer Flierman, die ik feliciteer met zijn zeer boeiende en voor mij ook herkenbare maidenspeech.

Mevrouw Dupuis was de eerste spreker. Zij had een vrij pittige inbreng. Zij zei dat ze het wetsvoorstel niet nodig vindt en vraagt waarom het wel nodig is. Ik heb al gezegd waarom ik het een belangrijk wetsvoorstel vind. Wat mij opviel, was dat mevrouw Dupuis heel sterk sprak vanuit de instellingen en de besturen. Dat viel mij overigens ook op bij de heer De Boer. Maar een school is een gemeenschap van mensen, niet alleen het bestuur. Er zijn docen-

## Van Bijsterveldt-Vliegenthart

ten, leerlingen en ouders. Het begint met het bevoegd gezag en daar eindigt het ook mee wat mij betreft, maar daartussen zitten veel mensen die veel belang hebben bij goed onderwijs en bij een goede school en die ook hun ideeën hebben. Zij hebben wel degelijk echt belang bij deze wet. Zij krijgen met deze fusievoorstellen, zoals die langs dit wetsvoorstel zullen gaan lopen, de mogelijkheid om volop betrokken te zijn bij alle facetten.

Mevrouw Dupuis en de heer De Boer vroegen terecht: is het niet de overheid zelf die fusies stimuleert? De heer Staal vroeg: komt het voor in de bekostiging? Naar eer en geweten: nee. Het komt in de bekostiging niet zozeer voor, dan wel als een stimulerend aspect, behalve dat soms de economische kant van een instelling aan de orde is of het aanzien van een instelling. Dat laatste vind ik altijd een heel slechte argumentatie, maar die hebben wij in het verleden hier en daar wel gezien. Maar natuurlijk zit er in het feit dat je beleid maakt en dat de wereld complexer wordt, wat wij niet alleen zien in het onderwijs maar op heel veel maatschappelijke en commerciële terreinen, een stimulans voor scholen om zo nodig af en toe die stap te zetten. Daarover ben ik het met mevrouw Dupuis eens. Aan de ene kant betekent dat dat het Rijk door allerlei maatregelen – de lumpsum in het primair onderwijs is daar een mooi voorbeeld van – een stimulans tot samenwerking tot stand brengt. Soms is dat een bestuurlijke samenwerking, soms een samenwerking van twee eenpitters die een aantal zaken wat beter met elkaar regelen. Aan de andere kant zijn wij ons er bewust van geworden dat dat ook zijn grenzen kent en dat almaar stappen zetten in schaalvergroting ook nadelen kent. Dat is ook onze taak en heeft te maken met de bewustwording die de afgelopen jaren ook in de Tweede Kamer naar voren gekomen is. Ik ga zo meteen, heel concreet naar aanleiding van vragen van de heer De Boer, graag wat dieper in op de vraag wat de negatieve elementen van schaalvergroting waren. Dat doe ik bij mijn algemene deel. Ik ben het dus eens met de stelling van mevrouw Dupuis dat er bij het Rijk sprake is van die twee aspecten: soms kan het stimulerend, soms afremmend bezig zijn naar één beweging. Dat geef ik eerlijk toe. Het gaat erom of dat goed in evenwicht kan blijven.

Er werd gezegd: het wordt een ramp. Dat hebben wij wel eens eerder tegen elkaar gezegd bij een bepaald wetsvoorstel. Daar kan ik nu terugkijkend van zeggen: het is geen ramp geworden maar een verrijking in het onderwijs. Het ging over de schoolboeken, als ik dat woord hier nog één keer mag noemen. Dat is inmiddels echt een succes geworden. Scholen zijn er buitengewoon enthousiast mee aan de slag gegaan. Het is ook allemaal goed gegaan met onderwijsnummers, titels en weet ik veel wat toen allemaal langskwam. Men is inmiddels ook heel goed bezig om er buitengewoon efficiënt mee om te gaan, ook in de richting van digitalisering, innovatie et cetera. Ik zou dat dus niet zo graag terugdraaien, in ieder geval wat dat betreft.

Ik hoop ook dat dit geen ramp wordt. Wij moeten hier zorgvuldig stappen in zetten. Dat doen wij enerzijds met dit wetsvoorstel, waarin duidelijk wordt aangegeven dat het zwaartepunt bij de effectrapportage ligt. Anderzijds moet de minister haar terughoudendheid erkennen. Maar – daarmee kan ik gelijk een toezegging doen aan de heer De Boer – het is goed dat de richtlijn, die er uiteindelijk komt, die beleidslijn, ook naar de Eerste Kamer komt. Sterker, ik hecht eraan dat de Eerste Kamer daar ook nog naar kijkt, want zij is de Kamer die daar bij uitstek scherp

op moet zijn, ook in die zin dat zij toetst wat mogelijk is gelet op de Grondwet.

De heer Flierman vroeg: is dit nou wel nodig voor po en vo? Het zou meer nodig zijn voor mbo en hbo. Ik denk dat het voor beide heel goed is vanwege het belang dat ik hecht aan de fusie-effectrapportage. Juist op een basis-school, waar ouders soms zeer bij betrokken zijn, is het goed dat een heel ordentelijk proces ontstaat waarin de directeur niet langskomt in de medezeggenschapsraad en zegt: wij hebben er eens goed over nagedacht en denken echt dat het het beste is om een fusie aan te gaan. Je zult maar ouder zijn op zo'n school. Ik zie het helemaal voor mij. Dan knik je maar heel snel ja, want het is toch de directeur van de school van jouw kind.

Ik vind het dan heel mooi dat men ook wettelijk moet voldoen aan een proces waarin goed in kaart wordt gebracht wat de alternatieven waren, wat de negatieve consequenties zijn, hoe wordt omgegaan met de organisatie et cetera. Daar komen allerlei aspecten bij kijken die in de effectrapportage zitten, ook voor de ouders van het voortgezet onderwijs en het primair onderwijs. Dan is de vraag of een minister uiteindelijk, buitengewoon terughoudend – ik ga daar straks nog iets fundamenteeler op in – ook nog eens kan kijken naar de keuzevrijheid. Een casus in het voortgezet onderwijs is daar een goed voorbeeld van: Deventer. Daar kon een ouder uiteindelijk maar bij één schoolbestuur terecht. Je zult maar een probleem hebben met het schoolbestuur. Dan mag je daar bijvoorbeeld best goede afspraken over maken met de fuserende partij. Overigens was daarbij sprake van een samenwerkingsbestuur, moet ik eerlijk toegeven. Daarbij zijn wij sowieso, zo zeg ik tegen de heer De Boer, buitengewoon scherp, openbaar en bijzonder; hij heeft gelijk.

De heer **De Boer** (ChristenUnie):

De minister was mij al een beetje voor, want het is juist dankzij het feit dat dat grote schoolbestuur het geweld heeft en de ruimte gegeven heeft om een aantal openbare scholen overeind te houden in Deventer, dat het gelukt is. Wij moeten de zaak dus niet omdraaien. De minister doet het niet, maar het wordt in de publiciteit nogal eens als slecht voorbeeld gepresenteerd. Dit was dus niet slecht.

Minister **Van Bijsterveldt-Vliegenthart**:

Daarmee wordt aangegeven dat dit een kant kent die misschien even extra scherpte en alertheid van zo'n commissie vraagt. Maar zo'n commissie trekt vervolgens wel de conclusie: doen wij dit niet, dan hebben wij het simpelweg niet meer. Dat is ook een werkelijkheid. Zoals wij overigens morgen in de Tweede Kamer ook zullen zien bij een wetsvoorstel dat hier straks aan de orde is, gaat er bij samenwerkingsscholen sprake zijn van die extra scherpte. Daar hebben wij immers een verantwoordelijkheid voor vanuit het duale stelsel. Dus het heeft echt een toegevoegde waarde dat wij het voor alle schoolsoorten doen, zo zeg ik tegen de heer Flierman, al zit die waarde alleen al in het voortraject.

Overigens stel ik met vreugde vast dat er bij hbo en mbo nu ook echt instemming moet zijn, mede met dank aan een amendement dat in de Tweede Kamer is ingediend met als eerste ondertekenaar de heer Jasper van Dijk. Ik vind dat een goede zaak, want bij die instellingen mag er echt eens inspraak zijn van mensen die het heel direct betreft. Dat gaat mij echt aan het hart. Daar is het bestuur soms heel ver weg gezonken van waar het in die scholen, dichtbij, in de klas om moet gaan.

## Van Bijsterveldt-Vliegenthart

De heer De Boer gaf aan: ik heb geen problemen gehoord. Dan kom ik even terug op het toch wat bestuurlijke karakter van het betoog. Er zijn meer partijen dan het bestuur. Er zijn ook ouders, leerlingen en docenten. Als je naar het CNV gaat of met docenten, leerlingen en ouders rond zo'n proces spreekt, dan zijn er vaak mensen die zeggen: ik heb het gevoel dat ik er niet bij betrokken ben, terwijl ik het eigenlijk geen goede zaak vind, ik er meer over had willen weten en ik het debat had willen aangaan binnen mijn school. Dat is het grote punt van die effectrapportage.

Wordt de menselijke maat ermee geholpen? De betrokkenheid van alle partijen binnen de school als gemeenschap geeft een menselijke maat, want je wordt gekend en erbij gehaald. Dat vind ik een kracht. Dat kan ook in de toekomst betekenen dat een school bij al te grote plannen van de heren en dames bestuurders het volgende zegt. Nee, daar voelen wij niet zo veel voor. Wij willen eerst zien dat de menselijke maat voldoende wordt geborgd. Dat willen wij graag aangepast zien en pas dan zeggen wij ja. Ik vind dat pure meerwaarde, ook voor de menselijke maat en alleen al voor dat kortetermijntoekomstverhaal.

Er werd aangegeven dat een daling van leerlingenaantallen fusies juist nodig maakt. Ik denk dat dat een werkelijkheid is. Kijk eens naar wat er in Zeeland en Friesland gebeurt. Wij proberen daar op allerlei manieren aan te werken. Vandaar dat ik buitengewoon blij ben met de kleinscholenregeling, waardoor ik de discretionaire bevoegdheid heb om af te wijken van de drieëntwintig als ondergrens. Maar ik ben net als de heer De Boer van mening dat wij om veel fusies blij zullen zijn omdat scholen daarmee in stand worden gehouden. Daarom wil ik ook aansluiten bij de betogen van de heer Flierman, de heer Staal en mevrouw Ten Horn. Niet elke fusie is per definitie slecht. Zij brengt ons vaak ook heel goede punten. Anders waren wij al heel wat scholen minder rijk geweest, juist in de kleine kernen en dorpen, waar een school nog het enige echt levendige punt is. Dat wat betreft nut en noodzaak.

Ik kom bij de toetsing door de minister. Die luistert nauw. Dat vind ik zelf ook. Dit wetsvoorstel is in de afgelopen periode door de vorige minister getrokken. Die heeft het in de Tweede Kamer behandeld. Nu ben ik daar zelf actief bij betrokken. Dan kijk je natuurlijk toch even heel scherp naar zo'n wetsvoorstel. Ik ben mij er scherp van bewust dat wij buitengewoon zorgvuldig moeten handelen in dit opzicht. Het is heel goed om hier vast te stellen, ook voor de Handelingen, dat het verdwijnen van richting primair een verantwoordelijkheid is van het bevoegde gezag. De vrijheid van onderwijs is immers een recht. De zorg van de regering gaat primair naar het openbaar onderwijs en naar het stelsel in zijn totaliteit, waarin ouders voldoende mogelijkheden moeten worden geboden om een goede keuze te maken. Vrijheid van onderwijs en het bijzonder onderwijs worden toch vooral gedragen door de dragers ervan: het bevoegd gezag, dat ooit ontstaan is uit het initiatief van ouders. Ik vind het wel belangrijk om dat hier duidelijk te zeggen. Daarom moet een commissie, en daaraan verbonden de minister, van goeden huize komen als men op dit punt iets wil doen. Stel dat het in Deventer geen samenwerkingschool was geweest, maar een fusie, dan krijg je misschien het debat over de vraag of je ouders wel recht doet. Het kan echt een probleem zijn als je kind een probleemkind is, en ook zo bekend staat bij het schoolbestuur, en bij de ene school er-

uit wordt gehaald en bij een andere school weer naar binnen moet. Dan is er een commissie die daar scherp naar kijkt. Een minister moet eerst het gesprek aangaan met het bevoegd gezag en uiteindelijk een besluit nemen. Dat moet wel gedaan worden vanuit de terughoudende positie dat de richting primair een verantwoordelijkheid is van het bevoegd gezag.

Ook in het pedagogisch-didactische concept ligt een belangrijke bevoegdheid voor het bevoegd gezag. Het bijzonder onderwijs kent niet alleen denominaties, maar ook de bewuste keuze voor pedagogisch-didactische richtingen. Dan gaat het om de inrichting van het onderwijs. Daar bemoeit de overheid zich overigens wel wat sterker mee. Dat zien we op allerlei terreinen. De een vindt het niet ver genoeg gaan, terwijl de ander het juist te ver vindt gaan. In dit soort gevallen zal ik heel zorgvuldig nagaan hoe het besluitvormingsproces is verlopen en of alle belangen goed afgewogen zijn, ook die van de ouders die hechten aan zo'n specifiek onderwijsconcept. Als het goed is, is dat eigenlijk al in zo'n proces aan de orde geweest. Dat is toch de kracht van zo'n effectrapportage. Als de belangen onvoldoende afgewogen zijn, kan dat reden zijn om het gesprek aan te gaan. Als daar een negatief beeld uit ontstaat, kan dat reden zijn voor afkeuring. Daar zal ik de Kamer middels een beleidslijn zo goed mogelijk over proberen te informeren. Ik wil trouwens wel zeggen dat de percentages kunnen wisselen. Mevrouw Ten Horn vroeg daarnaar. Het maakt uit of je spreekt over Friesland of over de Randstad. Het zal in zijn context gewogen moeten worden. In dat opzicht moeten we eerlijk zijn. We zien dat dit een lerend proces is. Samen moet je bekijken wat goed werkt en wat niet. We moeten er niet beducht voor zijn om opnieuw in de Tweede of Eerste Kamer het debat te zoeken over de uitwerking van wetten. Ik zal proberen de Kamer daarover middels een beleidslijn te informeren, zodat zij de gelegenheid krijgt daarop een reactie te geven.

### Mevrouw Ten Horn (SP):

Wanneer komt het concept van de ministeriële regeling waarin die algemeen bindende voorschriften omtrent de adviescommissie die de minister gaat adviseren over de fusietoets en de algemene beleidsregels die een nadere specificatie geven, naar de Kamer? Is de minister van plan die te sturen?

### Minister Van Bijsterveldt-Vliegenthart:

Die stuur ik op. Ik kom nog terug op het moment waarop ik dat zal doen. Ik weet dat men zich daarover buigt. Het is een punt van grote aandacht, ook van mij persoonlijk.

Dat wilde ik zeggen over richting en inrichting. Het ene wil ik zwaarder beschouwen in het licht van artikel 23 dan het andere. Bij beide heeft het bevoegd gezag echter een belangrijke rol.

Hoe moet de rol van de gemeente gewogen worden bij de toets? Mevrouw Linthorst ziet er een anker in. De heer De Boer ziet er een mogelijk gevaar in. Voor mij is het heel simpel. Er is via een amendement in de Tweede Kamer iets aan toegevoegd. De gemeente heeft een rol en verantwoordelijkheid op het gebied van huisvesting en samenhang van voorzieningen in bredere zin. Het wordt een onderdeel van de effectrapportage. Ik vind het belangrijk dat de medezeggenschapsraad die uiteindelijk ja of nee zegt, en het bevoegd gezag dat het uiteindelijk bij mij indient, op de hoogte is voordat men ten finale een besluit neemt. Daar moet de weging van de gemeente in

## Van Bijsterveldt-Vliegenthart

meegenomen zijn. Daarbij moet ik het formeel laten, want de Grondwet biedt de gemeenten niet meer ruimte dan in dat opzicht. Zo weeg ik het dus. Als er echt gekke dingen uit voortkomen, bijvoorbeeld het bouwen van grote gebouwen, vind ik het terecht dat de gemeente aan de bel kan trekken. Dan moet er worden afgesproken dat zulke zaken niet gebeuren.

De heer Flierman vroeg of er harde normen moeten worden gesteld, want die zijn scherper dan de criteria die hun uitwerking nog moeten krijgen. Dat ben ik met hem eens, maar harde normen voldoen uiteindelijk niet aan het verrichten van maatwerk. Ik denk dat de heer Flierman dat toch ook belangrijk vindt. Een harde norm in een Fries dorp is heel wat anders dan een harde norm in Utrecht. Een fusie van vo-scholen in Utrecht zit echt in een ander krachtenveld dan een fusie van vo met bve. Je hebt dan verschillende sectoren die willen fuseren en je zit in verschillende contexten. Het is belangrijk dat we zulke dingen niet helemaal scherp vastleggen, alhoewel ik de wens om helderheid heel goed begrijp. Dan hebben we wel helderheid, maar voldoen we niet aan wat goed is voor schoolbesturen om goede afwegingen te maken.

De vraag van de heer De Boer over pluriformiteit heb ik al beantwoord toen ik inging op de vragen rond richting en inrichting. We willen toetsen en waar nodig volgens de Grondwet distantie houden. De criteria stuur ik toe. De heer Staal had daar ook een vraag over. Die heb ik eigenlijk ook indirect beantwoord.

De heer Staal vroeg ook hoe het zit met de fusie-effectrapportage. Bij de milieueffectrapportage weten we hoe het gaat. Die kan zich soms zo ontwikkelen als wij graag willen. Het mooie van de fusie-effectrapportage is dat ouders, leerlingen en docenten erbovenop zitten. Zij kennen hun eigen situatie door en door. Zij zijn zeker deskundig. Bij de milieueffectrapportage komen de milieukundigen uit de hoek en lijkt het papier soms geduldig. Meestal zal het wel goed gaan, maar ik herken wel iets van wat de heer Staal zei. In dit geval gaat het echter over de ervaringsdeskundigen in de school zelf. Zij zijn er goed toe in staat om te zeggen hoe het zit. Ik heb hierover met het LAKS en de bonden gesproken. Zij zeggen dat zij graag willen meedenken omdat het hun aangaat. Datzelfde geldt voor ouderorganisaties. Ik heb er vertrouwen in dat de legitimatie van dit proces een veel sterkere basis kent dan een proces dat soms heel ver weg van mensen, ook qua deskundigheid, wordt geformuleerd. Als de medezeggenschapsraad tegen de fusie is, komt het voorstel niet eens bij mij. Dan is het gewoon afgelopen. De voorwaarde dat ik er überhaupt naar kijk, is dat men ermee heeft ingestemd. Dat geeft echt meerwaarde. De medezeggenschapsraad is dus aan zet. Hij krijgt ook veel materiaal om zich over te buigen.

De heer Staal heeft het over de rol van de ouders en de leerlingen gehad. Dat onderwerp heb ik net eigenlijk al toegelicht. Geeft dat meer bureaucratie? Ik vind eigenlijk dat elk proces allang zo had moeten worden ingericht. Het gaat ergens over. Je bent geen bedrijf, al is een bedrijf als het goed is ook een gemeenschap van betrokkenen. Dit gaat mensen aan het hart. Dan hoor je als bestuur de zaken goed, overzichtelijk en openhartig neer te zetten om vervolgens tot een oprechte afweging te komen op elk niveau in de school. Dit stroomlijnt het proces wel. Als een bestuur het niet goed doet, heeft het veel last van bureaucratie. Als ouders er echt veel moeite mee hebben, komt de molen van juridische toestanden op gang. Hier gaat het om openbare verantwoording vooraf waar in-

vloed is van de betrokken partijen. Dat is winst. Dat geeft uiteindelijk een beter proces. Aan het eind van de rit is het proces van iedereen geweest. Zo hoort het ook op een school.

Er is gevraagd hoe lang men moet wachten. In beginsel dertien weken, tenzij er een uitstelbrief komt. Dan komen er nog eens dertien weken bij. Daarna is het einde oefening en is het *lex silencio*. Dan weet men waar men aan toe is.

Voorzitter. Daarmee heb ik het punt van de toetsing gehad. Ik kom nog even in algemene zin op een aantal punten terug, omdat met name de maidenspeech van de heer Flierman dat verdient.

Mevrouw Dupuis vraagt hoe erg het is gesteld met de menselijke maat in het onderwijs. Ik denk dat het heel verschillend is. Laten wij eerlijk zijn: er zijn gewoon scholen – wij hebben dat ook gezien bij de commissie-Oudemans, die de bve-sector heeft bekeken – die het pico bello doen. Groot of niet groot, ze doen het goed. Er zijn kleine scholen die het niet goed doen, maar er zijn ook grote scholen die er soms een potje van maken. Dat vind ik een probleem. Wij hebben in de afgelopen jaren op allerlei gebieden ons management nogal eens verguisd, maar dat is echt een totaal verkeerde actie. Leidinggevers zijn heel belangrijk in een organisatie. Je kunt niet zeggen dat docenten alleen maar goed zijn en dat het bij het management niet helemaal klopt, niet helemaal goed zit. Heel veel managers geven oprecht op een heel goede manier leiding. Sommige managers willen heel goed leiding geven, maar zijn niet competent. Dat is een probleem en daar moeten wij aan werken. En sommige managers hebben zelf een probleem – dat hebben wij hier en daar gezien – en zullen bij zichzelf te rade moeten gaan: sta ik dienstbaar in zo'n proces? De Onderwijsraad heeft dat heel treffend verwoord in zijn laatste advies.

**Mevrouw Dupuis (VVD):**

Is de minister het wel of niet met mij eens dat dit wetsvoorstel in ieder geval niet ziet op deze zaak? Ik heb het er nog aan toegevoegd, omdat voor zover ik het heb begrepen die menselijke maat leefde bij de indieners van het amendement waarvan deze wet het gevolg is. Maar in de memorie van antwoord staat nu juist dat dit wetsvoorstel daarover niet gaat. Dat is toch een cruciale vraag: gaat het er nu wel of niet over? De conclusie van mijn fractie is dat deze wet niet over de menselijke maat gaat. Ik heb dat met citaten onderbouwd. Nu lijkt het toch weer alsof de minister daar wel een probleem ziet. Ik vind het warrig worden. Ik heb het alleen gevraagd, omdat ik wel dacht dat de minister daarmee zou komen. Maar de vraag is of zij zelf denkt dat dit wetsvoorstel daarop ingrijpt.

**Minister Van Bijsterveldt-Vliegenthart:**

Heel letterlijk gaat het niet over de menselijke maat, maar ik denk wel dat het van invloed is op de menselijke maat. Het met elkaar opstellen van een effectrapportage, je met elkaar in de school erover buigen en het debat met elkaar aangaan, heeft zeker te maken met betrokkenheid van die school als gemeenschap: niet alleen het bevoegd gezag, maar ook de mensen die daarvan gebruikmaken.

**Mevrouw Dupuis (VVD):**

Kennelijk leef ik in een andere wereld. Zo'n fusie-effectrapportage is toch op bestuursniveau en niet op het niveau van de individuele school, de kleinschalige instelling die een van de vele scholen is onder een centraler be-

## Van Bijsterveldt-Vliegenthart

stuur? Het is toch niet denkbaar dat op de kleine instellingen zelf de fusie-effectrapportage wordt opgesteld? Dit is toch juist een bestuurskwesitie?

### Minister Van Bijsterveldt-Vliegenthart:

Het bevoegd gezag geeft de opdracht om de fusie-effectrapportage op te stellen; dat ben ik met mevrouw Dupuis eens. Maar vervolgens gaat die naar de medezeggenschap, waar het debat zal plaatsvinden. Neem van mij aan dat een fusie mensen raakt. Dat hebben wij in de afgelopen jaren heel vaak gezien. Als je een fusie-effectrapportage hebt waarin de elementen helder op een rij worden gezet en waarin op allerlei aspecten wordt ingegaan die docenten, leerlingen en ouders raken, reken maar dat je dan een debat krijgt. Zo hoort het ook. Natuurlijk zal het voor de ene school een verder-van-mijn-bedshow zijn dan voor de andere school. Wij kennen heel veel soorten fusies. Ik vind het belangrijk dat uiteindelijk de medezeggenschapsraad erover praat, waarin de drie partijen tegenwoordig zijn. Maar ik hoop dat het ook een breder effect heeft, omdat erover wordt gesproken, in de schoolkrant erover wordt geschreven en men de discussie met elkaar aangaat. Dat is wel degelijk goed voor de betrokkenheid bij de school en voor de menselijke maat. Je kunt met elkaar tegen het bestuur zeggen: als u het zo organiseert, hebben wij er moeite mee en dan zeggen wij nee. Een bestuur kan dan zeggen: oké, hoe kan het dan wel uw instemming hebben. Je kunt zeggen: wij hechten eraan dat u, als u verder gaat, aan de organisatorische kant of aan de gebouwelijke kant ook rekening houdt met de menselijke maat. Op die manier kan het zeker effect hebben op de menselijke maat, maar het gaat niet primair over de menselijke maat. Dat is niet het verhaal van vandaag: terug naar kleine eenheden of iets dergelijks.

Daarmee onderscheidt het zich misschien ten opzichte van datgene wat de heer Flierman vroeg: je doet niks aan de status quo, ga je daar iets aan doen? Ik kan er kort en krachtig over zijn: ik kom daarop terug. Overigens vind ik dat hij heel mooie voorbeelden heeft gegeven die aan het denken zetten, bijvoorbeeld over het stimuleren van interne decentralisatie en het normeren van overhead. Je zou er best eens over kunnen nadenken: moeten wij daarin niet stelling nemen? Ik zal daarover dan allereerst het debat in de Tweede Kamer moeten voeren, maar ik kom dan vanzelf weer hier. Ontbinding van sommige te grote fusieconstructen gaat ver, maar misschien kan ik u geruststellen. Ik kom met een reactie op de twee adviezen die in het kader van dit onderwerp door de Onderwijsraad zijn ontwikkeld. Ik probeer dat uiterlijk in maart te doen. Aan de hand daarvan ga ik, als u dat wilt, graag het debat met u daarover aan. Overigens is het misschien goed om het iets breder te trekken. In het licht van het debat in de Tweede Kamer is gevraagd – met name D66 was daarbij betrokken – om onderwijsjuristen te laten kijken naar artikel 23. Dat vindt op dit moment plaats. Dat zal mij voor de zomer bereiken. U kunt uw lol op, wanneer u daarover breed wilt discussiëren.

Mevrouw Ten Horn noemde de heer Bommeljé in verband met de vraag of fuseren in het hoger onderwijs zeer profijtelijk is voor bestuurders. Het gaat met name om efficiencyvoordelen en onderwijskundige motieven. Hier en daar heb ik in het verleden ook wel eens gedacht: daar wordt wel heel veel machogedrag vertoond; laten wij het maar simpel zeggen. Daar zijn dingen niet goed gegaan. Dat zagen wij in het verleden en dat zien wij nu ook bij In-holland. Wij hoeven daar helemaal niet schimmig over te

zijn. Het is gewoon niet goed geweest en ik weet ook niet of de drive daar altijd de goede was. Maar ik weet wel dat de achtergrond is om onderwijskundig meer te kunnen aanbieden en samenwerking te bevorderen tussen een aantal hogescholen om van kleine opleidingen te komen tot grotere opleidingen, zodat je beter kunt draaien. Dat is vooral de achtergrond. Ook voor dit soort zaken is het belangrijk dat er meer betrokkenheid is dan nu. Nu kan een bevoegd gezag in het hoger onderwijs een advies naast zich neerleggen en doorgaan met een fusie, maar hier kom je gewoon het instellingsrecht tegen. Bij dat soort grote organisaties zijn ook de bonden, het LAKS en de LS-Vb betrokken. Op zo'n moment krijg je een zwaardere afweging, wat ik een goede zaak vind.

Kan hierdoor een verbetering ontstaan in de kloof tussen het primaire proces en de overhead? Ik weet niet of wij alles kunnen ophangen aan dit verhaal. Als er discussie plaatsvindt, wordt er natuurlijk ook over dit soort zaken gediscussieerd in het kader van de fusie-effectrapportage. Maar dat zijn ook zaken die gedurende het proces in de school zelf moeten worden besproken. Dit sluit ook aan bij de woorden van de heer Flierman: zou je niet meer kunnen? De Onderwijsraad gaat in zijn tweede rapport in bescheiden mate in op dat punt. Ik kom met een beleidsreactie daarover.

Kijken wij op den duur ook nog eens hoe het allemaal werkt met de menselijke maat? "Menselijke maat" is een eeuwigdurend punt, want mensen vinden dat gewoon belangrijk. In een steeds grootschaligere samenleving is datgene wat je dichtbij organiseert, wat voor jou vertrouwd is en waar je kent en gekend wordt ongelofelijk wezenlijk. Daarom is de discussie op gang gekomen in de afgelopen jaren, want hier en daar was het van mensen af georganiseerd. Er is al heel veel gebeurd in scholen zelf. Bestuurders zijn ook niet gek; die worden niet wakker wanneer wij het hier in Den Haag ontdekken. Meestal zijn zij eerder wakker dan wij: wij praten erover, zij hebben het inmiddels al een beetje gerealiseerd en wij komen er met wetgeving nog even achteraan. Menselijke maat blijft dus op de agenda. Ik weet dat er in onze wetenschappelijke organisaties alweer wordt nagedacht over onderzoek rondom menselijke maat, dus u kunt ervan uitgaan dat u in de toekomst voldoende punten aangereikt krijgt om aan de slag te gaan.

### Mevrouw Ten Horn (SP):

Ik heb nog een vraag over de reactie op Bommeljé in relatie tot het debat over het vinden van die 18 mld. aan bezuinigingen. Bommeljé heeft in de NRC duidelijk aangegeven dat honderden miljoenen bezuinigd kunnen worden als wij niet meer denken over fusies in het hoger onderwijs. Is de minister ervan overtuigd dat de financiële prikkels om te fuseren echt weg zijn? Kunnen wij dit hoofdstuk afsluiten? Steeds weer zijn er mensen die zeggen dat het financieel gunstig is om te fuseren.

### Minister Van Bijsterveldt-Vliegenthart:

SEOR heeft onderzoek verricht waaruit naar voren komt dat er geen fusieprikkels in de bekostigingsregels zitten. Misschien zijn er indirecte prikkels. Ik noem het banale punt dat het salaris van een directeur toeneemt. Dat doet ook recht aan de complexiteit van de organisatie. Het werkelijk of vermeend aanzien zou een punt kunnen zijn. De economische kant van de schaalvergroting is een punt. Er wordt een praktische keuze gemaakt tussen samenwerken of samengaan. Soms is samenwerken ingewikkelder dan

## Van Bijsterveldt-Vliegenthart

samengaan. Dat zijn aspecten, maar de bekostiging kent geen fusieprikkels, zo blijkt uit het onderzoek.

Mevrouw **Ten Horn** (SP):

Zijn dit onder andere de aspecten waarop getoetst wordt? Als een fusie vooral op dit soort aspecten gebaseerd is en de medezeggenschap een beetje heeft zitten slapen en ja zegt, wordt daar dan nog eens extra op getoetst?

Minister **Van Bijsterveldt-Vliegenthart**:

Nee, ik wil juist dat daar niet op getoetst hoeft te worden. Het zijn non-argumenten. Dat mag nooit de argumentatie zijn. Die economische schaal is natuurlijk wel een punt: je moet overeind blijven. Als dit soort dingen in het achterhoofd van mensen zit, dan zeg ik: daar kan zelfs de minister niet op toetsen. Wij houden het echt op de goede argumenten.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA):

Voorzitter. Ik bedank de minister voor haar heldere antwoorden en heb verder geen vragen.

Mevrouw **Dupuis** (VVD):

Voorzitter. Ik bedank de minister ook graag, maar ik ben niet tevreden. Dat zal ook niemand verwacht hebben. Ik heb nog een aantal precieze vragen.

De minister zegt dat ik spreek vanuit instellingen en bevesturen en dat er mensen belang hebben bij deze wet. Wij betwisten juist dat deze wet zoveel doet voor de mensen. Wij vinden dat deze wet niet deugt, maar wij gaan natuurlijk voor onze burgers, ook bij het bespreken van dit wetsvoorstel.

Waar ziet deze wet op: op het bestuursniveau of op het instellingsniveau? De minister zegt dat de wet op beide niveaus speelt. Waaruit blijkt dat? Volgens de minister gaat de medezeggenschapsraad meedoen, maar die raad kan allang meedoen. Het is helemaal niet nodig om daar een wet voor te maken. Als een grote school een goed gerund bedrijf is met één bestuur en allerlei instellingen, doet de medezeggenschapsraad allang mee. Waarvoor hebben wij dan deze wet nodig? Ik vind dat zo'n misverstand. Waarom moet dat allemaal in wetten worden vastgelegd?

Mevrouw **Ten Horn** (SP):

Ik hoor collega Dupuis over een school zeggen dat het een goed gerund bedrijf is. Is dat niet precies het probleem? De school is geen bedrijf.

Mevrouw **Dupuis** (VVD):

Sorry, zo moet het niet worden opgevat. Natuurlijk is een school geen echt bedrijf zoals mevrouw Ten Horn bij de VVD veronderstelt. Het is een organisatie die gerund wordt. Het gaat erom dat de medezeggenschapsraad in het geheel al een belangrijke rol speelt. Deze wet is daar niet voor nodig.

Ik kom terug op dat door mij zo verwerpelijk geachte citaat uit de memorie van antwoord: "Het wetsvoorstel ziet niet op schaalgroottes, maar het slaat op de formalisering van een proces wat staande praktijk behoort te zijn." Met andere woorden, het proces is al mogelijk en wordt al vaak gehanteerd. Waarom dan nog een wet? Waarom

moet je nu zo nodig iets formaliseren wat staande praktijk is? Dat is juridisch een belangrijke vraag.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA):

Ik heb altijd grote waardering voor mijn collega Dupuis, maar hier raak ik toch echt de draad kwijt. Het citaat zegt niet anders dan dat in het wetsvoorstel geen schaalgroottes worden opgenomen. Dat lijkt mij heel verstandig en het zou de VVD ook moeten aanspreken. Immers, de situatie in Oost-Groningen is heel anders dan die in de Randstad. De situatie in het primair onderwijs is heel anders dan de situatie op een hogeschool. De flexibiliteit die het wetsvoorstel biedt, zou de VVD ter harte moeten gaan. In de memorie van antwoord staat dat die verantwoording staande praktijk zou behoren te zijn. Het wetsvoorstel is dus een stok achter de deur voor die gevallen waarin het geen staande praktijk is. Voor de scholen die het al op een goede manier doen, voegt het niks extra's toe, maar het wetsvoorstel dwingt de andere scholen om helder te verwoorden wat de voordelen van een voorgenomen fusie zijn.

Mevrouw **Dupuis** (VVD):

Als dat waar is – waarom zou ik daaraan twijfelen? – vraag ik de minister om hoeveel scholen het gaat. Bij alle instellingen op allerlei domeinen van de samenleving, of het de gezondheidszorg is of het onderwijs, zie je dat sommige instellingen het minder goed doen dan andere. Dat betekent echter niet dat je overal wetgeving op moet maken. Bij hoeveel procent van de instellingen gaat het niet goed? Het is wel weer een wet die erbij komt.

Ik vervolg het citaat: "Daarnaast introduceert het een extra moment." Hoe kan een wet een extra moment introduceren? Dat is toch raar, dat is toch vreemd? Wij kunnen toch gewoon tegen elkaar zeggen: jongens, als je wilt fuseren, denk er dan nog eens goed over na. Raden van toezicht zullen dit zonder twijfel ook aan de orde stellen. Waarom moet het bij wet?

Wat hier volgens mij achter zit, zijn twee uitgangspunten die het liberalisme niet deelt met de minister. Dat is vervelend – wij zitten in een coalitie – maar dit bevalt onze fractie niet. Het eerste is dat sprake is van een basaal wantrouwen jegens de sector. Het moet allemaal in wetten, alsof die een echte stok achter de deur zijn. Dat moeten wij nog maar afwachten. Er wordt gedacht vanuit wantrouwen. Waarom wordt niet gedacht vanuit de situatie van high trust, high penalty? Ik vind dat voor een maatschappelijke instelling een veel beter uitgangspunt. Waarom dit wantrouwen? Deze minister gaat uit van een in onze ogen volkomen misplaatst en onjuist idee betreffende de maakbaarheid van de samenleving. Je maakt de samenleving niet beter en je verandert geen gedrag door wetten, maar door elkaar aan te spreken. Dan moet je juist geen wetgeving plegen, maar ervoor zorgen dat je vrije ruimte creëert, waarin mensen elkaar kunnen aanspreken. Dat is echt een heel andere visie op de samenleving. Ik vrees dat we elkaar daarin niet kunnen tegenkomen.

Mevrouw **Ten Horn** (SP):

Voorzitter. Ik wil collega Flierman feliciteren met zijn maidenspeech en eigenlijk ook collega Staal, ook al was het dan geen echte maidenspeech, omdat we die nu eenmaal niet een tweede keer in deze Kamer houden. Ik dank de

## Ten Horn

minister van harte voor de beantwoording van onze vragen.

Ik kijk uit naar de beleidsreactie op de beide adviezen over de verhouding tussen fte's voor management en die voor docenten. Onze vraag was vooral ingegeven door de opmerking dat, als er minder wordt gefuseerd – of als er in ieder geval bij fusies een helder kader is – het management wat meer bezig kan zijn met waarmee de docenten bezig zijn, dan met alles wat met fusies en de gevolgen daarvan te maken heeft. Ik begrijp dat de ministeriële regeling in concept hierheen komt, waarmee ik blij ben. Dat het percentage niet precies is aan te geven, geeft, zoals mevrouw Linthorst al zei, ook de flexibiliteit van de wet aan. Maar ik vraag me af of de minister niet bang is dat het op een gegeven moment een welles-nietesspelletje wordt als de bandbreedtes per sector worden aangegeven. Zal de adviescommissie niet bepaalde richtlijnen mee moeten krijgen per sector, al dan niet naar bevolkingsdichtheid? De juridische rapportage zien wij graag voor de zomer tegemoet. Zou, gezien het feit dat de schoolgrootte van belang lijkt te zijn voor de kwaliteit van het onderwijs, die relatie over enkele jaren niet onderzocht kunnen gaan worden?

Mijn fractie heeft voor de afgelopen zomer gevraagd of de regering het wetsvoorstel voor het zomerreces wil afronden. In de memorie van antwoord werd die vraag bevestigend beantwoord. De toenmalige minister Rouvoet voegde daaraan in juni 2010 in de memorie van antwoord toe: "Alle betrokkenen bij scholen en instellingen zijn gebaat bij snelle duidelijkheid over de fusietoets in het onderwijs." Helaas heeft het nog een half jaartje, of eigenlijk nog langer geduurd, en we zijn al vanaf 2006 bezig. Logisch dat er intussen een aantal mensen in het veld rekening houdt met de komst van deze fusietoets.

Mijn fractievoorzitter zei bij de algemene beschouwingen dat wij elke wet afzonderlijk beoordelen en niet zullen schromen te zeggen: wet niet goed, wet weg. Het wetsvoorstel van vandaag valt voor mijn fractie niet onder dit predicaat. Zij beschouwt dit wetsvoorstel als een eerste stap op weg naar meer menselijke maat in het onderwijs. Daarom ondersteunt mijn fractie het wetsvoorstel van harte.

□

De heer **Flierman** (CDA):

Voorzitter. Ik dank uiteraard ook de minister voor haar vriendelijke woorden en haar reactie op mijn vragen. Mijn dank geldt overigens ook mijn collega's, die mij hebben gefeliciteerd met mijn maidenspeech. Ik dank de minister voor haar vriendelijke woorden over de leidinggevers in onderwijsorganisaties, al zal zij daarbij ongetwijfeld niet primair colleges van bestuur, maar eerder en volkomen terecht anderen in die organisaties op het netvlies hebben gehad.

De minister zegt – dat doet mij deugd – dat het zwaartepunt van dit wetgevingsproces wat haar betreft bij de fusie-effectrapportage ligt. Daarvan hebben wij al gezegd dat die rapportage wat ons betreft eigenlijk wel een goed ding is, al zou je natuurlijk met mevrouw Dupuis kunnen zeggen: waarom moet je dat in de wet codificeren? Dat is toch eigenlijk gewoon een norm voor goed gedrag? Een ander lid van de regering citerend dat op dit moment in huis is: fatsoen moet je doen. Maar misschien is het toch wel goed om dat dan maar in een wet vast te leggen.

Ik heb met genoegen beluisterd dat de minister over de fusietoets heeft gezegd: dat is echt het allerlaatste sluitstuk. Wij zullen als regering slechts in uiterste noodgevallen, dus in heel bijzondere situaties de goedkeuring aan een fusievoornemen onthouden. Wat dat betreft ben ik blij dat wij de beleidsregels straks ter kennisneming toegestuurd krijgen, zodat we daarop zo nodig kunnen reageren. Het deed mij verder genoegen, te horen dat de minister nog nadrukkelijk heeft gezegd dat, als het gaat om fusies waarbij kwesties van richting aan de orde zijn, een extra terughoudende rol past, omdat dit toch primair de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag is. Het advies van de onderwijsjuristen, ook al genoemd, geeft wellicht nog verdere voeding aan die discussie.

Ik ben het niet eens met de opmerkingen van de minister over een harde norm. Ik heb natuurlijk niet beoogd te zeggen dat er over het hele land één simpele norm zou moeten zijn. Uiteraard moet je differentiëren tussen delen van het land en tussen sectoren in het onderwijs. Maar de onderwijswetgeving is nu juist bij uitstek wetgeving – dat weet de minister natuurlijk ook heel goed – waar de glijdende schaal in alle hoeken en gaten te vinden is. De ambtenaren ten departemente zijn ongetwijfeld in staat, die harde norm op een zodanige manier in te vullen dat die in alle delen van het land hanteerbaar is. Wellicht dat de beleidsregels nog ruimte bieden om daar op de een of andere manier iets mee te doen.

Dat brengt mij bij het vraagstuk van de status quo. Is er nu al een situatie aan de hand waarin de menselijke maat niet goed gediend is? Een echt antwoord hebben we nog niet gehad van de minister, maar uit het feit dat ze ook niet gezegd heeft dat er helemaal niets aan de hand is, leid ik maar af dat er toch wel enige reden tot zorg is op sommige plaatsen. Het voorbeeld van Inholland is natuurlijk niet voor niets al een aantal keren genoemd. Wat dat betreft zullen wij de reactie van de minister op de aanbevelingen van de Onderwijsraad – wellicht kan zij in haar reactie nog een aantal suggesties meenemen die vandaag zijn gedaan – met veel belangstelling tegemoet zien. Ik ga ervan uit dat die reactie nog wel aanleiding zal geven tot een nadere gedachteswisseling tussen deze Kamer en de minister. Zij heeft gezegd dat defuseren ver gaat. Dat is zeker waar. Maar we zien toch zo af en toe ook in publieke organisaties dat je dingen op een te grote schaal kunt organiseren. Wij hebben gezien dat thuiszorgorganisaties in Den Haag en Groningen geen succesverhaal zijn geworden. Ik wil de optie van het weer ontbinden van te grote samenwerkingsverbanden zeker niet terzijde schuiven.

Dit debat, en suggesties om eens te kijken naar vormen van decentralisatie binnen de organisatie geven in ieder geval de nodige druk om ook bij de heel grote organisaties te komen tot een weloverwogen en goed afgevoegen organisatiestructuur. Wat ons betreft – aansluitend bij de woorden van mevrouw Ten Horn – is deze wetgeving, waarop het nodige af te dingen blijft, vooral een eerste stap op weg in een proces waarbij we, zeker in de sectoren waar dat echt geboden is, de menselijke maat nog wat dichterbij zouden moeten brengen.

□

De heer **De Boer** (ChristenUnie):

Mijnheer de voorzitter. De minister probeerde, onbedoeld ongetwijfeld, mij uit de tent te lokken door de uitspraak dat er te veel vanuit de besturen gesproken is. Wat mij betreft is dat natuurlijk een schot in de roos, want dat zou

## De Boer

inderdaad niet goed zijn. Ik denk dat dit een onderschatting is van de rol die ouders en medezeggenschapsraden de laatste jaren gespeeld hebben bij fusies en tevens een onderschatting van de openheid van besturen bij fusies. Ik heb heel veel ervaring met fusies. Ik kan mij dan ook niet voorstellen dat er nog een directeur is die zegt "laten wij maar eens gaan fuseren", waarbij iedereen vervolgens ja knikt. Dat is niet meer zo, dat is gelukkig verleden tijd. Vandaar dat ik in mijn bijdrage gezegd heb dat schoolbesturen, onderwijsgevend en ouders best door blijken te hebben dat door een fusie het geven van onderwijs in een pedagogisch verantwoorde omgeving, ook wat de schaal betreft, een noodzakelijke voorwaarde is voor goed onderwijs. Dat je meer over besturen praat, is omdat ze een specifieke verantwoordelijkheid hebben. Ik ben het echter met de minister eens dat een fusie uiteraard niet mogelijk is zonder de andere betrokkenen bij het onderwijs. Het zou te gek voor woorden zijn als je dat zonder hen zou willen.

Ik dank de minister voor de toezegging dat de richtlijn die opgesteld wordt ook naar de Eerste Kamer zal worden gestuurd. Wij zijn er zeer benieuwd naar.

Ook ben ik het met haar eens dat wanneer bij fusies de richting in het geding is, de centrale overheid, noch de lokale overheid dat zal beoordelen. Het zijn de bevoegde gezagen die daarover gaan. Wat betreft het openbaar onderwijs zijn het ook de bevoegde gezagen die erover gaan en die ook eenzelfde grote verantwoordelijkheid hebben bij fusies als wanneer het gaat om bevoegde gezagen ten aanzien van richtingen in het bijzonder onderwijs. De minister heeft gezegd dat bij een pedagogisch-didactisch concept het bevoegd gezag primair is, maar dat de overheid daar wel invloed op kan uitoefenen. Ik neem aan dat zij daarbij doelde op de inrichting van het onderwijs. Ik vind dat wat anders dan een pedagogisch-didactisch concept. Ik wijs bijvoorbeeld op de vrije scholen in ons land – dan gaat het over de pedagogische richting – die gelijkgesteld zijn met andere richtingen in het onderwijs. Dan heb ik het niet over levensbeschouwelijke richtingen, maar over een pedagogisch-didactisch concept. Als de minister bedoelt de inrichting van het onderwijs, is de situatie inderdaad anders dan wanneer het gaat om de richting in het onderwijs. Ik hoor, ook voor de Handelingen, hierop graag de bevestiging van de minister, zodat daarover geen onhelderheid blijft bestaan.

Een punt dat ons zeer ter harte gaat, is de rol van de gemeenten. De minister verkleint die rol. Zij geeft aan dat de verantwoordelijkheid inzake de huisvesting nadrukkelijk aanwezig is. Dat is juist; die verantwoordelijkheid is er nu ook al. De lokale overheid mag haar zorgplicht waarmaken door aan te geven hoe het met de huisvesting gesteld zou moeten zijn. De minister praatte toen heel snel of ik was langzaam in het luisteren, maar ik heb begrepen dat dan in algemene zin nog andere zaken aan de orde gesteld zouden mogen worden door de gemeente. Ik heb dat geïnterpreteerd als technische informatie over het onderwijs die de desbetreffende gemeente dan geeft als onderdeel van de fusie-effectrapportage. Als ik het zo mag interpreteren, kan ik dat begrijpen. Dat betekent ook dat een inhoudelijke inbreng van het gemeentebestuur met betrekking tot het bijzonder onderwijs niet aan de orde is. Uiteraard is die eigen verantwoordelijkheid wel aan de orde bij het openbaar onderwijs. Dat houdt ook in dat de verticale delegatie waarover ik eerder sprak, niet verder kan gaan dan de delegatie die op dit moment al in wetten is geregeld en vastgelegd.

Zeer benieuwd ben ik naar de studie van artikel 23. Ik ga ervan uit dat men daarbij dan ook wel zal betrekken datgene wat daarover met name in de negentiger jaren is gezegd.

De wet zal na vier jaar geëvalueerd worden op doeltreffendheid en effecten. Ik neem aan dat ook vooraf geëxpliciteerd wordt wat wordt verstaan onder doeltreffendheid en effecten, dit om te voorkomen dat er ins Blaue hinein wordt geïnterpreteerd.

Dan is nog een vraag van mij in eerste termijn niet beantwoord. Op pagina 2 van de memorie van toelichting wordt gesproken over de fusietoets als onderdeel van een breder programma. Ik heb gevraagd hoe dit kabinet daarover denkt. Wat moet verstaan worden onder dat breder programma of heeft men daar een streep door gezet?

Mevrouw **Ten Horn** (SP):

De heer De Boer en ik hebben vorig jaar bij de behandeling van de schoolplanningwet nogal uitvoerig gediscussieerd over de rol van de gemeenten. Omdat hij de rol van de gemeenten nu lijkt te willen beperken tot huisvesting en wat technische zaken, zou ik hem willen vragen of hij de beoordeling van de onderwijsinfrastructuur in een gemeente ook als een technische zaak ziet of als iets waarvan de gemeente weg moet blijven.

De heer **De Boer** (ChristenUnie):

Ik zou dat als een technische zaak willen beschouwen. Ik denk dat het heel goed is dat een gemeentebestuur op een rijtje zet welke vormen van basisonderwijs er nog zijn, maar het zou te gek voor woorden zijn als een gemeentebestuur in een advies bijvoorbeeld zou zeggen: er zijn nog vier scholen van katholieke signatuur over en dat vinden wij te veel. Daar hebben ze mijns inziens niets mee te maken.

□

De heer **Staal** (D66):

Voorzitter. Allereerst dank in de richting van mevrouw Ten Horn die aardige opmerkingen maakte over mijn rentree achter dit spreekgestoelte. Wat ik inderdaad vooral beoogde te benadrukken, is dat het senatorschap zo'n bevoorrechte verantwoordelijkheid is dat de maidenspeech een van de weinige dingen is die duurzaam zijn in onze samenleving.

De **voorzitter**:

Maar die kunt u ook maar één keer houden.

De heer **Staal** (D66):

Ja, daarom. Dat bedoelde ik ook met duurzaamheid. Een langdurig rijbewijs!

In mijn eerste termijn gaf ik al aan dat er naar de mening van de fracties van D66 en de OSF niets mis is met de doelstellingen van dit wetsvoorstel. Sterker nog, ze rechtvaardigen ook een wet. Het probleem zit meer in de concretisering en uitwerking ervan. Daar waren onze vragen ook op gericht, met name omdat je bij dit soort wetgeving altijd zorgen hebt over de vraag of er bij de uiteindelijke uitwerking sprake is van een rituele dans die belemmert en ook veel ambtelijke capaciteit opslokt dan wel van een echte bijdrage aan een afgewogen besluitvorming. Wij gaan uiteraard uit van dat laatste en vinden dan ook dat de vragen die wij in dat kader hebben gesteld, afdoende zijn beantwoord, waarvoor dank. De minister



## Staal

geeft in haar beantwoording in elk geval aan dat haar bedoelingen daar liggen waar onze verwachtingen liggen. De praktijk zal een en ander moeten bewijzen. Of, zoals de Engelsen zeggen, the proof of the pudding is in the eating. Ik hoop dat dit debat aan de positieve uitwerking van dit wetsvoorstel bijdraagt.



### Minister Van Bijsterveldt-Vliegenthart:

Voorzitter. Ik dank de Kamerleden voor de reactie in de tweede termijn. Ik zal de sprekers langslopen. Ik dank mevrouw Linthorst voor haar steun en haar korte en krachtige reactie. We hebben hier wel eens flinke debatten gehad, maar het is mooi om te constateren dat wij het op dit punt snel met elkaar eens zijn.

Mevrouw Dupuis zei dat het haar niet alleen om het bestuur gaat maar ook om mensen; dat neem ik direct van haar aan. Zij twijfelt over de effectiviteit ten opzichte van de mensen. Dat is haar afweging. Ik betreur het dat ik die twijfel niet bij haar heb kunnen wegnemen, want ik meen oprecht dat de effectrapportage echt een toegevoegde waarde heeft. Misschien wil mevrouw Dupuis daar toch nog eens over nadenken. Natuurlijk gaan wij er, zoals ook is gesteld in de nota naar aanleiding van het verslag, van uit dat veel scholen hier al op een zorgvuldige wijze mee omgaan. Toch hoor ik van ouderorganisaties, bonden van docenten en organisaties zoals het LAKS dat zij nog altijd heel veel klachten krijgen met als strekking dat dit "over hen, zonder hen" plaatsvindt. Ik ben blij dat het al veel meer een open en transparant proces is. Ik aanvaard daarmee gelijk het punt van de heer De Boer, die daar natuurlijk van uitgaat. Ik noemde dit, omdat het mij opvalt dat de besturen best tevreden zijn over de loop van het proces en dat meestal ouders, leerlingen of docenten vinden dat het echt zorgvuldiger had gemogen. Wij doen dit met name voor hen, want zij kunnen uiteindelijk in de breedte, vanuit hun belangen en ook kijkend naar de toekomstige belangen van hun groepen, een afweging maken.

Mevrouw Dupuis, ik hoop dus dat u nogmaals uw afweging wilt maken, maar aan het eind van de rit respecteer ik natuurlijk uw punt, want ik ben geen liberaal. Ik kijk hier dus net even iets anders tegen aan. Ik moet wel zeggen dat u nog een missie te gaan hebt bij de VVD-fractie in de Tweede Kamer, want die heeft hier wel mee ingestemd. Ik kan het niet helpen, maar het is toch één club. Mij zult u zeker nooit bekeren tot het liberalisme, maar misschien lukt dat iets beter met uw partijgenoten in de Tweede Kamer.

Ik vind de opmerking van mevrouw Dupuis dat basaal wantrouwen een slechte zaak is, overigens wel heel belangrijk. Dat is ook de reden waarom ik ageer tegen het verguizen van management en bestuur. Daarom zeg ik eerlijk tegen mevrouw Ten Horn dat ik vind dat zij een karikatuur schetst als zij vraagt of besturen voortaan niet meer bezig zijn met fusies et cetera. Besturen zijn niet elke dag bezig met fusies. Zij zijn vooral bezig met het besturen van organisaties. Ik ken heel veel besturen en ik ken ook heel veel managers. Dat zijn gewoon betrokken mensen die proberen om op hun plek de zaken te doen, maar hier en daar gaat het mis. Dat is zo slecht voor de sector en voor het imago van de beroepsgroep. Daarom is het terecht dat bijvoorbeeld de HBO-raad heel scherp heeft veroordeeld wat in het verleden bij Inholland is gebeurd en scherp let op de laatste ontwikkelingen inzake de kwaliteit van die school. Je moet er immers voor zor-

gen dat het imago niet achteruit gaat. Je moet vertrouwen houden in dat middenveld. Op deze manier creëer je zeker geen gestold wantrouwen. Je probeert hiermee alle betrokkenen een plek te geven in dit belangrijke proces, dat vaak – ook bestuurlijk – onder druk staat. Het zijn namelijk zware afwegingen. Daarom vind ik het helemaal niet gek als je deze mensen ook formeel een positie wilt geven. Dat hoort eigenlijk ook bij medezeggenschap.

### Mevrouw Dupuis (VVD):

Nu ben ik toch weer in de war. Medezeggenschap is toch al mogelijk op grond van heel andere voorgaande wetgeving? Het is toch niet zo dat deze wet ineens zeggenschap geeft aan de medezeggenschap? Ik begrijp er niets meer van. Dit was toch allang mogelijk? Er is toch geen wet nodig om de medezeggenschapsraad aan het woord te laten?

### Minister Van Bijsterveldt-Vliegenthart:

Ja en nee. In het po en het vo heeft de medezeggenschap al een scherpe instemmingsbevoegdheid, maar in het ho en het mbo niet. Bovendien gaat het ook om de vraag welke aspecten je voorlegt, bijvoorbeeld op het punt van de gemeenten. Gemeenten hebben hun eigen belang bij de huisvesting en bij de samenhang van voorzieningen. Denk bijvoorbeeld aan aspecten zoals een brede school en aan kinderopvang. Het is heel goed dat de medezeggenschapsraad dit heel goed en geordend aangeleverd krijgt om daar een goede weg in te maken. Het gaat dus ook om de zorgvuldigheid in het proces, zodat de medezeggenschapsraad alles heel goed in beeld heeft voordat die afweging plaatsvindt. Dat is de waarde van dit verhaal. Daarom is het goed dat de gemeente daar een "say" in krijgt, maar wel in de positie die de gemeente behoort te hebben. Daarover zijn de heer De Boer en ik het heel snel met elkaar eens: die positie is beperkt.

Mevrouw Ten Horn pleitte voor een helder kader. Zij bedoelt het ongetwijfeld goed, maar wij moeten voorkomen dat dit soort karikaturen soms mensen kwetst die verantwoordelijkheid dragen. Dat is jammer, want ik spreek ook directeuren en voorzitters die naar eer en geweten bezig zijn. Dit doet dus geen recht aan de inzet van veel mensen die op hun plek buitengewoon goed bezig zijn, maar alle elementen komen in beeld. Dat geeft evenwichtigheid, checks-and-balances, in zo'n proces. Dat is nodig, want wij hebben het op bepaalde plekken niet goed zien gaan.

### Mevrouw Ten Horn (SP):

Als voormalig hoogleraar zorgmanagement heb ik zeker niet de bedoeling om het management met een karikatuur weg te zetten. Het gaat mij erom dat wij met elkaar in een vroegtijdig stadium beter moeten weten wanneer het loont om tijd, energie en zelfs gedachten aan fusies te besteden en wanneer je dat misschien beter achterwege kunt laten.

### Minister Van Bijsterveldt-Vliegenthart:

Daar ben ik het mee eens. Dat is een belangrijk onderdeel van dit wetsvoorstel.

Ik kom bij de vraag of de normen zo los geformuleerd moeten worden. Dat punt is ook naar voren gebracht door de heer Flierman, die vroeg of er, net als voor de oplopende sectoren, bandbreedtes geformuleerd kunnen worden. Ik zal mij daar in het kader van de beleidslijn, de richtlijn of een andere naam die daaraan gegeven is – de heer Flierman weet wat ik bedoel – nog eens heel goed over

## Van Bijsterveldt-Vliegenthart

buigen. Ik ben hier wel voorzichtig mee, omdat ik ook hecht aan ruimte voor besturen om hieraan vorm en inhoud te geven. Soms is een heel ander getal heel acceptabel, mits dat goed wordt ingevuld en mits men alle betrokkenen daarvan heeft weten te overtuigen. Ik beloof echter dat ik hier nog goed over zal nadenken.

Voor het opnieuw onderzoeken van de menselijke maat komt in ieder geval over vier jaar weer een moment bij de evaluatie van deze wet. Daar heeft de heer De Boer het terecht over gehad, want dat is zeker een moment om hier weer met elkaar over te discussiëren, maar ook de rapporten van de Onderwijsraad geven daar aanleiding toe. Ik ga het debat met de Kamer graag aan. Dat vind ik altijd buitengewoon boeiend. Voor de evaluatie zullen wij goede criteria formuleren. Daarbij gaat het om aspecten die hier aan de orde zijn geweest, want wij willen dan weten of het goed werkt, of er niet-beoogde effecten zijn en of het op sommige punten is doorgeslagen. Dan moeten wij ook gewoon durven zeggen wat goed gaat en wat niet. Dat kan consequenties hebben voor criteria, om maar een voorbeeld te noemen. Wij zullen dus op allerlei punten moeten bekijken of de intenties uiteindelijk de doelen hebben geraakt, zoals de heer Staal zo helder aangaf. De intenties sluiten aan, maar nu nog even de doelen en de resultaten hiervan. Dit zal dus met zorg gebeuren.

De heer Flierman ging in op de door mij helder gestipuleerde punten ten aanzien van richting en inrichting en de bijzondere positie van de richting daarbij. Ik wil de boel inderdaad niet te zeer door elkaar halen, mijnheer De Boer. Een openbare school kan ook een Jenaplanschool zijn, gewoon omdat zij die didactiek heeft; daar hebben wij het dan over.

De heer Flierman ging in op een paar punten waarop ik terugkom in mijn reactie op de adviezen van de Onderwijsraad. Dat kan ook weer een boeiend debat worden. Wij hebben er belang bij om de menselijke maat heel goed te borgen. Daarom vind ik het heel interessant bij wie de heer Flierman het initiatief voor het ontbinden wil neerleggen – bij de school, bij het bestuur of bij de overheid – maar dat komt misschien nog. Laten wij het daar hier maar niet over hebben, want dat kan een heel debat opleveren.

De vragen van de heer De Boer heb ik eigenlijk al beantwoord. Dat geldt ook voor zijn laatste vraag, namelijk of dit een stap in een groter geheel is. Ja, toch wel. Dit is een stap in de alertheid bij het organiseren van ons onderwijs. Het is mensenwerk. Het moet ook dichtbij mensen zijn.

Het verhaal van de conciërge is een veel voorkomend verhaal. Wij weten ook dat het voor het mbo en het hbo niet meer opgaat en dat het niet lukt. Dat je echter eenheden organiseert binnen een groter geheel waarbinnen mensen elkaar kennen en mensen gekend worden, is wel heel wezenlijk. Uiteindelijk gaat het erom dat jongeren tot hun recht komen en dat hun talent tot hun recht komt. Dat kan alleen maar in een omgeving waarin je ook als mens wordt gezien en je je veilig en geborgen voelt. Dat heeft alles te maken met de menselijke maat.

Tot slot dank ik de heer Staal voor zijn steun.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

### De voorzitter:

De aanwezige leden van de fractie van de VVD wordt conform artikel 121 van het Reglement van Orde aanteekening verleend dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

Ik geef de minister mee dat de charme van dit huis is dat er een eigenstandige afweging wordt gemaakt en wij ons niet altijd laten leiden door de overzijde.

### Minister Van Bijsterveldt-Vliegenthart:

Ik heb het gemerkt. Een compliment aan mevrouw Dupuis van de VVD, tot slot.

Sluiting 17.00 uur.