

11

Afschaffing fusietoets in het funderend onderwijs

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet medezeggenschap op scholen in verband met het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs (35104).**

De voorzitter:

Thans is aan de orde de behandeling van het wetsvoorstel 35104, Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet medezeggenschap op scholen in verband met het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs. De minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media had ik reeds welkom geheten in de Eerste Kamer.

Ik meld de leden dat, ingeval u een motie indient, u de tekst zelf dient voor te lezen en deze daarna rechts van u op het tafeltje kunt neerleggen. De Kamerbewaarder zal de motie na uw inbreng ophalen en verspreiden.

De beraadslaging wordt geopend.

De voorzitter:

Ik geef het woord aan mevrouw Nanninga namens Forum voor Democratie.



Mevrouw Nanninga (FvD):

Dank u wel, voorzitter, en alsnog goedemiddag voor de heren achter het rostrum en voor de minister natuurlijk.

Wij bespreken de afschaffing van de fusietoets. Een maatregel die de Forum voor Democratiefactie doet denken aan een eerder onderwijsdebat hier in de senaat: de Wet meer ruimte voor nieuwe scholen. De overeenkomst tussen beide is deze. Het lijkt op papier een flexibilisering en verbetering van het bestaande systeem, maar bij een nadere inspectie zien we vooral een oplossing voor een niet-bestaand probleem. Een oplossing bovendien die toch wel wat nadelige en enkele nog onvoorziene en mogelijk ook onfortuinlijke bijwerkingen heeft; een middel erger dan de kwaal. Staat u mij toe om de bezwaren van de FvD-fractie toe te lichten.

De huidige fusietoets beschermt een groot goed in onderwijsland: de menselijke maat op scholen. Op scholen mogen onze kinderen geen nummer zijn. Op school mogen docenten geen veredelde ordehandhavers zijn die de talenten, het karakter, de behoeften en de thuissituatie van hun leerlingen maar nauwelijks kunnen leren kennen. Op school moeten ook ouders de weg weten; ze moeten het onderwijzend en ondersteunend onderwijspersoneel, met wie hun kind het leeuwendeel van de dag te maken heeft, leren kennen en er makkelijk toegang toe hebben. De zogeheten kwaliteitszorg wordt wel geborgd. Dat zagen we ook in de memorie van antwoord van de minister, en dat is goed. Maar de fusietoets zien wij als de waakhond voor die menselijke maat. Kleinschalige scholen zijn goed voor

kinderen, ouders en docenten. En natuurlijk geldt er een ondergrens aan het aantal leerlingen dat een school kan hebben om open te mogen blijven. Over die ondergrens kunnen wij ook het nodige opmerken, maar dat zou voor nu buiten de reikwijdte van dit debat vallen. Ik wil er alleen over zeggen dat het feit dat er een opheffingsnorm bestaat voor scholen met een gering aantal leerlingen en er dus van rijkswege soms scholen tot fuseren worden gedwongen, een degelijke fusietoets des te noodzakelijker maakt. Een fusie kan soms nodig en nuttig zijn, mits daar zorgvuldig alle belanghebbenden bij worden betrokken. Een fusie mag nooit een geitenpaadje zijn voor het in stand houden van slecht functionerende scholen of het oprichten of in stand houden van scholen waarvoor eigenlijk onvoldoende draagvlak bestaat, maar die via een fusie in ieder geval op papier hun bestaansrecht kunnen verwerven.

Voorzitter. Vergeeft u het mij dat ik een praktijkvoorbeeld noem. In een eerder debat leek de minister weinig gecharmeerd van casuïstiek, zoals hij dat noemde, maar soms is het toch handig om een punt concreet te maken. In 2016 werd er in Den Haag een creatieve bokkensprong bedacht door het schoolbestuur van stichting De Ozonlaag, een stichting ter oprichting van een islamitische middelbare school. Gezien het te geringe draagvlak besloot het te mikken op twee doelgroepen. Het moest een hindoeïstisch-islamitische school worden, in ideologisch opzicht een "Frankensteinschool". Dit voorbeeld betrof een school in oprichting en die is er in deze vorm niet gekomen. Als we de fusietoets loslaten zou het een stuk eenvoudiger worden om scholen op wel zeer gekunstelde wijze aan elkaar te knutselen middels een fusie. De keuzevrijheid en de ideologische en pedagogische diversiteit in het onderwijsaanbod zijn een groot goed, maar wij vrezen dat met het schrappen van de fusietoets de weg openligt voor meer van dergelijke, merkwaardige onderwijsconcepten die niet in het belang van ouders en leerlingen zijn.

En dan de fusietoets zelf. Die heeft gelukkig maar heel zelden tot het afkeuren van een fusie geleid. Maar het is wel een waardevolle noodrem gebleken en geen hindernis voor het fuseren van scholen, waar dat kan en mag en nodig is. Iedere treinmachinist zal u kunnen vertellen dat zo'n systeem van een noodrem, hoewel gelukkig bijna nooit nodig, wel echt onmisbaar is.

Ook een niet onbelangrijk punt: Forum voor Democratie is geen voorstander van dikke lagen management en consultancy in onder meer ons onderwijs. Hoe groter de scholen of scholengemeenschappen en hoe vaker en ingewikkelder er gefuseerd wordt, hoe meer vertegenwoordigers van deze gilden er hun brood verdienen. Wij gunnen echt eenieder een boterham en ook nog wel een plakje kaas erop, maar liever niet onnodig ten koste van een toch al krap onderwijsbudget. Dat gemeenschapsgeld dient wat ons betreft zo veel mogelijk naar de kerntaken en -middelen voor onze scholen te gaan.

Voorzitter. Het zal u duidelijk zijn dat onze fractie geen voorstander is van het schrappen van deze fusietoets. Niet iets repareren wat niet kapot is; dat vinden wij een mooi principe. Wij zullen evenwel met belangstelling en een open houding kennismaken van het verdere verloop van dit debat en van de reactie van de minister.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel mevrouw Nanninga. De heer Pijlman.

De heer Pijlman (D66):

Ik zou mevrouw Nanninga het volgende willen vragen. U zegt "ik wil die fusietoets handhaven", maar de scholen hebben nou juist gezegd dat ze het een bureaucratisch monster vinden. Je moet er helemaal doorheen. De fusietoets blijft gehandhaafd, maar nu decentraal. Waarom hecht u dan zo aan het centrale bureaucratische monster?

Mevrouw Nanninga (FvD):

De Algemene Onderwijsbond denkt daar bijvoorbeeld heel anders over. Als het goed is, hebt u ook van hen een brief ontvangen. Wij zitten toch echt meer op hun lijn. Wij vinden de landelijke controle toch wel een gewenst instrument. Het is echt een noodrem. Dat er bureaucratie is ... We hebben hier nu eenmaal een systeem met scholen van gemeenschapsgeld en dan moet je aan bepaalde regels voldoen. Dat begrijp ik. Een fusie is sowieso een bureaucratisch monster.

De heer Pijlman (D66):

Vindt u dan de opvatting van de bond belangrijker dan de opvatting van de scholen? Die laten heel duidelijk weten dat ze hier niet meer aan hechten. Er zijn andere mechanismen in beeld.

Mevrouw Nanninga (FvD):

Wij hechten er wel aan, om redenen die ik zojuist uiteen heb gezet.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Nanninga.

Dan geef ik graag het woord aan mevrouw Sent, namens de fractie van de Partij van de Arbeid.

□

Mevrouw Sent (PvdA):

Dank u wel, voorzitter. In 2010 neemt de Tweede Kamer vrijwel unaniem een wet aan om vanaf schooljaar 2013-2014 een rekentoets deel uit te laten maken van het eindexamen. De Eerste Kamer neemt het voorstel vervolgens als hamerstuk aan. Tien jaar later ligt er in de Eerste Kamer een wetsvoorstel om diezelfde rekentoets af te schaffen. 142 Kamerstukken, vier kabinetten, drie commissies, 97 moties, vijf schooljaren aan leerlingen die de toets maakten, drie gezakte leerlingen en ruim 500 miljoen; dat zijn de cijfers achter dit dossier.

Met ingang van het schooljaar 2014-2015 is besloten om eerst in februari een schooladvies te geven en daarna in april of mei een eindtoets af te nemen. Het idee was dat het advies van de leraar leidend zou zijn voor de toelating tot een middelbare school. In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III staat al dat het kabinet wil proberen de eindtoets in het primair onderwijs te vervroegen en/of het eindadvies later uit te brengen, omdat er daardoor meer informatie over een leerling is.

In 2010 neemt de Tweede Kamer met algemene stemmen de Wet fusietoets in het onderwijs aan. In 2011 neemt de Eerste Kamer het wetsvoorstel zonder stemming aan, met aantekening van de VVD. Alle onderwijsinstellingen die willen fuseren, moeten voortaan laten zien dat dit ook echt nodig is. Leraren, ouders en leerlingen/studenten moeten het eens zijn met de fusie en de minister moet vervolgens goedkeuring geven. De minister kan goedkeuring weigeren als door de fusie de variatie van het onderwijsaanbod wordt belemmerd. Vandaag behandelen wij een wetsvoorstel dat die fusietoets weer wil afschaffen.

Wat is er toch met die voortdurende veranderingen waarmee het onderwijs wordt geconfronteerd? Een positieve lezing van de voorbeelden die ik heb aangedragen, is dat de regering lessen trekt uit de evaluatie van haar beleid. Een andere lezing is dat de regering onvoldoende zicht heeft op de gevolgen van voorgenomen beleid. Een groot aantal wetenschappers heeft het kabinet dan ook opgeroepen om meer in het algemeen beleid te laten uittesten. Ten behoeve van de transparantie meld ik hierbij dat ik die oproep vanuit mijn wetenschappelijke rol heb ondersteund.

Durf te experimenteren met voorgenomen beleidsmaatregelen. Formuleer in het regeerakkoord beleidsdoelen in plaats van het vastleggen van een aanpak. Gebruik die ruimte voor het uittesten van nieuwe maatregelen, zodat een lerende overheid ontstaat. Op thema's als onderwijs bestaat te weinig gedragskennis om aan de tekentafel beleid te maken dat een grote kans van slagen heeft. Laat beleid zich eerst op kleine schaal bewijzen, alvorens het breed in te voeren. Het is het best mogelijke bewijs dat de coalitiepartijen aan factbased in plaats van aan factfree politics durven te doen. Als de keuze aan de minister was, welke experimenten zou hij dan wenselijk achten?

Voorzitter. Herman Tjeenk Willink geeft in "Groter denken, kleiner doen" een scherpe analyse van het onderliggende probleem. Hij vindt het opvallend dat als ergens, bijvoorbeeld bij het rekenen, een probleem wordt gesignaleerd, er meestal snel een discussie over de mogelijke oplossingen wordt gestart. Vergeten wordt na te gaan of alle betrokkenen het wel eens zijn over het precieze probleem, of wel duidelijk is wie specifiek dat probleem ondervindt en of de mogelijke oorzaken helder op het netvlies staan. Deze vragen kunnen niet worden beantwoord zonder de leraren aan het woord te laten. "Als er iets moet veranderen", zegt Tjeenk Willink, "zijn het juist de mensen op de werkvloer die aan die verandering kunnen bijdragen. Hun kennis en ervaring zijn onmisbaar. Zij moeten ook tegendruk geven tegen de neiging van beleidsmakers, toezichthouders, beroepsorganisaties, belangengroepen, scholen en soms de leraren zelf, om vooraf alles te regelen en zeker te stellen." Door de groeiende tussenlaag tussen de verantwoordelijke minister en de professional op de werkvloer is de afstand tussen beleid en uitvoering juist groter geworden. Bestuurders en politici zijn in belangrijke mate van de tussenlaag afhankelijk geraakt. En deze tussenlaag lijkt vaak een verlengstuk van de overheid, aldus Tjeenk Willink. De vrees van de PvdA is dat het voorliggende wetsvoorstel die tussenlaag groter maakt. Kan de minister deze zorg begrijpen?

Voorzitter. Daarmee kom ik bij de risico's van het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs. Deze geeft schoolbesturen meer ruimte ...

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):

Dank voor het boeiende betoog van collega Sent. Ik kan mij vinden in veel van haar bevindingen, namelijk het terugkeren naar de professionals, de man of vrouw voor de klas, aan het bed en op zo veel plekken waar de overheid actief is. Op dat punt voel ik met haar mee. Daarover heeft de heer Tjeenk Willink, onze oud-Kamervoorzitter, behartigenswaardige woorden geschreven. Daar ben ik het mee eens. Alleen snap ik niet de sprong die vervolgens in het betoog gemaakt wordt, alsof er vervolgens een nieuwe tussenlaag of een uitbreiding van een tussenlaag zou ontstaan bij dit wetsvoorstel. Er wordt juist iets afgeschaft, namelijk de centrale toets. Die wordt nu echt decentraal belegd en die werkt daar ook, zoals uit de evaluaties blijkt. Dus die sprong snap ik niet. Kan mevrouw Sent haar zorg dat er iets aan bureaucratie bij komt voor de man of vrouw voor de klas, voor de scholen, nog eens toelichten? Ik zie dat nog niet. Maar wie weet maakt mevrouw Sent mij wijzer.

Mevrouw **Sent** (PvdA):

Die zorg is heel duidelijk geformuleerd in de brief die de Algemene Onderwijsbond heeft gestuurd vanuit het perspectief van de leraar. De menselijke maat raakt ondergesneeuwd als gevolg van de maatregelen in het voorliggende wetsvoorstel.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):

Er is een zorg dat er nieuwe conglomeraties van scholen ontstaan. Tegelijkertijd zien we dat de fusietoets zoals die nu in de praktijk werd gebracht daar geen aanjagende werking in heeft gehad. Gelukkig niet, zeggen wij beiden. Maar hij heeft ook geen remmende werking gehad. De minister heeft geen aantallen aangereikt waarin wij zien dat er een stop is gezet op fusies. We zien vooral dat grote conglomeraten die er al waren, bijvoorbeeld mbo Amaran-tis, waar veel over is gesproken toen het wetsvoorstel van start ging, zijn gebleven. Maar dat is iets anders. Wanneer we spreken over wat nou een goede gemeenschap is, welke school een gemeenschap is waar mensen zich in herkennen, dan zien we dat de grootte van het bestuur of de omvang van de scholengemeenschap er niet toe doet, maar wel wat het bestuur daar vervolgens voor invulling aan geeft.

Mevrouw **Sent** (PvdA):

Ja.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):

Ik zou toch graag van mevrouw Sent meer onderbouwd horen worden wat die fusietoets nou oplevert in die herkenbare gemeenschap waar wij samen zo voor staan.

Mevrouw **Sent** (PvdA):

Ik was pas net begonnen aan mijn betoog. Ik stel voor dat ik het verder uitspreek. Als er daarna nog vragen leven bij mevrouw Bikker, hoor ik die heel erg graag.

De voorzitter:

Goed voorstel. Vervolgt u uw betoog.

Mevrouw **Sent** (PvdA):

Ik kom nu bij de risico's van het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs, waar mevrouw Bikker mij om meer toelichting vroeg. De fusietoets geeft schoolbesturen meer ruimte de lokale samenwerking op te zoeken en gezamenlijk in de regio een toekomstbestendig onderwijsaanbod te realiseren. Afschaffing van de fusietoets heeft schaalvergroting zonder inhoudelijke meerwaarde voor het onderwijs als risico, met als aanvullend risico dat bestuurders zich steeds meer als managers gaan gedragen en minder binding hebben met het onderwijs. Deelt de minister deze zorg?

Schaalvergroting kan voordelen hebben, aldus Geert Devos, hoogleraar onderwijskunde in Gent. Zo heeft een grotere onderwijsorganisatie strategisch meer gewicht, is er meer expertise en mogelijk meer efficiëntie. Maar de afstand tussen het bestuur en de klas groeit, zegt Devos. Bestuurders zijn zich dan niet meer bewust van wat daar gebeurt, maar alleen bezig met financiële belangen en strategische kwesties. Herkent de minister dit risico en zo ja, op welke wijze kan voorkomen worden dat de afstand tussen de dagelijkse praktijk in de klas en beleidsbepalers te groot wordt?

De PvdA is blij met de motie van GroenLinks-Kamerlid Lisa Westerveld die het kabinet oproept om de voor- en nadelen van verschillende bestuursgroottes in kaart te brengen. Daarbij achten wij het essentieel stil te staan bij de wijze waarop grote besturen zowel een positieve als een negatieve invloed kunnen hebben op het vormgeving van kleinschalig onderwijs met behoud van diversiteit. Voor ons is dit een belangrijk punt om zicht te krijgen op de optimale omvang van een onderwijsorganisatie. En dat zicht is vervolgens nodig om een onderbouwd oordeel over het voorliggende wetsvoorstel te geven. Is de minister dit met mijn fractie eens?

Het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad bij fusies, dat ook toeziet op de legitimatie van de fusie, is reeds in 2006 in de Wet medezeggenschap op scholen vastgelegd. Hoewel de medezeggenschapsraad van bij een fusie betrokken school instemmingsrecht heeft, is het evenwel de vraag of de raad die verantwoordelijkheid ook aankan. Via een amendement is nu vastgelegd dat de medezeggenschapsraad tijdig wordt betrokken bij fusieplannen. Is het instemmingsrecht daarmee voldoende geborgd volgens de minister? En wat wordt ondernomen om de medezeggenschapsraden goed te equiperen voor deze taak?

Voorzitter. Vanuit het bedrijfsleven is bekend dat fusies en overnames vaak niet tot de beoogde meerwaarde leiden. Het vervolg op fusies in het bedrijfsleven is dat ondernemingen regelmatig na verloop van tijd weer worden afgestoten of ervoor kiezen om weer zelfstandig verder te gaan, bijvoorbeeld door een managementbuy-out. In het onderwijs is defusie echter vrijwel onmogelijk. In 2013 heeft de Eerste Kamer ingestemd met het wetsvoorstel 33.253 Concentratietoetsing zorg. Hiermee heeft de Nederlandse Zorgautoriteit de bevoegdheid gekregen om goedkeuring te onthouden aan concentratievoornemens van zorgaanbieders, indien uit de met dit wetsvoorstel verplichte concentratie-effectrapportage blijkt dat stakeholders, cliënten en personeel, niet zorgvuldig bij het concentratieproces zijn betrokken of de bereikbaarheid van zorgvormen waarvan de overheid de continuïteit wil waarborgen, in gevaar komt.

Tegen deze achtergrond plaatst mijn fractie vraagtekens bij het voornemen om juist in het funderend onderwijs fusies meer te stimuleren. Mijn fractie is niet tegen fusies — laat daarover geen misverstand bestaan — maar meent wel dat uiterste zorgvuldigheid is geboden.

Voorzitter. Graag keer in terug naar de geschiedenis van het voorliggende wetsvoorstel, te beginnen in 2005. De Onderwijsraad signaleerde dat de schaalvergroting in het onderwijs — die is jarenlang van overheidswege gestimuleerd — wellicht te sterk had doorgezet. De Onderwijsraad stelde onder meer voor dat besturen hun fusievoornemens in het vervolg ter toetsing zouden moeten voorleggen aan de minister. Zo kom ik bij 2011 en de aanvaarding van de Wet Fusietoets in het onderwijs. Ik begrijp goed waarom in deze Kamer dit wetsvoorstel als hamerstuk werd afgedaan. Alle onderwijsinstellingen die willen fuseren, moesten voortaan laten zien dat dit ook echt nodig is. Leraren, ouders en leerlingen, studenten, moesten het eens zijn met de fusie en de minister moest vervolgens goedkeuring geven. De minister kon goedkeuring weigeren als door de fusie de variatie in het onderwijsaanbod werd belemmerd.

De voorzitter:

Mag ik de leden verzoeken de 1,5 meter afstand zo veel mogelijk na te streven? Dit is voor uw eigen veiligheid, maar ook voor de veiligheid van de mensen om u heen. Gaat u door, mevrouw Sent.

Mevrouw Sent (PvdA):

Daarmee had de minister een belangrijk instrument in handen. De toets was bedoeld om te kijken of schoolbesturen een zorgvuldig besluitvormingsproces hebben doorlopen, zo lees ik in de memorie van antwoord. Daarnaast veruimde de toets de invloed van de medezeggenschap op de schoolorganisatie. Scholen en besturen moesten in hun organisatie de menselijke maat in acht nemen. Dit houdt in dat ze hun instelling overzichtelijk houden en de lijnen van besluitvorming kort houden. Mijn fractie is daar een warm voorstander van.

Dan ga ik verder met de evaluatie van dit wetsvoorstel in 2015. Uit deze analyse volgt een aantal opties voor het funderend onderwijs, waaronder ofwel het geheel buiten werking stellen van de Wet fusietoets, bij voorrang in krimpgebieden, ofwel de wet en regeling op een aantal punten aanpassen. De minister kiest er tot onze spijt niet voor om de zorgvuldig onderbouwde suggesties voor aanpassing over te nemen.

Ook de Onderwijsraad deelt onze zorg. In zijn reactie op het voornemen uit het regeerakkoord om de fusietoets af te schaffen, wijst de Onderwijsraad op het belang van de fusietoets als waarborg tegen ongewenste beperking van keuzevrijheid. Voorkomen dient te worden dat in bepaalde gebieden slechts één bestuurlijke aanbieder van onderwijs overblijft. Bovendien kan bij doorgeschoten schaalvergroting doelmatigheidsverlies optreden. Volgens de Onderwijsraad is de fusietoets dan ook een belangrijk instrument om de vorming van zeer grote scholen tegen te gaan. Waarom heeft de minister dit advies niet gevolgd?

Ook de Algemene Onderwijsbond is kritisch op het voorliggende wetsvoorstel. Hij benoemt twee fundamentele zor-

gen. Ten eerste laat het wetsvoorstel de borging van de menselijke maat los. Ten tweede zouden bestuursconstructies als pseudofusies ook onder het instemmingsrecht van de medezeggenschap moeten vallen, aldus de Algemene Onderwijsbond. Hij concludeert dat het onverstandig is de fusietoets af te schaffen. Waarom sluit de minister zich hier niet bij aan?

Voorzitter. Daarmee kom ik tot een afronding. Professor Renée van Schoonhoven van de Vrije Universiteit pleit ervoor om de keuze van schaalgrootte te baseren op dieperliggende waarden, die van belang zijn voor het onderwijs in onze samenleving en dus verder strekken dan de eigen organisatiebelangen. Voor de PvdA moet onderwijs de grote gelijkmaker zijn. Goed onderwijs is de basis voor een harmonieuze samenleving, waarin iedereen een gelijke kans heeft om haar of zijn dromen te realiseren. Goed onderwijs moet voor iedereen toegankelijk en beschikbaar zijn en mag niet afhankelijk zijn van waar je bent geboren of wie je ouders zijn. De PvdA wil dat ieders talent zich optimaal kan ontwikkelen. Dat is niet alleen goed voor het individu, maar daar heeft de gehele samenleving profijt van. Wij vernemen graag hoe de minister het wetsvoorstel ziet tegen deze achtergrond. En wij kijken uiteraard uit naar zijn antwoorden op onze andere vragen.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Sent. Mevrouw Bikker.

Mevrouw Bikker (ChristenUnie):

Voorzitter, dank u wel. Ik heb met belangstelling verder geluisterd naar het betoog van mevrouw Sent. Echter, ik heb nog niet geheel een antwoord op mijn vraag gehoord. Ik heb namelijk een vraag gesteld over versterking van onze gezamenlijke passie dat scholen een gedeelde waardengemeenschap zijn, omdat we daar soms onze zorgen bij hebben, en hoe dit wetsvoorstel daarbij in de weg staat. Hoe de afschaffing van de fusietoets op centraal niveau nu een belemmering is voor docenten om die waardengemeenschap te vormen. Ik heb juist de indruk dat het eigenlijk veel meer van belang is dat schoolbesturen daar zelf in investeren en dat die mr daarin zijn rol pakt. Kan mevrouw Sent nog eens nader toelichten wat voor haar nou echt de kern is waarom ze die fusietoets op dat punt afbreuk vindt doen aan de waardengemeenschap? Want ik heb dat nog bij geen één school gehoord.

Mevrouw Sent (PvdA):

Het is wel wat de Algemene Onderwijsbond meegeeft, dat men zich zorgen maakt over de positie van leraren. Dat wegen wij zeer serieus. Ik ben blij dat andere zaken die met de Wet fusietoets destijds zijn ingevoerd, gehandhaafd blijven. Maar gegeven de zorgen en de risico's die ik heb benoemd, blijf ik het van belang vinden dat de minister hier ook een rol in speelt.

Mevrouw Bikker (ChristenUnie):

De Algemene Onderwijsbond waarschuwt inderdaad voor meer samengaan van scholen. Tegelijkertijd zien we in die fusietoets dat daarvan in de afgelopen jaren geen gevallen bekend zijn geworden. Dus ik snap de zorg en ik snap het doel wat mevrouw Sent beoogt, maar ik zie in het voor of

tegen zijn van de Partij van de Arbeid als het gaat om dit wetsvoorstel eigenlijk geen winnaar in hoe ze dichterbij brengt dat de school die waardengemeenschap wordt die zij beoogt. Daarin zou ik mevrouw Sent graag horen, en ik hoor ook graag welke mogelijkheden zij op dat punt ziet die wel zouden helpen, zoals die sterkere mr of een sterkere positie van ouders en leerlingen op dat punt. Want dan zetten we samen stappen in plaats van dat we richting elkaar gaan zitten katten of iets al dan niet werkt. Ik heb de indruk dat we de cijfers allebei hebben gezien. Mijn indruk is dat die fusietoets niet helpt. U beoordeelt dat anders. Maar laten we in ieder geval kijken welke stappen we samen wel kunnen zetten, maar die hoor ik nog niet.

Een tweede aspect daarin — dan ga ik afronden, want u kijkt wel erg ernstig, voorzitter — is het volgende. Hoe ziet de Partij van de Arbeid het feit dat de leerlingenaantallen gewoon dalen en dat dat iets betekent voor scholen? En hoe moet dat in de toekomst verder? Die reflectie heb ik nog niet gehoord.

Mevrouw Sent (PvdA):

Ik zou afstand nemen van de typering dat er gekat wordt. Ik denk dat we hier een inhoudelijk debat voeren, waarin we de voors en tegens van het afschaffen van de fusietoets met elkaar bespreken. Vanwege de zorgen die ik heb aangedragen, zien wij nog steeds de fusietoets als toegevoegde waarde. Dat wil niet zeggen dat de fusietoets alle problemen in het onderwijs oplost. Daar hebben we eerder ook al uitvoerig over gesproken, over onze ideeën daarover en over het feit dat onderwijs de gelijkmaker moet zijn, terwijl het nu juist de ongelijkmaker is, over het belang van leraren als professionals zorgvuldig waarderen en stimuleren om het beste uit hun leerlingen te halen. Ik wil best een groter debat over het onderwijs voeren. Vandaag voeren wij een debat over het voorliggende wetsvoorstel en heb ik betoogd dat ik vooralsnog onvoldoende onderbouwing zie om in te stemmen met het afschaffen van de rol die de minister hierin neemt. Ik ben ook blij met de motie van het lid Westerveld in de Tweede Kamer, want ik zou graag een zorgvuldige reflectie willen zien op de optimale omvang van een schoolbestuur, op de optimale omvang van een school. Dat vind ik tot nu toe onvoldoende onderbouwd om enthousiast te zijn over het voorliggende voorstel.

De voorzitter:

Mevrouw Bikker, uw derde.

Mevrouw Bikker (ChristenUnie):

Ik vroeg naar de leerlingaantallen en hoe de Partij van de Arbeid daarop reflecteert, want er is wel echt een verschil met 2011. Toen zagen wij bijvoorbeeld dat het mbo in de problemen zat. Die fusietoets blijft ook gewoon staan. Daar wordt niks aan afgedaan. Dit gaat alleen om funderend onderwijs. Tegelijkertijd zien we dat de daling zich al heeft ingezet en verdergaat. Wij horen van scholen dat een fusietoets een belemmering is bij het op tijd voor elkaar krijgen dat scholen in stand kunnen blijven, ook in gebieden waar de situatie best klemmend is.

De voorzitter:

Dat was de derde op dit punt. Mevrouw Sent.

Mevrouw Sent (PvdA):

Een fusietoets is geen verbod. Een fusietoets nodigt uit tot zorgvuldige afweging. Die is nog steeds mogelijk, ook voor gebieden met dalende leerlingaantallen waar creatieve oplossingen moeten worden aangedragen. Wij hebben ook al eerder een wetsvoorstel in deze Kamer aangenomen om dat verder te stimuleren. Ik zie het handhaven van de fusietoets niet als een belemmering om kleine scholen uit te nodigen om samen te werken. Ik heb al eerder aangegeven dat wij niet tegen fusies op zich zijn. Wij zijn voor een zorgvuldige afweging.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Sent. Dan is het woord aan de heer Van Apeldoorn van de fractie van de SP.

□

De heer Van Apeldoorn (SP):

Voorzitter. Drie weken geleden waren wij ook in debat met deze minister. Toen ging het over de Wet meer ruimte voor scholen. Ik heb wel een beetje een déjà vu. Toen betoogde ik dat het niet helemaal duidelijk was voor welk probleem het voorliggende wetsvoorstel een oplossing was, terwijl mijn fractie grote zorgen had en heeft dat meer ruimte voor nieuwe scholen het bestaande probleem van segregatie vergroot. Wat lossen we hier nu eigenlijk mee op? Maken we een bestaand probleem niet groter? Dat gevoel bekreep mij weer in de voorbereiding voor dit debat.

Zoals al vaak is opgemerkt, bestaat de fusietoets feitelijk al bijna niet meer, want de inhoudelijke toetsing is al vervangen door een lichte procedurele toets. De CFTO, de Commissie Fusietoets Onderwijs, die de toetsing uitvoerde, is nota bene al bijna twee jaar geleden opgeheven. Dat was dus twee jaar voor de afronding van de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel. Dat is weinig logisch en weinig fraai, wat mijn fractie betreft. In ieder geval is het de facto afschaffen van de fusietoets nog geen reden om dat ook de jure te doen. Wij zouden immers ook het de facto afschaffen kunnen terugdraaien, of de bestaande toets anders inrichten.

Voorzitter. Waarom dit wetsvoorstel tot afschaffing van de fusietoets in het basis- en voorgezet onderwijs? Het eenvoudigste antwoord is dat het in het VVD-verkiezingsprogramma stond. Vermoedelijk is het daar gekomen nadat de VVD signalen had ontvangen van enkele schoolbesturen dat men die toets lastig vond. Vervolgens is het, zoals zo veel VVD-punten, regeringsbeleid geworden. Ik kijk slechts heel toevallig uw kant op, voorzitter. Inhoudelijk is de rechtvaardiging door dit kabinet voornamelijk dat deze fusietoets scholen in krimpregio's in de weg zit. Dat zijn scholen waarvoor samenwerking, tot fusie inclusief, soms noodzakelijk zou kunnen zijn om te overleven. Maar waar was deze wet voor bedoeld? Deze was bedoeld om ook door veel partijen in deze Kamer ongewenst geachte, ongebreidelde schaalvergroting in het onderwijs tegen te gaan. De vraag is dus, als er inderdaad een reëel probleem is in de krimpregio's, of we met het definitief afschaffen van de fusietoets niet het kind met het badwater weggooien en een bestaand probleem, namelijk ongewenste schaalvergroting, verergeren.

Laat ik op beide punten wat dieper ingaan. In de eerste plaats het probleem dat dit wetsvoorstel zou moeten oplossen. Het is mijn fractie nog steeds niet helemaal duidelijk wat de omvang van dit probleem is. Kan de minister een schatting maken van hoeveel scholen dit nu sinds de invoering van de fusietoets in 2011 heeft betroffen? Waar lopen die betreffende schoolbesturen dan precies tegen aan, zo vraag ik de minister. Hoe vaak komt het voor dat fusie de enige optie is voor de betreffende scholen en krimpregio's, in plaats van een wat lossere samenwerkingsverband? Graag een reactie van de minister.

Overigens doel ik bij dat laatste niet op zogenaamde pseudofusies. De SP-fractie zou juist graag zien dat daar paal en perk aan wordt gesteld, door ook hier de medezeggenschapsraad instemmingrecht te geven. Ziet de minister hiertoe mogelijkheden?

De vraag is vooral, als we aannemen dat dit een serieus probleem is, waarom gekozen is voor de oplossing van het helemaal afschaffen van de fusietoets. Het is niet het aanpassen van de toets; er is helemaal geen landelijke toets meer. Overigens was er voor fusies in krimpgebieden al in 2014 in de uitvoering van de wet een uitzondering gekomen, door voor deze gevallen een lichte, slechts procedurele, toets in te voeren. Waarom bood dat eigenlijk onvoldoende soelaas voor de scholen in de krimpgebieden, zo vraag ik de minister.

Hoe het ook zij, dit wetsvoorstel gaat veel verder. In het regeerakkoord was nog voorzien dat de fusietoets alleen in het geval van krimpproblematiek zou worden afgeschaft. Vervolgens heeft de regering, aldus de memorie van toelichting, ervoor gekozen het breed te interpreteren en dus de toets helemaal af te schaffen. Waarom is mijn fractie een raadsel. Waarom niet gekozen voor aanpassing in plaats van afschaffing? Waarom dit instrument volledig uit handen geven?

Deze vragen hangen natuurlijk samen met mijn tweede punt: het bestaande probleem van de schaalvergroting. Soms kan fuseren prima zijn en goed werken. Maar met schaalvergroting is er wel het reële risico dat de menselijke maat verloren gaat. Daar is ook door voorgaande sprekers op gewezen. Het bestuur komt dan op steeds grotere afstand te staan van de werkvloer, van de klas waar het gebeurt. Hiermee wordt ook de zeggenschap van die werkvloer ondermijnd. In haar evaluatie van de fusietoets uit 2015 beschrijft de CFTO dat de fusiepraktijk er vaak een is van dat kleine scholen of schoolbesturen zich laten opslokken door een grotere partner, waarbij door een domino-effect uiteindelijk de kleinschaligheid van het onderwijs in gevaar gebracht wordt. De minister antwoordt steeds dat de menselijke maat nu nog geborgd wordt via de fusie-effectrapportage, die gewoon gehandhaafd blijft. Maar dat dat een onderdeel is van die rapportage, betekent nog niet dat de menselijke maat ook in de praktijk geborgd wordt, want hoe ziet die borging er volgens de minister dan uit?

Hoewel een aantal schoolbesturen misschien graag van de fusietoets af wil — collega Pijlman spreekt van "de scholen", maar ik zou "schoolbesturen" zeggen — leven er in het veld wel degelijk zorgen over de gevolgen van de afschaffing ervan. Zo vindt de Algemene Onderwijsbond, zoals al eerder gememoreerd, afschaffing van de fusietoets onverstandig, juist omdat de menselijke maat dan niet langer geborgd

zal zijn. Het belangrijkste adviesorgaan van de regering op onderwijsgebied, de Onderwijsraad, vond in een rapport van enkele jaren geleden de fusietoets nog steeds — ik citeer — "van onverminderd belang". De CFTO, waarbij de uitvoering van de wet beledigd was, ging een stap verder en pleitte voor een aanscherping van de toets in haar evaluatierapport uit 2015. Dit is overigens in lijn met een in 2014 door de Tweede Kamer aangenomen en ook door de partij van deze minister ondertekende motie.

De evaluatie van de CFTO van destijds staat in schril contrast met de analyse van de regering, die concludeert dat de fusietoets, omdat die in de praktijk weinig fusies heeft tegengehouden, blijkbaar overbodig is. De conclusie zou dus ook een hele andere kunnen zijn, namelijk dat de fusietoets te weinig fusies tegenhield omdat hij niet streng genoeg was. Dezelfde CFTO merkte overigens ook op dat van de fusietoets een zekere preventieve werking uitging en dat bepaalde aanvragen niet gedaan zijn omdat men wist dat men niet of moeilijk door de fusietoets heen zou komen. Met andere woorden, enerzijds was de fusietoets misschien wel effectiever in het voorkomen van nog meer onderwijsfusies dan veelal is beweerd, en anderzijds zou de toets mogelijk ook te licht geweest zijn. Graag hoor ik hoe de minister hiertegen aankijkt, want dit stelt het ook door hem gebruikte argument dat in de praktijk slechts weinig fusieaanvragen werden afgewezen, in een ander licht. Is de minister het met mij eens dat we wat dat betreft gewoonweg niet weten hoeveel ongewenste fusies in de toekomst met de fusietoets nog tegengehouden hadden kunnen worden? Dat wil zeggen: voordat hij de facto al was afgeschaft door de verschillende versoepelingen. Eén ding is zeker: als je de toets nu afschaft, verruim je de mogelijkheden tot schaalvergroting en sta je landelijk met lege handen als blijkt dat de menselijke maat toch verloren gaat. Want op nog meer megascholen en megabesturen zit niemand te wachten.

De minister heeft naar aanleiding van een motie van GroenLinks de Tweede Kamer toegezegd de komende jaren onderzoek te doen naar de voor- en nadelen van uiteenlopende schaalgrootten, waarbij de menselijke maat ook in ogenschouw genomen zal worden. Maar wat als nu uit dit onderzoek blijkt dat schaalgrootte toch wel degelijk een sterk negatief verband houdt met de menselijke maat? Gaan we de put voor het spreekwoordelijke kalf dan opnieuw dempen? Wat betreft de SP-fractie is dit echt de omgekeerde volgorde. Laten we niet nu de fusietoets, het enige landelijke instrument dat we hebben om schaalvergroting te beheersen, afschaffen, maar eerst een dergelijk onderzoek doen en dan de bestaande toets opnieuw tegen het licht houden.

Voorzitter, u zult begrepen hebben dat het voorstel vooralsnog niet op de steun van mijn fractie kan rekenen. Dat laat onverlet dat wij zoals altijd uitzien naar de beantwoording van de minister. Zoals wij weten, verdedigt hij zijn wetsvoorstellen altijd met passie en verve.

Dank u, voorzitter.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Van Apeldoorn. Dan geef ik graag het woord aan mevrouw Adriaansens namens de fractie van de VVD.



Mevrouw **Adriaansens** (VVD):

Voorzitter, dank u wel. Met de wet over het afschaffen van de fusietoets doen wij iets opmerkelijks. We schaffen namelijk een regel af. Vaak liggen in deze Kamer wetsvoorstellen voor waarmee we regels toevoegen aan ons toch al omvangrijke repertoire, maar vandaag schaffen we dus, als de wet wordt omarmd door deze Kamer, een regel af.

Ik geloof in een regelarme maatschappij, zonder te veel bureaucratie. Daar draagt deze wet aan bij. Ik zou dus bijna willen zeggen dat het een mooie dag lijkt te worden, vandaag. Ook doen we nog iets anders interessants met deze wet. We kantelen namelijk door, in organisatietermen gezegd. We leggen de verantwoordelijkheid neer bij de direct betrokkenen en dat zijn hier de scholen, de leraren, de ouders en de gemeenten. We stellen hen in staat om een goede afweging te maken over het schoolaanbod. Wat we dan nog wel moeten doen, is over enige tijd kijken of deze verantwoordelijkheid inderdaad tot een overzichtelijk, herkenbaar en toegankelijk aanbod van onderwijs heeft geleid; een check doen.

Het wetsvoorstel regelt dat er geen fusietoets meer plaatsvindt bij fusies in het funderend onderwijs. Daarmee geven we de schoolbesturen meer ruimte om samen te werken in de regio en daar een breed en divers onderwijsaanbod neer te zetten. Dat is van belang om snel te kunnen inspelen op de afnemende leerlingenaantallen, zoals al gezegd vanmiddag.

Er zijn wel een aantal kanttekeningen te plaatsen bij het wetsvoorstel en die loop ik graag met u langs. Allereerst het belang van de medezeggenschap, een belangrijke pijler in de fusie-effectrapportage. De afweging of een fusie het goede middel is om het gewenste aanbod van onderwijs te creëren ligt op lokaal niveau. De instrumenten fusie-effectrapportage en het instemmingsrecht zijn daarbij de waarborgen voor het goed doorlopen van het proces.

In de internetconsultatie zijn wel enige zorgen naar voren gekomen over de kwaliteit van die medezeggenschap, zoals vanmiddag ook is gezegd. In mijn huidige organisatie heb ik te maken met een ondernemingsraad en in mijn vorige baan als zorgbestuurder met een cliëntenraad. Mijn ervaring is dat het helpt, zo niet noodzakelijk is, dat bestuurders zelf heel erg geloven in het belang van medezeggenschap. Dat wordt ook bevestigd door het tweede evaluatieonderzoek van het ITS van de Radboud Universiteit, Medezeggenschap: de wind in de zeilen, uit 2009.

Ik citeer een van de conclusies: "een positieve, open houding van het bevoegd gezag en de schoolleiding ten aanzien van de medezeggenschap heeft een positieve invloed op de participatie van personeel, ouders en leerlingen". Maar ook is het belangrijk dat leidinggevendende oprechte waardering tonen voor de medewerkers die deelnemen in zo'n medezeggenschapsraad. Dit aandachtspunt werd ook benoemd door de commissie-Kampman, die voorstellen heeft gedaan om de universiteits- en ondernemingsraden aantrekkelijker te maken. En verder is van belang dat de bestuurders de medezeggenschapsraden tijdig betrekken en niet laten tekenen bij het kruisje. Dat wordt voorzien in het wetsvoorstel, maar die andere aspecten zijn minstens zo belangrijk.

De regering wijst op de maatregelen die de afgelopen tijd zijn getroffen om de medezeggenschap te versterken, zoals het project Versterking medezeggenschap en de handreiking voor het helpen aandragen van alternatieven voor de fusie. Maar deze maatregelen zijn vooral gericht op het versterken van de kennis en het toegankelijk maken van die kennis. De regering geeft daarbij in de memorie van toelichting aan dat er, als dit dan allemaal niet helpt, altijd nog het vangnet is van de geschillencommissie, maar dan ben je mijns inziens te laat. De verhoudingen zijn dan verstoord. De vraag is of je, als je dan uiteindelijk je gelijk krijgt, daarna nog een goede samenwerking kunt creëren. Meestal gaat daar wel enige tijd overheen.

De maatregelen van de regering gaan niet over het gedrag van de bestuurders richting de medezeggenschap. De vraag van mijn fractie aan de minister is dan ook in hoeverre het programma Versterking medezeggenschap of andere programma's daadwerkelijk de medezeggenschap versterken. In hoeverre ziet dat programma ook op het gedrag dat nodig is om die medezeggenschap goed te laten functioneren? Hoe houdt de minister dan in de gaten dat die medezeggenschap zich positief ontwikkelt, nu dat zo'n belangrijke voorwaarde is voor de legitimatie van die fusie tussen scholen?

Voorzitter. Uit de studie van ITS blijkt ook dat laagopgeleide ouders en vmbo-leerlingen weinig participeren in de medezeggenschap. Medezeggenschap zou volgens mijn fractie eigenlijk een echte afspiegeling moeten zijn van de groep die vertegenwoordigd wordt. Uit mijn ervaring weet ik dat het ook loont om diegenen te laten participeren waar je soms wat meer moeite voor moet doen. De vraag aan de minister is dan ook hoe we die participatie van laagopgeleiden kunnen verbeteren.

Voorzitter. Er is al meerdere malen gesproken over het belang van de menselijke maat. Dat is een belangrijk aspect in het plan voor de fusie. Wordt met die fusie dan ook een overzichtelijke, herkenbare en toegankelijke organisatie gecreëerd? De regering geeft aan dat een groot schoolbestuur ook kleinschalig georganiseerde scholen onder zich kan hebben. Die visie wordt door mijn fractie gedeeld. Het gaat immers over de doelen die worden bereikt met de organisatievorm, al is het wel zo dat sommige taken beter op een grote schaal en andere beter op een kleine schaal georganiseerd kunnen worden.

Er zijn meerdere stukken over geschreven, onder anderen door professor Edith Hooge. Zij heeft een lezing gegeven over de schaalgrootte in het onderwijs. Zij stelt dat die elastisch is. Zij noemt een heleboel factoren die meespelen. Ik ga ze nu niet allemaal noemen, maar de conclusie is dat er geen ideale schaalgrootte is. Het hangt af van een heleboel factoren. Wij proberen krampachtig grip te krijgen op die factoren die daarop van invloed zijn. We gaan er ook weer onderzoek naar doen, zoals de regering aangeeft.

De VVD meent dat die onderzoeken vooral gericht moeten zijn op het effect van de output van het onderwijs, namelijk de onderwijsresultaten — leren de leerlingen genoeg? — en het onderwijsproces: krijgen de leerlingen genoeg en goed les? Daarnaast gaat het erom dat het schoolklimaat veilig is. Mijn vraag aan de minister is dan ook in welke mate die onderzoeken kijken naar de gewenste output, en niet alleen maar naar de factoren die van invloed zijn op die schaalgrootte.

Voorzitter. De vraag is of de fusie oplevert wat wij beogen. In de schriftelijke behandeling zijn daar vragen over gesteld. Hierin worden fusies in het bedrijfsleven vergeleken met fusies in het onderwijs. De minister geeft terecht aan dat die sectoren eigenlijk — je zou zeggen: per definitie — zeer onvergelijkbaar zijn. Maar op zich is het wel interessant om te kijken naar ervaringen met fusies in andere sectoren. Een vergelijking met de zorg ligt dan overigens meer voor de hand, zoals ook collega Sent deed.

In het wetsvoorstel is geregeld dat schoolbesturen de wijze waarop ze de menselijke maat gaan vormgeven, moeten beschrijven in de fusie-effectrapportage. De veronderstelling is dat de medezeggenschap hierop kritisch zal toetsen. De proof of the pudding is echter in the eating, zoals we in goed Nederlands zeggen, dus laten we dat goed gaan bekijken. Een regelmatige tevredenheidsmeting lijkt daarbij op zijn plaats. En dan kan het juist wel weer heel interessant zijn om te kijken naar het bedrijfsleven. Want in het bedrijfsleven gebruikt men één indicator, althans in een heleboel gevallen, om naar de tevredenheid van de klant te kijken, de zogenaamde net promoter score. Als ik een product aanbeveel aan u, en ik doe dat proactief en ik ben daar positief over, dan is dat een goede indicator voor mijn tevredenheid. Mijn vraag is dan ook of de regering heeft overwogen om naar zo'n simpele outcome-indicator te kijken om inzicht te krijgen in de beleefde kwaliteit.

Voorzitter. In het wetsvoorstel is aangegeven dat de minister na drie jaar een evaluatie gaat doen van de doeltreffendheid en de effecten van deze wet. De vraag is wel wat we dan willen zien, welke effecten we gaan bekijken en wanneer we kunnen constateren dat de wet het gewenste effect heeft, zeker omdat we nu al met een afgezwakte vorm van de fusietoets werken. Met die vraag ben ik aangekomen bij het eind van mijn eerste termijn.

Dank u.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Adriaansens. Dan geef ik, nadat het spreekgestoelte gereinigd is, graag het woord aan de heer Van Kesteren namens de fractie van de PVV.



De heer Ton van Kesteren (PVV):

Dank u wel, voorzitter. We hebben de plicht om te voorkomen dat kinderen in krimpgebieden of waar scholen met te weinig leerlingen zijn, niet meer in de buurt naar school kunnen. Maar daarbij hoort ook de verantwoordelijkheid om te voorkomen dat dergelijke scholen worden opgeslokt door bestuurlijke kolossen die hun kerntaak, waaronder het garanderen van een kwalitatief en pluriform onderwijsaanbod, uit het oog verliezen. De fusietoets is daarbij allesbehalve een sta-in-de-weg voor een samenwerking in een krimpregio om te kunnen anticiperen op dalende leerlingenaantallen en zo een toekomstbestendig onderwijsaanbod te garanderen, terwijl dit wel is aangedragen als de reden bij uitstek om afscheid te nemen van de fusietoets. Voor onze fractie is de fusietoets dan ook een waardevol en effectief controlemiddel, waarmee met name de minister in staat is om een groot goed, de vrijheid van gevarieerd en pluriform onderwijs, te kunnen blijven garanderen.

Voorzitter. Met de afschaffing van de fusietoets voor het funderend onderwijs vervalt het oordeel van de minister over een fusie. Het directe gevolg daarvan is dat het fusieproces bij lokale partijen komt te liggen, waaronder de gemeente, het schoolbestuur en de ouders. Omdat er voor een fusie geen toestemming van de minister meer nodig is, ontstaat hierdoor meer ruimte voor lokale samenwerking, wat de oplossing zou kunnen zijn voor het openhouden van kleinere scholen die anders vanwege dalende leerlingenaantallen gesloten zouden moeten worden. Een verplichte fusie-effectrapportage en instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad komen ervoor in de plaats. In lijn met een uitspraak van een begenadigd voetballer zeg ik u dat elk — in dat geval vermeend — voordeel ook z'n nadeel heeft. Dat nadeel houdt in dat afschaffing van de fusietoets de grip op schaalvergroting van scholen verkleint, ook op scholen op bijvoorbeeld islamitische grondslag. Waar dat toe kan leiden, heb ik in het vorige debat over meer ruimte voor nieuwe scholen al expliciet onder de aandacht gebracht.

Met de fusietoets kon de minister immers zijn goedkeuring onthouden wanneer er sprake was van een significante belemmering in de variatie van het onderwijsaanbod, waarmee een ongewenste voortschrijdende islamisering van het onderwijs kon worden ingedamd. Een gevarieerd onderwijsaanbod in de regio, voldoende diversiteit in verschillende schoolsoorten, schoolgroottes en bestuursvormen, en keuzevrijheid voor ouders zijn belangrijke criteria die bij schoolfusies gelden. De fusietoets is volgens de PVV-fractie dan ook een betere garantie tegen welke ongewenste schaalvergroting dan ook. De fusietoets is zeker geen belemmering in het aangaan van samenwerking, die wezenlijk is voor het in stand houden van een divers onderwijsaanbod.

Voorzitter. Grote schoolbesturen kunnen ook dominant zijn in gebieden waar de islam leidend is en waar dergelijke schoolbesturen, al dan niet geobsedeerd, de lijnen uit willen zetten voor het onderwijs waarmee ouders, leerlingen en scholen zich ook nog eens identificeren. Het instemmingsrecht van de mr, die een doorslaggevende stem heeft in het fusieproces, komt ons inziens daarmee toch in een heel ander daglicht te staan. De leden van een mr dienen hun individuele, persoonlijke belang te ontstijgen. Dat is een voorwaarde; dat moet. Op papier is dat heel mooi, maar de praktijk is weerbarstig. In een fusie-effectrapportage van een fusie die bijvoorbeeld op islamitische grondslag is gebaseerd, zullen de effecten daarvan op de keuzevrijheid en de diversiteit op politiek correcte wijze worden omschreven, maar de praktijk en de realiteit leren ons dat met name van keuzevrijheid en diversiteit in de regel absoluut geen sprake is. Dat komt doordat de islamitische levensovertuiging allesbehalve openstaat voor diversiteit. De fusie-effectrapportage en het instemmingsrecht van de mr worden met deze wetswijziging de kern van het fusieproces. Wat de mr van de fusie vindt, is dus een belangrijke factor, die door de minister nauwelijks is te overrulen. De menselijke maat moet voor de mr en het schoolbestuur een belangrijke rol spelen in de afweging om al dan niet te fuseren, maar wat verstaan we onder "de menselijke maat", met de nadruk op "menselijk", als deze de opmaat is voor een algehele onderwerping aan de islam en we het pluriforme onderwijsaanbod wel kunnen vergeten?

Voorzitter. Ik rond af met de volgende vraag aan de minister. Deelt de minister de zorg van de PVV-fractie dat met name

islamitisch onderwijs een significante belemmering kan zijn voor een gevarieerd en pluriform onderwijsaanbod? Deelt hij de mening dat de minister, bij behoud van de fusietoets, zijn goedkeuring aan een ongewenste fusie kan blijven onthouden, terwijl dat na afschaffing van de fusietoets een stuk moeilijker zal worden? Zo nee, waarom niet? Graag een goed gemotiveerde reactie.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Van Kesteren. Dan is het woord aan de heer Pijlman van de fractie van D66.



De heer Pijlman (D66):

Voorzitter. Wij spreken vanmiddag over de afschaffing van de fusietoets. Eigenlijk is dat voor dit wetsvoorstel een totaal verkeerde naam. Want de fusietoets blijft feitelijk bestaan, maar dan op decentraal niveau. Dat is de plek waar die ook hoort, bij de mensen die het aangaat. Dit voorstel geeft aan hen een heel grote verantwoordelijkheid. Dat is weleens anders geweest.

In 2011 voerden we de huidige fusietoets in. Als je de geschiedenis nog eens terugleest, dan zie je dat dit een reactie was op buitengewoon grootschalige fusies die op dat moment in de samenleving plaatsvonden. Eigenlijk is het wonderlijk dat we na de invoering van dit nog steeds fungerende wetsvoorstel die grootschaligheid helemaal niet meer hebben teruggezien in alle fusies. Daarom zijn er van de 250 fusies die daarna nog hebben plaatsgevonden uiteindelijk maar zeven tegengehouden en dan nog op heel verschillende argumenten.

De heer Van Apeldoorn (SP):

Voorzitter. Ik heb een vraag over wat de heer Pijlman eerder zei, namelijk dat dit wetsvoorstel eigenlijk een verkeerde naam heeft omdat de fusietoets helemaal niet wordt afgeschaft. De heer Pijlman zegt dat die op decentraal, lokaal niveau eigenlijk blijft bestaan. Ik ben benieuwd waar hij het precies over heeft, want op het decentrale niveau is er sprake van een fusie-effectrapportage en betrokkenheid van de medezeggenschapsraad. Het lijkt me logisch dat je niet overgaat tot een fusie zonder de medezeggenschapsraad erbij te betrekken. Dat is toch iets anders dan een toets. Of ziet de heer Pijlman dat anders?

De heer Pijlman (D66):

Het gaat niet om betrokkenheid van de medezeggenschap. Het gaat om het instemmingsrecht van de medezeggenschap in dit voorstel en dat is echt wezenlijk anders. Daarmee zeg je: je hebt een fusie-effectrapportage en alleen als de medezeggenschap instemt, kan de fusie doorgaan. Dat is echt iets anders dan betrokkenheid. Dus je legt de fusietoets decentraal neer en ik vind dat een uiting van vertrouwen in de medezeggenschap, in de leraren en de ouders die samen die medezeggenschap vormen.

De heer Van Apeldoorn (SP):

Nog afgezien van de vraag — er is ook in andere bijdragen aan gerefereerd — of de medezeggenschapsraad wel vol-

doende positie heeft, voldoende geëquipeerd is om die rol te vervullen en of je dit alleen aan de medezeggenschap zou willen overlaten, ben ik benieuwd of de heer Pijlman het antwoord van de minister op zijn vraag hierover al kent, namelijk of de fusietoets op lokaal niveau blijft bestaan.

De heer Pijlman (D66):

Nou ja, ik geef mijn eigen invulling. De minister heeft ervoor gekozen om dit wetsvoorstel deze naam te geven, maar ik vind dat een verkeerde naam. Zeker, de fusietoets bij hem wordt afgeschaft, maar die blijft op decentraal niveau bestaan. En dat niet alleen, de fusie-effectrapportage versterkt de decentrale rol van de medezeggenschap. Daar gaat het uiteindelijk om. Hoe zou de minister hier in Den Haag precies kunnen beoordelen hoe het lokaal in elkaar zit? Ik vind het juist buitengewoon sterk en vertrouwen gevend aan de mensen in het onderwijs dat je zegt: ja, jullie gaan erover, jullie besluiten erover.

De heer Van Apeldoorn (SP):

Voor de goede orde zou ik willen citeren uit de memorie van antwoord. Het is een antwoord op een vraag van de D66-fractie. De minister schrijft dan: "De toets door de minister op voorgenomen fusies komt door dit wetsvoorstel te vervallen, hoewel de waarborgen rondom de fusie op lokaal niveau in stand blijven. Die waarborgen betreffen echter niet een fusietoets op decentraal niveau." Dan is mijn simpele vraag aan de heer Pijlman: is hij het op dit punt oneens met de minister?

De heer Pijlman (D66):

Ik heb uiteraard de antwoorden van de minister op mijn eigen vragen gelezen. Mijn vertaling daarvan is: ik vind zelf dat ik wat dat betreft een betere analyse maak dan de minister. Maar we horen straks hoe hij ernaar kijkt. Ik meen overigens dat hij in een debat in de Tweede Kamer — ik weet het niet helemaal zeker meer — ook zelf heeft gezegd: de naamgeving van deze wet had wel wat anders gekund. Maar laten we de minister daar nog eens naar vragen. Bij dezen.

Voorzitter. Waar ging die fusietoets nou met name over? Het behouden van de menselijke maat. Iedere spreker die tot dusver op het spreekgestoelte heeft gestaan, heeft het daarover. Hoe behouden we de menselijke maat in het onderwijs? Om deze stap te kunnen maken is de positie van de medezeggenschapsraden versterkt. Zij beoordelen, zij zijn aan zet om de nieuwe fusie-effectrapportage te beoordelen en ermee in te stemmen of af te wijzen. Juist daar staat die menselijke maat centraal, zonder dat precies is aangegeven wat dan die menselijke maat is. Nee, dat moet je decentraal invullen, afhankelijk van de omstandigheden waarin de scholen zich bevinden. Wij geloven heel sterk in dat vertrouwen, ook al snap ik de sprekers hier — mevrouw Sent en mevrouw Adriaanse spraken erover — die zeggen dat het belangrijk is om die medezeggenschap ook in positie te brengen, te houden en deze te ondersteunen. Alleen dan kan je dat tegenwicht krijgen, wat zo noodzakelijk is, ook voor bestuurders.

Er is wel wat aan voorafgegaan voordat we deze fusietoets nu neerleggen bij de medezeggenschapsraad. We hebben hier het wetsvoorstel voor de samenwerkingschool gehad.

Ik denk dat dat een heel belangrijk element is in de discussie zoals we die nu ook voeren. Want dat maakte fusies tussen openbare en bijzondere scholen mogelijk, ook binnen een grotere koepel, waardoor de kleinschaligheid op schoolniveau kon blijven ontstaan onder een grotere paraplu. Zeker nu de krimp eraan zit te komen en, buiten de Randstad om, bijna het hele land de komende tien jaar zal treffen, geloof ik dat dat een heel belangrijk element is. Je kunt door bestuurlijke fusies de voordelen van grootschaligheid halen als je ervoor zorgt dat op schoolniveau de menselijke maat centraal blijft staan.

Laten we eerlijk zijn, de fusietoets van 2011 bestaat al niet meer. Hij is op verschillende manieren aangepast en ik meen dat het al twee jaar geleden is dat de minister ook de CFTO afschafte. Daarover wil ik overigens nog een vraag stellen. Was dat niet vooruitlopend op dit debat? Stel nu dat deze Kamer vindt dat de fusietoets centraal moet blijven bestaan, wat betekent dat dan voor de CFTO, die al niet meer bestaat?

Voorzitter. Bij de evaluatie die uitvoerig over dit voorstel is gehouden — ik zei het al eerder — is gezegd dat de fusietoets zoals hij er nu is, eigenlijk een bureaucratisch monster is. De toets voegt veel te weinig toe. Inderdaad, we schaffen vaak maar weinig wetten en regels af in de deze Kamer, maar dit is er een die, met behoud van de menselijke maat in het onderwijs, ons een hele hoop bureaucratie kan schelen. Ik heb nog wel een aantal vragen aan de minister. In de fusie-effectrapportage wordt ook aan B en W van de betreffende gemeenten gevraagd hoe zij zich verhouden tot de beoogde fusies. Wat is nou precies de rol van B en W in dezen? Ik bedoel dat dan met name, uiteraard zou ik haast zeggen, in relatie tot artikel 23, lid 4 GW over het behoud van en bieden van voldoende aanbod van openbare scholen. Hoe verhoudt een en ander zich ertoe? Opnieuw ook de vraag hoe het kabinet ervoor zorgt dat het dit ook blijft toetsen. Als we met elkaar vinden dat dat niet meer nodig is, moeten we overgaan tot een herziening van artikel 23.

De heer Van Apeldoorn (SP):

Ik wil even terugkomen op de term "bureaucratisch monster", die de heer Pijlman ook eerder in een interruptie gebruikte. Ik vroeg me af volgens wie precies de fusietoets in de huidige vorm een bureaucratisch monster is. Het is duidelijk dat het volgens de heer Pijlman zo is. Hij had het eerder over "de scholen". Hoe weet de heer Pijlman dat? Over hoeveel scholen hebben we het? Gaat het over alle scholen of een hoe groot percentage van de scholen? Gaat het over de mensen die er werken? Gaat het over de leraren, over de ouders of over de besturen? Dat is mij in het geheel niet duidelijk.

De heer Pijlman (D66):

Ik citeer het evaluatierapport. Het veld, en dat is heel erg breed, heeft het volgende gezegd. Het gemiddelde schoolbestuur is nauwelijks groter geworden de afgelopen jaren. De gemiddelde schoolgrootte is nauwelijks gegroeid de afgelopen jaren. We hebben waarborgen in de wet verankerd waardoor de medezeggenschap, de mensen in de scholen, een instemming krijgen als het gaat om fusie. Is dan deze centrale toets, die met heel veel bureaucratie en gepaard gaat, nog nodig? Daar gaat het hele onderzoek

over. Daar verwijs ik naar. U kunt het nalezen in de evaluatie.

De heer Van Apeldoorn (SP):

De heer Pijlman heeft het over het veld. Kan naar het oordeel van de heer Pijlman de Algemene Onderwijsbond ook gezien worden als een van de vertegenwoordigers van het veld? Want die komt tot een heel andere analyse. Zij zien eerder een ander monster op de loer liggen, namelijk het monster van ongebreidelde en ongecontroleerde schaalvergroting en daarmee het verlies aan menselijke maat, waar deze toets voor bedoeld is om dat tegen te houden. Hoe weegt de heer Pijlman dat dan?

De heer Pijlman (D66):

Misschien hebt u andere informatie — dat kan best — maar ik heb een hele korte brief van de AOOb gelezen waarin zij wezen op de menselijke maat en zich afvragen of die wel voldoende is gewaarborgd. Een tweede opmerking die zij maakten ging over de pseudofusie. Dat is het enige wat ik heb gezien. Ik denk dat juist het nieuwe fusie-evaluatierapport heel erg duidelijk maakt dat decentraal de menselijke maat centraal staat. Daar gaat het om bij de beoordeling van de fusies. Dan is dat wel een verschuiving van wellicht de koepels naar de scholen, maar op die scholen moet de menselijke maat geborgd zijn. Dat staat helemaal centraal in het fusie-evaluatierapport.

De heer Van Apeldoorn (SP):

Tot slot, voorzitter. Volgens mij heeft de AOOb duidelijk aangegeven dat hij vanwege die menselijke maat het afschaffen van de fusietoets onverstandig vindt. Ik heb nog een andere vraag voor de heer Pijlman. Hij heeft het over een bureaucratisch monster. Geldt dat ook voor de huidige fusietoets, waarvan de heer Pijlman zelf zegt dat hij feitelijk al grotendeels is uitgekleeft, versoepeld, zo niet is afgeschaft? Er is een lichte procedurele toets gekomen. De heer Pijlman zegt zelf ook dat deze niet één fusie heeft tegengehouden. Is dat ook een bureaucratisch monster? En zo nee, waarom zou de heer Pijlman die eigenlijk ook nog willen afschaffen?

De heer Pijlman (D66):

Nou ja, regelgeving die nauwelijks meer een functie heeft, moet je in ieder geval niet in stand houden. Dat zult u snel met mij eens zijn. Ik herhaal alleen maar wat de mensen die de evaluatie hebben ingevuld, of het veld, van een en ander vinden. Nogmaals, we kunnen erover van mening verschillen, maar ik denk dat er decentraal genoeg waarborgen zijn om die door u niet gewenste en door mij niet gewenste grootschaligheid tegen te gaan. Dat heeft de praktijk ook bewezen. De grootschaligheid is vóór 2011 tot stand gekomen en is daarna eigenlijk gestopt.

Mevrouw Sent (PvdA):

Het zou natuurlijk zomaar kunnen dat de invoering van de Wet fusietoets een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de ontwikkelingen sinds 2011. Er zou een oorzakelijk verband kunnen zijn tussen het wetsvoorstel dat we nu deels terugdraaien en de ontwikkelingen die door de heer Pijlman ondersteund zijn. Maar dat terzijde. De vraag die ik aan de

heer Pijlman heb, gaat over de Onderwijsraad. Bij het voornemen in het regeerakkoord heeft die aangegeven dat de fusietoets als belangrijk instrument gehandhaafd moet blijven, omdat er anders een te groot risico is op te grote scholen. Hoe weegt de heer Pijlman dat advies?

De heer **Pijlman** (D66):

Op uw eerste vraag: dat weten wij beiden niet. Dat is een veronderstelling: omdat dit er is, zal een bepaalde ontwikkeling zich waarschijnlijk niet voordoen. Maar ook over de Onderwijsraad: ik denk dat er nu decentraal veel meer garanties zijn neergelegd om wat de Onderwijs niet wenselijk vindt, wat u niet wenselijk vindt en wat ik niet wenselijk vind, te voorkomen. Ik wil er ook nog op wijzen dat het amendement-Rog/Van Meenen dat in de Tweede Kamer is aangenomen, het mogelijk maakt dat fusies worden geëvalueerd. Wanneer ze niet aan de doelstellingen voldoen, is er de mogelijkheid om de fusie weer te ontbinden. Daar wil ik zo direct trouwens nog een vraag over stellen.

We zijn het dus helemaal eens over wat we willen. We willen die grootschaligheid niet. U denkt dat we daar die noodrem voor nodig hebben, zoals u dat net mooi verwoordde. Wij denken dat men dat op schoolniveau en met de leraren en de ouders heel goed zelf kan.

Mevrouw **Sent** (PvdA):

De heer Pijlman wijst op het belang van de rol van medezeggenschap en de fusie-effectrapportage. Ik ben het met hem eens dat de titel van het voorliggende wetsvoorstel wat misleidend kan zijn. Die belangrijke instrumenten waren er namelijk al, en ze blijven. Ik ben dus een beetje verward door het betoog van de heer Pijlman dat we nu deze prachtige instrumenten krijgen, want die waren al. Sinds de Wet op de medezeggenschap uit 2006 bestaat de rol van de medezeggenschap. Sinds de Wet fusietoets hebben we de fusie-effectrapportage. Dat zijn dus geen nieuwe elementen. We raken alleen iets kwijt.

De heer **Pijlman** (D66):

U zult het met mij eens zijn dat ook het kabinet zich er erg voor heeft ingespannen, met een aantal projecten die u zonet in uw betoog genoemd hebt, om die medezeggenschap juist te versterken. Hiervoor hadden we de Wet op de samenwerkingsschool niet. We hadden ook niet de mogelijkheid dat openbare en bijzondere scholen binnen een koepel kleinschalig konden blijven bestaan. Dat is er nu allemaal wel. Dus is er ook een reden, in ieder geval voor mij, om het kabinet te steunen en te zeggen: ja, het kan nu wel. De Tweede Kamer heeft nog het amendement-Rog/Van Meenen toegevoegd. Dat vind ik heel verstandig. Daarmee wordt een fusie die is doorgevoerd, geëvalueerd. Als die geen succes is, kun je haar eventueel ontbinden.

De **voorzitter**:

Mevrouw Sent, uw derde.

Mevrouw **Sent** (PvdA):

Geen vraag, maar een opmerking. Voor mij is dat juist reden om die handrem wel te handhaven. Maar daar spreken wij nog verder over.

De heer **Pijlman** (D66):

Ja, dat heb ik inderdaad begrepen.

Voorzitter. Ik zou nog twee vragen willen stellen. De Onderwijsbond spreekt ook over de mogelijkheid om pseudofusies tegen te houden. Wat doet dit wetsvoorstel daarmee? Daarop wil ik graag een reactie van de minister.

Ten slotte een opmerking over het aangenomen amendement-Rog/Van Meenen. Stel dat er in de fusie-effectrapportage een aantal doelen voor de fusie staan, maar dat uit de evaluatie blijkt dat die niet gehaald worden. Het amendement zegt daarover dat in de fusie-effectrapportage moet worden vastgelegd hoe wij dan met de fusie omgaan. Is het dan zo dat alleen het bevoegd gezag, zijnde het bestuur, de fusie kan ontbinden? Of zijn er dan nog anderen? Heeft bijvoorbeeld de geschillencommissie daar dan nog een rol in? Graag een reactie van de minister.

Wij wachten de antwoorden van de minister met belangstelling af. Ik zie ook dat de tijd volgens mij al heel lang niet meer loopt.

De **voorzitter**:

Dat is om te compenseren dat hij veel te lang doorliep. Dank u wel, meneer Pijlman. Dan is nu het woord aan mevrouw Bikker, namens de fractie van de ChristenUnie.

□

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):

Voorzitter. Ook als een wet met goede bedoelingen begint, is dat helaas geen garantie voor goede uitkomsten. In deze Kamer wordt elke wet tegen het licht van de rechtmatigheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid gehouden. Niet alleen goede bedoelingen helpen een zaak vooruit. Maar dat betekent ook weer niet dat de Eerste Kamer alles kan voorspellen. De behandeling van het wetsvoorstel afschaffing fusietoets onderstreept deze constatering.

Tegelijk zien wij vandaag wél het nut van een evaluatie, om te zien welke uitkomsten een wet daadwerkelijk heeft. Wij doen de jammerlijke constatering dat de fusietoets goede bedoelingen had, maar geen winst opleverde voor het funderend onderwijs. Dat blijkt uit de evaluatie en ook uit het veldonderzoek.

De fractie van de ChristenUnie kan zich, terugkijkend, zeer goed voorstellen dat in 2011 de oplossing gezocht werd in het instellen van een fusietoets voor het hele onderwijsveld. Het schrikbeeld was de situatie rond Amarantis, de grote mbo-koepel waar de financiële problemen groot waren en de kwaliteit van het onderwijs helaas onder de maat. De invoering van het wetsvoorstel fusietoets bracht een drietrapsraket, met de fusie-effectrapportage, de instemmingsbevoegdheid voor de mr en de daadwerkelijke fusietoets op rijksniveau. Maatregelen voor het hele onderwijsveld, van funderend onderwijs tot hoger onderwijs, met als doel: terugkeer naar de menselijke maat, naar het besef dat een school een herkenbare gemeenschap moet vormen, met behoud van de pluriformiteit.

Tegen dat doel zegt mijn fractie nog steeds volmondig ja. Het is essentieel dat scholen herkenbare gemeenschappen zijn voor leerlingen, ouders en leerkrachten. Maar het

instrument fusietoets blijkt daarin voor primair en voortgezet onderwijs geen goed middel om dat te bevorderen. De minister heeft naar onze mening overtuigend aangetoond dat voor het funderend onderwijs de eerste twee stappen van die drietrapsraket, de fusie-effectrapportage en het instemmingsrecht mr, wel bijdragen aan een goede afweging of een fusie de juiste stap is. Maar die laatste fase, de fusietoets op rijksniveau, levert veel bureaucratie en wachttijd op en eigenlijk geen resultaat. Veel moeite dus en scholen die terugdeinzen voor het ingaan van een ongewis traject.

Daarnaast heeft de tijd niet stilgestaan. De leerlingenaantallen lopen terug, nu al, en dat zal de komende decennia zo blijven. Dat geeft een nieuwe uitdaging voor krimpregio's en dat zullen er helaas steeds meer worden. Om juist ook daar goed en kwalitatief sterk onderwijs overeind te houden, met ruimte voor keuzevrijheid voor ouders en leerlingen, met de garantie dat er nabij onderwijs is en om de uitdagingen waar deze regio's voor staan goed op te pakken, is kwalitatief sterk onderwijs essentieel.

Voorzitter. Wij steunen de minister dus in het afschaffen van de landelijke fusietoets, maar ik heb ook een paar vragen. Welke voornemens heeft de minister ter bevordering van die menselijke maat en die herkenbare gemeenschap? Dat kan niet alleen vanuit toezicht en inspectie worden afgedwongen. De minister heeft laten zien dat ook grote schoolbesturen zorg kunnen dragen voor herkenbare gemeenschappen van diverse scholen. Dat is mooi. Dat bevorderen is een aanmoediging voor alle schoolbesturen, groot of klein. Maar vindt hij dat er nu genoeg gebeurd is om de nadelen van de schaalvergroting die we destijds constateerden op te vangen? Of is daar ook op cultuurniveau nog het nodige werk te doen? Waar denkt de minister dan aan? Hoe staat het bijvoorbeeld met de aanbeveling van de commissie-Dijkgraaf om de maatschappelijke verantwoordelijkheid van schoolbesturen wettelijk te borgen? De minister heeft eerder toegezegd dat te onderzoeken, maar wanneer wordt duidelijk wat het vervolg is? Worden schoolbestuurders niet ook juist ook zo bepaald bij een belangrijk deel van hun taak? Hoe staat het met het vervolgonderzoek naar bestuurlijke constructies die ontstaan zijn buiten de Wet fusietoets om, de privéscholen, verschillende holdings en coöperaties. Zicht op de feiten is nodig om een oordeel te kunnen vormen over de wenselijkheid van deze scholen en hun stichtingsvormen.

Voorzitter. De fractie van de ChristenUnie is voor behoud van die menselijke maat en voor ruimte voor pluriformiteit, de goede kerngedachte van deze wet uit 2011. Dat blijft gewoon staan, ook na afschaffing van een onderdeel van de wet. De Commissie Fusietoets Onderwijs gaf bij haar laatste jaarverslag nog een paar dringende aanbevelingen mee. Zo schrijft ze over die pluriformiteit dat het de vraag is of van de betrokken partijen mag worden verwacht dat ze behoud van pluriformiteit in het stelsel in hun overwegingen altijd een doorslaggevende rol zullen laten spelen. Ik citeer: "Het publieke belang van keuzevrijheid en pluriformiteit op stelselniveau loopt niet per definitie parallel met de lokale en regionale kortetermijnbelangen. Lokale en regionale besluitvorming kan dus uitkomsten opleveren die niet in lijn zijn met het publieke belang van een stelsel gekenmerkt door keuzevrijheid en pluriformiteit." Bij die opmerking zou ik bij dit wetsvoorstel toch graag de reflectie van de minister horen. Hoe ziet de minister dit wetsvoorstel

in dat licht en hoe betreft hij dit aspect bij die aankomende evaluatie over drie jaar?

Ten slotte is de rol van de medezeggenschapsraad een belangrijke om de inbreng van de direct betrokkenen, de mensen om wie het gaat, te garanderen. Ik heb gelezen dat de mr extern advies kan inwinnen op kosten van het schoolbestuur. Mijn vraag aan de minister is wel of hij dat kan concretiseren en of hij de vinger aan de pols kan houden of dit op een goede manier invulling krijgt. Ook op dit punt deed de CFTO een aanbeveling, namelijk om de adviesfunctie op een overzichtelijk en herkenbaar punt te beleggen. Heeft de minister dat overwogen of is hij bereid alsnog te kijken of er een plek is waar dit goed gestalte zou kunnen krijgen, zodat een medezeggenschapsraad en een individueel lid makkelijk op herkenbare punten kunnen ontdekken wie er op dit punt goed advies kan geven?

Voorzitter. De fractie van de ChristenUnie is voor wet- en regelgeving die het goede beoogt, maar ook effectief is. Dat laatste is met de landelijke fusietoets niet het geval en daarom kunnen wij instemmen met de afschaffing. Tegelijk vragen wij de minister om scherp te zijn op het behoud van de menselijke maat, van herkenbare gemeenschappen en het bevorderen van de pluriformiteit.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):

Collega Bikker betoogt net als collega Pijlman dat de fusietoets, die volgens dit wetsvoorstel afgeschaft zou moeten worden, een bureaucratisch obstakel vormde. Mevrouw Bikker spreekt nog net niet van een bureaucratisch monster, maar in ieder geval wel van een bureaucratisch obstakel dat uiteindelijk weinig deed want er werden weinig fusies tegengehouden. Ook de minister heeft daar meermaals op gewezen. Nu wil ik mevrouw Bikker toch vragen of haar fractie niet ook overwogen heeft om tot een andere conclusie te komen. Je zou namelijk ook kunnen constateren dat de fusietoets weinig fusies tegengehouden heeft, omdat hij niet helemaal zo gewerkt heeft als hij bedoeld was, namelijk de menselijke maat borgen. Je zou dus de fusietoets moeten aanpassen, zodat de fusietoets in die zin effectiever zou zijn. Waarom is dat geen overweging geweest voor de fractie van de ChristenUnie?

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):

Dank voor deze goede vraag, maar laten we beginnen bij die constatering. Ik constateer dus dat de problemen ten tijde van de invoering van de fusietoets het allermeest zichtbaar waren in mbo en hbo. We zien dat de fusietoets het minst van toepassing is geweest waar de grootste problemen zaten. We zien dat de bulk van fusieaanvragen — een letterlijk citaat uit de evaluatie van de fusietoets — bij het funderend onderwijs. Het probleem zat dus op een andere plek en de fusietoets daalde neer bij het funderend onderwijs. Daar had men vervolgens te maken met de bureaucratie en de wachttijd. Dat is één. Het tweede heeft ook mijn voorganger, de heer Remmelt de Boer, betoogd, toen hij namens de ChristenUnie de fusietoets in 2011 bekeek. Hij zei dat ook een groot schoolbestuur juist wel invulling zou kunnen geven aan bijvoorbeeld de pluriformiteit en het op verschillende manieren zorgen voor waarden-gemeenschappen van scholen. Een groot schoolbestuur is daarin soms beter geëquipeerd dan allerlei kleine schoolbesturen, die tegen elkaar opboksen om hun eigen school het meest te laten aansluiten bij ouders. Dat geeft soms meer

eenheidsworst dan de diversiteit die onder een groter schoolbestuur makkelijker gegarandeerd kan worden. Dat maakt dus dat de afweging van mijn fractie net wat anders is dan die van de Socialistische Partij.

De heer Van Apeldoorn (SP):

Dat laatste is duidelijk. Ik zou collega Bikker toch willen wijzen op een motie uit de Tweede Kamer, waarover ik het al eerder had, waaraan zij zich natuurlijk niet gehouden hoeft te voelen.

Mevrouw Bikker (ChristenUnie):

Nee.

De heer Van Apeldoorn (SP):

Ik zou toch graag haar reflectie daarop horen. Die motie stamt uit 2014, wat dus drie jaar na invoering van de fusietoets is, en is ondertekend door onder anderen de heer Voordewind, bij mevrouw Bikker welbekend. Deze motie van het lid Ypma c.s. constateert dat de Wet fusietoets bedoeld is om de menselijke maat in het onderwijs te borgen en dat het wetsvoorstel met algemene stemmen is aangenomen. De motie constateert vervolgens dat de toen voorliggende beleidsregels eigenlijk onvoldoende waren om de menselijke maat te borgen en verzocht vervolgens de regering om de beleidsregels dusdanig aan te passen, door normen in te stellen van 2.500 leerlingen in het primair onderwijs en 5.000 leerlingen in het voortgezet onderwijs als drempel voor toetsplichtigheid. Dat had een feitelijke aanscherping van de invulling van de fusietoets ingehouden. De CFTO heeft later ook gezegd dat dat een goed idee zou zijn. Dat is niet gebeurd. Vervolgens heeft er een versoepeling plaatsgevonden. De heer Pijlman heeft daar ook op gewezen. De facto zou met het nu voorliggende wetsvoorstel de fusietoets helemaal worden afgeschaft. Als het toch ingevoerd was, waren er dan mogelijk meer ongewenste fusies tegengehouden en hadden we de schaalvergroting dan beheersbaar gemaakt? Of zegt mevrouw Bikker eigenlijk dat, achteraf gezien, wat hier in de motie staat, de zorgen om schaalvergroting en de menselijke maat die de ChristenUnie destijds in de Tweede Kamer had, eigenlijk niet terecht waren?

Mevrouw Bikker (ChristenUnie):

Ik vind het een prachtige vraag om het werk van mijn collega's aan de overkant te evalueren. Tegelijkertijd wil ik ook gewoon naar dit wetsvoorstel kijken. Het doel dat mijn collega's aan de overkant hadden en hebben en wat ik heb, is garanderen dat zo'n school een herkenbare gemeenschap is. Dat herken ik in het streven van de heer Voordewind aan de overkant en dat is ook het streven dat de heer De Boer namens de ChristenUnie had bij de behandeling in 2011. Dat is ook het streven wat ik hier nu heb. Ik constateer wel, ook als ik kijk naar de cijfers van de fusietoets die wij hier nu hebben en waarin het parlement keuzes heeft gemaakt, dat wat de ChristenUnie ook heeft gedaan en hoe groot wij ook zijn, het wel altijd 5 van de 150 zetels geweest zijn, en hier maximaal 4 van de 75. De meerderheid hier heeft dus in de loop van de tijd keuzes gemaakt over hoe die fusietoets er moest uitzien. Ik zie daarvan dat er in de laatste vijf jaar geen een fusie is tegengehouden. Tegelijkertijd hoor ik wel dat scholen daarin zoekende zijn en het soms niet

aandurven om het proces aan te gaan, omdat de uitkomst ongewis is. Ik zie ook dat mensen op scholen tot andere vormen van fusies overgaan. Ik zeg dan: laten we teruggaan naar de kern. Wat is nu echt belangrijk om zo'n school zo'n waardevolle gemeenschap te laten zijn?

Dan kom ik op een punt waarbij de SP volgens mij juichend op de banken zou moeten staan. Dat gaat om de versterking van de functie van de mr, en dat mr-leden weten hoe ze hebben te handelen. Je ziet dan ook dat er een betrokkenheid met die gemeenschap komt. Hoe hoog ik deze minister ook acht — dat kunt u bijna niet meten — toch denk ik dat hij geen invloed heeft op hoe die gemeenschap zich precies organiseert. Een mr heeft dat wel.

De voorzitter:

Meneer Van Apeldoorn, het laatste.

De heer Van Apeldoorn (SP):

Ja voorzitter, het laatste. Als het gaat om de versterking van de mr, dan vindt de ChristenUnie inderdaad de SP aan haar zijde. We hebben ook voorstellen gedaan om de positie van de mr nog verder te versterken, die overigens niet zijn aangenomen in de Tweede Kamer. Dat laat onverlet dat mijn fractie — de ChristenUnie schat dat blijkbaar anders in — wel degelijk zorgen heeft dat als je schoolbesturen alsmäär groter maakt, hoewel een fusie soms nuttig en noodzakelijk kan zijn, je dan wel degelijk het risico loopt dat je het bestuur op nog verdere afstand plaatst van de werkvloer. Veel deskundigen hebben daar ook op gewezen. Dat leidt tot een verlies in zeggenschap, een soort vervreemding en een gevoel van verlies in de menselijke maat. Dat wil niet zeggen dat groot altijd fout is, maar wel dat er een negatieve correlatie kan bestaan tussen schaalgrootte en de menselijke maat.

Mevrouw Bikker (ChristenUnie):

Ja, maar daarover zou ik dan toch iets willen terugzeggen. Ik bepleit hier niet dat allerlei scholen groter moeten worden, integendeel. Ik pleit er alleen voor dat die afweging gemaakt wordt op de plek waar die gemaakt moet worden, namelijk in de regio's met bijvoorbeeld een daling in het aantal leerlingen. Ik kijk hoe dat bijvoorbeeld in de Achterhoek georganiseerd is, waar scholen door op tijd in te stappen overeind kunnen blijven. Zo blijft ook het waardevolle, het openbare en het bijzondere onderwijs overeind. Ik weeg die zorg dan anders. Tegelijkertijd hebben wij ook een andere weg van wat de overheid moet doen en wat er uit de samenleving moet komen. Misschien komt dat ergens ook wel uit dit debat naar voren. Ik zoek mijn heil dus iets minder in de bureaucratie en iets meer in de gemeenschap.

De voorzitter:

De heer Van Kesteren.

Mevrouw Bikker (ChristenUnie):

Gas erop!

De heer **Ton van Kesteren** (PVV):

De fractie van de ChristenUnie wil af van de landelijke fusietoets. Maar aan de andere kant wil de ChristenUnie ook de herkenbaarheid, de diversiteit en de pluriformiteit van de diverse scholen onderstrepen, en het baart haar zorgen of die wel gegarandeerd zijn. Maar vindt de ChristenUnie ook niet dat de fusietoets met het oordeel van de minister veel beter geborgd is dan dat je het overlaat aan een mr of andere lokale partijen, die vaak de overhand hebben en daar hun invloed laten gelden, terwijl een minister daar veel onafhankelijker en objectiever over kan oordelen als een minder welgevallige ontwikkeling gestopt zou moeten worden?

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):

Dank voor deze vraag, maar opnieuw is hier toch sprake van een andere visie op de overheid. Ik geloof dat het onderwijs echt begint bij de ouders en hun kinderen, de leerlingen, en bij leerkrachten. Die zorgen met elkaar voor goed onderwijs in die regio, in die dorpen en in die steden. Het is juist daarom dat ik aan de minister vraag hoe het staat met het wettelijk vastleggen van die maatschappelijke opdracht die schoolbestuurders hebben. Want die zijn er niet om de business te runnen, ze zijn er om te zorgen dat er een waardevolle school in de regio is. Ik zoek dat juist lokaal. Eigenlijk, als ik soms de argwaan zie bij de Partij voor de Vrijheid ten aanzien van de landelijke overheid, zou ik me bijna kunnen voorstellen dat meneer Van Kesteren ook zou zeggen: ik zou het in Groningen ook veel prettiger vinden. Maar helaas is hij daarvan nog niet overtuigd geraakt.

De heer **Ton van Kesteren** (PVV):

Maar dan wil ik mevrouw Bikker toch vragen of ze geen zorgen heeft als een bepaalde identiteit van een school dreigt te worden ondergesneeuwd door een andere identiteit die de meerderheid heeft bij de ouders en in de mr, waarmee ze gewoon geen kans meer maakt en meegaat in zo'n bestuursmoloch en geen andere keus meer heeft. De praktijk wijst dat vaak uit. Dan zou een overheid toch een verantwoordelijkheid moeten nemen om een stokje te steken voor bepaalde ontwikkelingen die niet goed zijn voor de vrijheid van onderwijs, maar ook niet voor de variatie en de pluriformiteit in het aanbod van onderwijs. Dat zou u ook sieren.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):

Dank dat de heer Van Kesteren dingen ziet die mij sieren; dat is altijd mooi. Tegelijkertijd zal ik dit kleed niet aantrekken, want ik zie dat anders. Ik zie het namelijk zo dat een mr van een school kan zeggen: ik wil dit niet, want ik wil niet bij die andere school gaan horen. Daar zijn ook voorbeelden van, waarin ook de mr van een grotere scholengemeenschap zegt: ik wil die kleinere scholengemeenschap nog niet of misschien helemaal niet. Ik vind dat precies de afweging die men lokaal kan maken, waar ook ouders zeggen: wij hebben onze kinderen met een bepaalde reden op deze school gedaan, wij hopen dat die school in stand blijft, en daarom hopen dat we mogen aansluiten bij een ander schoolbestuur, met behoud van onze identiteit, en dat daarover gesproken kan worden. Maar het kan ook zijn dat ouders zeggen: wij willen dat niet. Dat kan uitstekend via

de mr, en dat gaat veel minder goed via de minister, want dat bewijzen de cijfers.

De **voorzitter**:

Tot slot.

De heer **Ton van Kesteren** (PVV):

Ik zou mevrouw Bikker het volgende willen vragen. Stel er is een katholieke school, en de populatie van leerlingen verandert door demografische veranderingen. Daar blijken veel islamitische kinderen op te zitten en een klein aantal katholieke kinderen. Nu is er een ontwikkeling gaande dat dat onderwijs heel geleidelijk verandert, waardoor er weinig overblijft van de identiteit van de oorspronkelijke school. Wat vindt u ervan als zo iets gebeurt? De interesses van ouders wijzen daarop, en een bestuur wordt ook geleidelijk vervangen. Uiteindelijk kun je zeggen dat het in naam nog een katholieke school met een katholiek bestuur is, maar dat de praktijk in feite heel anders is. En van de katholieke opvoeding blijkt opeens niet veel meer over. Wat vindt u van zo'n ontwikkeling? Want die zijn er ook.

De **voorzitter**:

Mevrouw Bikker, en dan gaat u uw betoog afronden.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):

Dat snap ik, voorzitter, al komen we nu wel bij een prachtige vraag. Want ik zou het fantastisch vinden als heel veel mensen vanuit hartstochtelijke overtuiging kiezen voor het christelijk onderwijs. Dat zal de heer Van Kesteren ook niet verrassen. Tegelijkertijd zie ik ook dat er plekken zijn waar mensen andere keuzes maken. Het gaat er alleen om dat, als een schoolbestuur zegt dat het een katholieke school is, het schoolbestuur dat ook heeft te waarborgen. Daar zijn alle regelingen naar. Een medezeggenschapsraad is geen vehikel dat vijandig wordt overgenomen. Integendeel, daar zitten vertegenwoordigers van de ouders en van de leerkrachten in, die daar het gesprek aangaan, ook met het schoolbestuur. Dus die vijandige overname die de heer Van Kesteren schetst, herken ik eigenlijk niet zo dreigend als hij het ziet. En als hij het zo'n bedreiging vindt, zou ik zeggen: zorg dan vooral dat veel mensen hartstochtelijk kiezen voor het christelijk onderwijs. Dan heeft hij dat probleem helemaal niet.

De **voorzitter**:

Dank u wel, mevrouw Bikker. Dan geef ik tot slot in deze termijn het woord aan de heer Ganzevoort namens de fractie van GroenLinks, nadat het spreekgesteelte gereinigd is.

□

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Voorzitter. Het politieke debat over onderwijszaken gaat nooit alleen maar over het concrete punt dat voorligt, maar ook altijd over de onderliggende visie op onderwijs. Het gaat ook altijd over de opdracht van het onderwijs ten behoeve van onze kinderen en ten behoeve van de samenleving. Daarom gaat het ook altijd over de grote vragen waar we als samenleving voor staan. In een vorig

debat gingen we daarom uitgebreid in op het risico op segregatie. En in de wereld van vandaag kunnen we niet heen om de vraag hoe we omgaan met polarisatie, discriminatie en racisme. Wie de grote maatschappelijke onrust serieus neemt, moet onder meer de vraag stellen hoe ook het onderwijs kan bijdragen aan verbinding en inclusiviteit, aan gelijke kansen en sociale cohesie, aan oog voor verschil en aan aandacht voor elkaar. Ik beseft wel dat deze vragen niet centraal staan in het voorliggende voorstel en ik wil ook niet suggereren dat aandacht voor deze vragen per definitie leidt tot een stem voor of tegen, maar ik zeg wel dat we dit wetsvoorstel niet als een technocratische discussie moeten afdoen en dat alles wat we hier doen, ook in dit huis, in het licht staat van de urgente maatschappelijke ontwikkelingen. Daarom is het goed dat ook in dit debat, en in de bijdragen daaraan tot nu toe, die achterliggende vragen steeds aan bod komen. In dat licht bezien is de onderliggende vraag bij de fusietoets in het funderend onderwijs de vraag naar de menselijke maat en de wenselijke schaal.

De fusietoets werd indertijd ingesteld onder een kabinet van CDA, ChristenUnie en PvdA, met unanieme steun in de Tweede Kamer en bijna Kamerbreed in de senaat. In de argumentatie en in het hele debat stond daarbij die menselijke maat centraal. Tegen een beweging van schaalvergroting en verbestuurlijking in — over dat laatste is het nog niet zo gegaan — kozen kabinet en Kamers ervoor om waarborgen in te bouwen waardoor de minister, als het nodig is, een fusie kan blokkeren. Erg vaak hoefde de minister gelukkig niet in te grijpen. Van de 219 fusieaanvragen sinds de wet in werking trad, werd er 15 maal negatief geadviseerd en de minister heeft dat negatieve advies in 7 gevallen overgenomen. Je kunt dan zeker de conclusie trekken dat het systeem goed werkt. In 97% van de gevallen wordt de fusieaanvraag goedgekeurd. Dat geeft, zoals de memorie van toelichting stelt, het vertrouwen dat er op lokaal niveau een zorgvuldige afweging over voorgenomen fusies plaatsvindt.

Maar het meest interessant is natuurlijk niet die 97%. Het meest interessant is die 3% waarbij de minister de fusie tegenhield. Het is vanmiddag al eerder genoemd dat de fusietoets daar blijkt te werken als een noodrem. Die is gelukkig niet zo vaak nodig en je moet er vooral ook spaarzaam gebruik van maken. Maar als je vaststelt dat de noodrem slechts op 3% van de ritten werd gebruikt, dan zou toch geen zinnig mens voorstellen om voortaan de noodrem er maar uit te slopen? Ben dan juist blij dat je een noodrem hebt voor die enkele keer dat je hem wel nodig hebt. Als je het aantal keren dat je de noodrem gebruikt, kunt verminderen door bijvoorbeeld je gaspedaal te verbeteren en bij te stellen, en nog wat andere elektronica toe te voegen waardoor je sneller in de gaten hebt wat er gebeurt en daardoor eerder kunt afremmen, dan wil dat toch niet zeggen dat je de noodrem eruit moet halen omdat je verdere apparatuur beter is geworden? Toch wil de huidige regering van de noodrem af, nota bene met steun van twee partijen die hem hebben helpen installeren.

Ik herhaal de eerste argumentatie maar een keertje, omdat die volgens mij niet correct is. De eerste argumentatie in de memorie van toelichting is het regeerakkoord, ook al werd daarin alleen gesproken over de fusietoets in het kader van de krimpproblematiek. Daarnaast wordt gesteld dat vanwege allerlei ontwikkelingen in het onderwijs het nodig was om de fusietoets op onderdelen te versoepelen en dat

het nu tijd is om hem af te schaffen, vooral omdat het veld er niet gelukkig mee is. Dat is iets om serieus te nemen, maar mijn fractie zou dan om te beginnen willen weten wie er precies met "het veld" bedoeld wordt. We lezen inderdaad vooral iets over schoolbesturen, maar we horen weinig over het perspectief van ouders, docenten en leerlingen, terwijl de reeds geciteerde Algemene Onderwijsbond behoorlijk kritisch is over het voorstel. Zou de minister wat preciezer kunnen zijn over de wensen van "het veld"?

In de tweede plaats wil mijn fractie meer horen over de alternatieven. Volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving is het verwijzen naar het regeerakkoord onvoldoende argumentatie. Er moet altijd een verkenning van alternatieven plaatsvinden. In dit geval is het de vraag of het afschaffen van een noodrem proportioneel is voor het oplossen van de problemen. De aanpak van bijvoorbeeld de concrete problematiek in krimpgebieden lijkt meer gediend bij een aantal inmiddels aangenomen wetten, zoals de mogelijkheid van de samenwerkingsscholen. Voor de kwaliteitszorg hebben wij wetsvoorstellen die de deugdelijkheidsseis aanscherpen en wat dies meer zij. Mijn vraag aan de minister is dan ook: welk probleem kan er niet worden opgelost als de fusietoets in stand blijft?

Ik stel in dit kader graag een hele concrete vraag over de overlapeis. Het versoepelen daarvan is belangrijk voor scholen op de Waddeneilanden. Dat lezen we in de memorie van toelichting. Ook hiervoor is de vraag of daarvoor deze wet en het afschaffen van de fusietoets noodzakelijk zijn, of dat de ministeriële regeling voldoende ruimte biedt of zou kunnen bieden als wij haar aanpassen. Die stelt immers het overlappercentage vast. Geeft dat de minister voldoende grondslag om voor de Waddeneilanden dit specifieke probleem op te lossen? Als dat niet zo is en deze wet hier, voor hem onverhoopt, zou sneuvelen, is de minister dan bereid om bij dat sneuvelen deze specifieke aanpassing in artikel 72 WVO bij een andere gelegenheid zo spoedig mogelijk aan de Kamer voor te leggen? Want dat het probleem moet worden opgelost, daar zijn wij het allemaal mee eens. Graag een reactie van de minister. Ik zie al een toezegging in de glimlach op zijn gezicht.

In de memorie van toelichting leest mijn fractie dat men de huidige fusietoets ervaart als een moeizaam en complex proces met een ongewisse uitkomst, waarbij het proces van toestemming van de minister te lang duurt. Duidelijke taal, denken wij dan, die ertoe zou moeten leiden dat de minister sneller tot een besluit komt; niet de noodrem afschaffen, maar de noodrem adequaat en snel gebruiken. Traagheid van de minister kan nooit een reden zijn om de noodrem af te schaffen. Als de uitkomst ongewis is, ligt het voor de hand om de criteria te verhelderen. Dat vraagt dan om aanscherping van het toetskader en niet om afschaffing van de toets. Waarom heeft de regering niet gekozen voor deze verbeteringen van het huidige stelsel? Graag een reactie van de minister.

Maar ik begon met de opmerking dat politiek meer is dan technocratische discussies. De grote vraag blijft hoe we de menselijke maat in het onderwijs behouden. In theorie kan dat volgens mijn fractie zowel met als zonder een fusietoets. Maar de vraag is wel welk signaal wij willen geven aan de wereld van het onderwijs. Zijn we werkelijk in een totaal andere fase gekomen dan negen jaar geleden, toen bijna het hele parlement de fusietoets steunde? Zijn de menselijke maat en de verbestuurlijking opeens geen problemen meer?

Hebben we het zo goed geborgd dat ook bij de aanpassingen die er inmiddels zijn, de noodrem niet meer nodig is? Zit die noodrem ons zo in de weg dat de enkele keer dat de minister hem gebruikt, moet worden gestopt?

Mijn fractie is er nog niet van overtuigd dat dit de verstandige boodschap vanuit de overheid en de politiek is. Wij zien veel meer in het slimme bijsturen. Als de noodrem niet meer gebruikt hoeft te worden, des te beter. Dan testen we hem één keer per jaar en gaan we verder gewoon door. Maar met het oog op de menselijke maat zien we het grote belang van het niet te ver uit elkaar groeien van het bestuur van een school en het klaslokaal. Met alle goede dingen die gezegd kunnen worden over de menselijke maat en over een lokale vestiging van een school en met al die goede woorden is de afstand tussen het bestuur, dat verder weg staat van een grotere gemeenschap, en het klaslokaal wel groter geworden. Wij denken dat het daarom goed is om zo'n noodrem te hebben.

Kortom, voorzitter, mijn fractie is vooralsnog niet overtuigd van de noodzaak van dit wetsvoorstel en we vrezen dat er het verkeerde signaal van uitgaat. Maar voordat we definitief deze balans opmaken, horen we graag de antwoorden van de minister op onze vragen.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Ganzevoort. Wenst een van de leden nog het woord in de eerste termijn? Dat is niet het geval. Dan kijk ik even naar de minister. Minister, heeft u voldoende aan twintig minuten, tot 16.00 uur? Dat is het geval.

De vergadering wordt van 15.38 uur tot 16.00 uur geschorst.

De voorzitter:

Thans is aan de orde de voortzetting van de behandeling van het wetsvoorstel 35104, Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet medezeggenschap op scholen in verband met het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs. Ik geef het woord aan de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media.



Minister Slob:

Dank u wel, voorzitter. Ook de Kamer, de geachte afgevaardigden, dank voor hun inbreng in eerste termijn. De heer Van Apeldoorn had het over een déjà vu gevoel. Dat heb ik zelf ook. Het is me een vreugde om hier weer te zijn en met u over wetgeving te debatteren, want dat is ook het aller-mooiste wat er is.

Ik heb mijn beantwoording als volgt opgebouwd. Ik heb een hele korte inleiding. Dan wil ik in de tweede plaats stilstaan bij de versterking van de fusie-effectrapportage en de positie van de mr, want dat is een belangrijk onderdeel van deze wet. In de derde plaats wil ik stilstaan bij de afschaffing van de nationale fusietoets, maar het versterken van de besluitvorming op lokaal terrein, wat ook in het verlengde ligt van mijn beantwoording bij het tweede onderdeel. Dan wil ik in de vierde plaats stilstaan bij de aanpassing van de institutionele fusie vo, onder andere vanwege de situatie op een aantal van de Waddeneilanden. Er is één afgevaardigde die daarover een vraag heeft

gesteld, maar dat is wel een hele belangrijke, ook als het om deze wet gaat. Als vijfde heb ik een aantal overige vragen, waarbij ik in kan gaan op vragen over de krimp, schaalgrootte, onderzoek dat loopt enzovoort, enzovoort. Dan hoop ik de vele vragen die zijn gesteld, te hebben beantwoord.

Dan kom ik bij mijn korte inleiding. Ik vind het mooi — want hier staat ook een historicus — dat velen in de tijd hebben teruggeblikt. In het verleden zijn er behoorlijk unaniem keuzes gemaakt met betrekking tot onderdelen van deze wet, waar nu een ander licht over schijnt. Dat klopt, maar het is ook duidelijk dat er in de afgelopen jaren heel veel is gebeurd. Er hebben niet alleen aanpassingen plaatsgevonden in de wijze waarop de wet in de praktijk werd gebracht. Daar was ook wel ruimte voor, onder andere door wijzigingen van de regelingen. Maar er heeft ook een enorme krimp plaatsgevonden in het land, die zowel het primair als het voortgezet onderwijs op een enorme manier heeft geraakt. Daardoor zijn we ook weer met andere ogen gaan kijken naar het fuseren van scholen, al dan niet institutioneel, omdat men ook een gezamenlijke opdracht zag om onderwijs in bepaalde regio's overeind te houden.

Dat was soms heftig. Dat waren keuzes die in de jaren daarvoor misschien nooit gemaakt zouden zijn. Ik denk dan aan een fusie die heeft plaatsgevonden in het noorden van het land — en dan kijk ik naar de heer Van Kesteren — waar een grote scholengemeenschap, Ubbo Emmius, een van haar nevenvestigingen, in Veendam, heeft overgedaan aan Winkler Prins. Dat zijn echt scholen van verschillende denominaties, zoals u weet. Dat was in het belang van de leerlingen, om nabij onderwijs overeind te houden in een tijd van krimp.

Op het moment dat we over dit onderwerp spreken en teruggaan naar 2011, is het ook goed om in ogenschouw te nemen dat er in de jaren daarna veel gebeurd is op allerlei manieren, niet alleen door rechterlijke uitspraken, maar ook door ontwikkelingen in de bevolking, die gevolgen hebben gehad voor het al dan niet aangaan van fusies, om onderwijs overeind te houden.

Dat brengt me bij het punt van de versterking van de fusie-effectrapportage en de positie van de mr. Nog heel even over de titel van dit wetsvoorstel. Laat ik het zo zeggen dat ik in de loop van mijn ministerschap nog alerter ben geworden op de wijze waarop wetsvoorstellen in titels worden samengevat. Dat hebben we ook bij het vorige wetsvoorstel gezien. Het ligt vaak toch iets genuanceerder dan waarin je het in één zin wil samenvatten.

Het lijkt nu alsof dit wetsvoorstel alleen maar gaat over het afschaffen van een fusietoets. Het klopt dat er nationaal iets wordt afgeschaft, zoals ik bij mijn volgende punt zal toelichten. Maar dit wetsvoorstel bestaat uit meer, en dat gold ook voor het wetsvoorstel uit 2011. Een heel belangrijk onderdeel van de wet was de medezeggenschap. Die was al vanaf 2007 in de positie gebracht dat men een oordeel kon geven over fusies, waarbij men zelfs instemmingsrecht had. Maar in de jaren tot 2011 waren er eigenlijk heel weinig mogelijkheden en handvatten om dat ook op een goede manier te doen. Dat is de reden geweest dat in het wetsvoorstel van 2011 de fusie-effectrapportage is ingesteld. Daarin is ook vrij nauwkeurig omschreven op welke onderdelen er informatie, ook goede informatie, moest komen, die betrokken moest worden bij de besluitvorming over de fusies. Dat

heeft de medezeggenschapsraden in de jaren daarna ontzettend geholpen om veel beter ondersteund en ook toegerust met concrete informatie, hun keuzes te maken. Overigens was dat niet alleen behulpzaam voor de medezeggenschapsraden maar ook voor het bevoegd gezag, de bestuurder, om goede afspraken te kunnen maken over de effecten en de motieven om tot een fusie over te gaan, voordat men uiteindelijk tot een besluit daartoe zou komen. We hebben formeel steeds gezegd dat dit de legitimatie van het fusieproces is, die in de wet van 2011 is versterkt.

Het zal u natuurlijk niet ontgaan zijn dat we die legitimatie en die fusie-effectrapportage in deze wet weer verder versterken. We maken daar weer een volgende slag in, op twee manieren. Misschien moet ik maar even beginnen met het amendement uit de Tweede Kamer. Het CDA en D66 hebben er door middel van amendering voor gezorgd dat er ook bij zo'n fusie-effectrapportage al afspraken moeten worden gemaakt over wat er moet gebeuren wanneer daarna zou blijken, als men tot fusie overgaat, dat het niet zo uitpakt als men beoogd had. Daar is de Kamer in meegegaan. Ik heb het ook oordeel Kamer gegeven. Er worden afspraken gemaakt over wat dan de volgende stappen zouden zijn van de school, het bevoegd gezag, met betrekking tot de toekomst. Het is altijd fijn om er, voordat je in zo'n situatie zit, al goede afspraken over te maken. Dat dit onderdeel moet zijn van de fusie-effectrapportage, is nu ook wettelijk geborgd.

Het bevoegd gezag blijft er altijd verantwoordelijk voor. Dat is natuurlijk ook ten dienste van waar het juridisch toe geroepen is. Dat was voor mij dan ook de reden, de enige reden, dat ik één amendement heb moeten ontraden. Dat was het amendement van de SP, die de mr de positie van het bevoegd gezag wilde geven als het ging om de opting-outmogelijkheden. Alle andere amendementen heb ik oordeel Kamer gegeven. Dat waren twee amendementen van de SP, ook nog een amendement van GroenLinks en het amendement dat ik net heb genoemd, van het CDA en D66, of van D66 en het CDA. Ik weet niet meer precies wat de volgorde was. Zij hebben dus dit onderdeel in de fusie-effectrapportage laten opnemen.

Mevrouw Adriaansens (VVD):

Ik vraag me af of we nu niet te veel een semantische discussie voeren. Hoor ik de minister nu zeggen dat we wel degelijk een fusietoets hebben, ook op lokaal niveau? Immers, de instemming van de medezeggenschapsraad is essentieel voor de beoordeling door de bestuurders of de fusie de goede beslissing is. Ik zou er zelfs eigenlijk wel voor zijn, want ik zou het prachtig vinden als we de medezeggenschap op die manier aanspreken, op de manier die ze verdient. Want de beoordeling door de medezeggenschap is zeer wezenlijk. Dus ik zou dan zeggen: laten we het dan ook zo noemen zoals het is. Laten we het een lokale toets noemen, die aan bepaalde voorwaarden is gehouden.

Minister Slob:

Ik was nog niet toe aan het afschaffen van de nationale fusietoets en het decentraal versterken van het lokale gezag, met de mr als belangrijk onderdeel van de positie die ze hebben. Ik zit inderdaad niet te wachten op semantische discussies. Dat is weinig vruchtbaar. Ik denk dat we heel sec, heel praktisch moeten kijken. Het moet niet een technocratisch debat worden, zeg ik de heer Ganzevoort na. We

moeten ook wel kijken hoe de feiten zich hebben ontwikkeld, maar daar kom ik bij het volgende onderdeel nog even apart op terug. Het ging mij er nu meer om dat de fusie-effectrapportage in 2011 in de wet is gekomen. Die was er daarvoor niet. Toen had de medezeggenschapsraad wel al instemmingsrecht, maar daarbij was het wel redelijk tasten in het duister: waar baseren wij ons dan op? Dit heeft hun veel meer houvast gegeven. Dat willen we nu ook weer verder versterken. Ik ben er echt van overtuigd dat dit heel belangrijk is om hen nog meer in positie te brengen dan nu al het geval is, maar daar zal ik straks nog wat meer woorden aan geven.

De heer Pijlman (D66):

Ik kom even terug op de effecten van dat amendement-Van Meenen/Rog. Ik vroeg u zonet het volgende. Straks wordt in de fusie-effectrapportage opgenomen wat er gebeurt als de doelen niet worden gehaald, maar dan is het aan het bevoegd gezag om dat uit te voeren.

Minister Slob:
Zeker.

De heer Pijlman (D66):

Dat kan niet anders. Stel nu dat het bevoegd gezag dat niet nakomt, om wat voor reden dan ook. Wat is dan de situatie? Is het dan de geschillencommissie die daarover kan oordelen? Welke positie heeft de medezeggenschapsraad dan?

Minister Slob:

Op het moment dat het bevoegd gezag andere keuzes maakt en het keuzes zijn die toch wel weer moeten worden voorgelegd aan de mr, dan kunnen u en ik volgens mij wel uitrekenen in wat voor situatie men dan met elkaar is terechtgekomen. Dat zal niet echt heel fijn zijn, omdat er dan wordt afgeweken van eerder gemaakte afspraken. De vraag is natuurlijk wel hoe concreet die afspraken zijn. Men zal namelijk altijd in ogenschouw nemen dat als je weer een paar jaar verder bent in de tijd, ook zo'n situatie meegewogen moet worden. Maar uiteindelijk is het inderdaad zo dat, op het moment dat er een patstelling is tussen het bevoegd gezag en de mr en de mr instemmingsrecht heeft, een van beide partijen naar de geschillencommissie kan gaan en om een oordeel kan vragen. Dat oordeel is, zoals u weet, bepalend. Kijk ook even — ter voorbereiding op dit debat heb ik dat weer gedaan — naar allerlei uitspraken die zijn gedaan. Dan zie je dat het heel wisselend is wie dan aan langste eind trekt. Er zijn situaties waarin de geschillencommissie het bevoegd gezag gelijk geeft, maar er zijn ook situaties bekend waarin de mr gewoon zijn gelijk heeft gekregen bij de geschillencommissie. Dat is de wijze waarop we dat met elkaar in wetgeving hebben vastgelegd. Dat blijft onverkort van kracht. Het is, denk ik, ook wel heel mooi dat degenen die wat zorgen hebben — is het daar lokaal allemaal wel op z'n plek en gaat het wel goed? — ook nog de mogelijkheid hebben om daar op een hoger niveau naar te laten kijken en daar een oordeel over te laten geven.

Voorzitter. Wat we ook verder versterken in de fusie-effectrapportage — dat is veel genoemd in de verschillende bijdrages — is wat we met elkaar "de menselijke maat" noemen. Ook dat moet nu onderdeel zijn van de fusie-

effectrapportage. Dat is een begrip dat best heel breed is. In de overheidsstukken komt het volgens mij vanaf 2008 voor als het gaat om onderwijs. Maar daar horen natuurlijk vraagstukken bij als "hoe ga je met je personeel om?", "hoe kijk je aan tegen de schaal?" en "wat zijn de gevolgen, ook voor de identiteit van je vestigingen — ik noem het maar even zo — op het moment dat je misschien bij een andere scholengroep gaat horen?". Kortom, die hele invulling daaromheen is ook een onderdeel van de fusie-effectrapportage en is dus ook een onderdeel dat door de mr meegewogen kan worden bij de keuze die hij uiteindelijk maakt.

Dat brengt me bij een belangrijk onderdeel van deze wet. Dat we die fusie-effectrapportage verder versterken is mooi, maar uiteindelijk is het doel dat de mr — ik zeg het maar even in formule 1-terminen; het gaat dit jaar toch niet door — in poleposition komt. De mr komt echt in poleposition. De mr is uiteindelijk het orgaan dat beslist. Als zij de duim omhoogsteken, gaat het door. Als de duim naar beneden gaat — beeldender kan ik het niet maken — dan gaat de fusie niet door. Zij hebben instemmingsrecht. Dat hebben we netjes vastgelegd, al in 2007, zoals ik net al zei. Maar we hebben die positie van de mr vanaf 2011 verder versterkt, en daar wil ik nu mee doorgaan.

Er zijn daar vragen over gesteld door met name mevrouw Adriaansens. Dat zijn terechte vragen, denk ik. Zij vroeg: hoe werkt dat dan in de praktijk? Ik heb het nu zelf in deze positie tweeënhalve jaar meegemaakt, maar ik weet dat het al daarvoor is begonnen. Steeds meer zijn toch de schijnwerpers op de mr gezet en wordt er gezegd: dat is een belangrijk orgaan. Dat was het natuurlijk altijd al, maar de verantwoordelijkheden waarmee we hen toerusten en de onderwerpen waar ze zich over mogen uitspreken zijn alleen maar aan het groeien. U weet dat dit kabinet van plan is om de mr ook instemmingsrecht te geven over de hoofdlijnen van de begroting. Dus ook daarin zijn we bezig om de mr in een positie te brengen waarin zij een belangrijke rol hebben.

We hebben hen in de afgelopen jaren ondersteund. Dat is vanuit een publiek orgaan gebeurd. Dat gaan we vanaf nu privaat doen, omdat een zweem van staatssteun daarboven hing. Maar we blijven hen onverlet ondersteunen. "Ondersteunen" betekent dat we ze verder willen professionaliseren, om dat woord maar te gebruiken, en dat we ze de mogelijkheden bieden om zelf kennis te vergaren, niet alleen door als persoon te groeien in hun rol, maar ook door het ophalen van kennis over hele specifieke onderwerpen, ook extern. Het bevoegd gezag is ook verplicht — dat staat netjes in de Wet medezeggenschap — om dat te betalen, dus ook daar hebben ze recht op. Door een amendement van GroenLinks, dat van mij uiteindelijk oordeel Kamer heeft gekregen — ik zag nog wel wat discussie opkomen over de uitwerking, maar alles afwegende heb ik gezegd dat ik dat van toegevoegde waarde vind — is nu ook wettelijk geborgd dat ze vroegtijdig moeten worden betrokken bij het nadenken door het bevoegd gezag over eventuele fusies. Ook in dat opzicht worden ze er dus heel stevig bij betrokken. Nogmaals, dat is logisch en dat is ook nodig, want zij zijn uiteindelijk degenen die het in handen hebben; zij kunnen iets tegenhouden of doorgang geven. Het is dus belangrijk om de mr in die poleposition te plaatsen en hen daar volledig in te ondersteunen.

De voorzitter:

Ik meen dat de formule 1 hervat wordt dit jaar, maar dat laten we even in het midden.

De heer Otten (Fractie-Otten):

Ik ben mijn hele werkzame leven al actief in de fusie- en overnamewereld, dus dit onderwerp spreekt mij bijzonder aan. Ik hoorde net over de medezeggenschapsraad zeggen dat die in de praktijk van de fusie- en overnamewereld te vergelijken is met de ondernemingsraad, die vaak wel instemmingsrecht heeft. Maar over het algemeen is men bij fusies veel bezorgder over de reactie van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, nu de ACM, en bij fusies op grotere schaal over die van de Europese Unie.

Als ik dat allemaal aanhoor — ik heb mensen gesproken in de onderwijssector, van de PO-Raad en noem maar op — zie ik eigenlijk twee zaken. Aan de ene kant is er behoefte aan fusies, zeker waar sprake is van een kleinere schaal, bijvoorbeeld in plattelandsgemeenten, waar twee scholen in een dorp zijn. Dan kun je zeggen: die voeg je bij elkaar, omdat er minder kinderen komen. Aan de andere kant kan het afschaffen van de fusietoets ook leiden tot een enorme schaalvergroting en dat is, denk ik, niet wenselijk. In navolging van fusiecontroles in bijvoorbeeld het bedrijfsleven zou het veel logischer zijn om een bepaalde bodem in te bouwen: onder een bepaalde grootte hoef je geen fusietoets te doen en daarboven, als het gaat om meer dan zoveel leerlingen en meer dan zoveel instanties, wel. Ik ben zelf opgegroeid op een dorpsschool, maar mijn kinderen zitten in Amsterdam op scholen met een bestuur waar wel 40, 50 scholen onder vallen. Dat zijn toch hele grootschalige organisaties, dus ik denk niet dat die schaal nog verder vergroot moet worden. Mijn vraag aan de minister, via de voorzitter, is: is hij bereid om een dergelijke aanpassing te doen, waarbij er dus een soort drempel wordt ingebouwd? Onder die drempel hoef je dan geen fusietoets te doen, maar daarboven wel. Dat zou volgens mij het ei van Columbus zijn in deze discussie.

Minister Slob:

Ik loop al een klein stukje vooruit op het volgende onderdeel, maar die drempel was er al. Er was zelfs in een percentage vastgelegd als het ging om marktaandeel dat je niet boven de 50% uit mocht komen. Als je uit de zakenwereld komt, dan zul je dergelijke termen herkennen, maar in het onderwijs gebruiken we die ook af en toe. Daar heeft de Raad van State uiteindelijk korte metten mee gemaakt. Wij hadden zo'n drempel erin gelegd. Alles wat eronder zat, viel niet onder de zware toets. Daar hoefde ook niet op nationaal niveau advies over te worden gegeven. Uiteindelijk had een bewindspersoon erop kunnen acteren, om het zo te zeggen, maar daarvan heeft de Raad van State gezegd: nee, dat is niet houdbaar. We hebben vervolgens tot het eind doorgeprocedeerd. Als ik zeg "we", dan heb ik het ook over mijn ambtsvoorganger, maar uiteindelijk hebben we moeten accepteren dat de uitspraak van de Raad van State was, zoals die was. Wij mogen zulke eisen op die manier dus niet stellen.

De heer Otten (Fractie-Otten):

Het criterium van het marktaandeel vind ik in dit geval, omdat het om scholen gaat, niet zo heel gelukkig.

Minister Slob:

Het heeft met de omvang te maken.

De heer Otten (Fractie-Otten):

Het gaat mij om de schaalgrootte, in die zin dat je een bepaald minimum hebt waaronder je geen fusietoets doet. Dat is ook het geval bij de Europese fusieregeling en volgens mij ook bij de Nederlandse fusietoets. Het is geen markt in de zin van een normale markt. Het wordt toch door de overheid gefinancierd. Er zijn meer scholen en meer richtingen. Kan het dan op de een of andere manier niet worden gekoppeld aan een bepaalde schaal of aan hoeveel scholen het betreft, of hoeveel vestigingen, of de grootte van de locatie waar de school staat? Je kunt toch creatief zijn wat dat betreft? Daar kun je toch iets mee doen?

Minister Slob:

Dat marktaandeel had juist te maken met de schaal en de omvang, het bereik dat een schoolbestuur zou kunnen hebben met betrekking tot het aanbod aan onderwijs in de regio. Ik kom daar straks op terug, maar daar zijn we als het ware "nat gegaan". Dat is misschien heel erg beeldend, maar het is gewoon niet houdbaar gebleken. Dat heeft uiteindelijk enorme gevolgen gehad voor de wijze waarop de fusietoets in de praktijk heeft gefunctioneerd. Ik vond dat wel opvallend: niemand heeft dit aangestipt, maar het was een heel belangrijke reden waarom het in de jaren na 2015 anders is gegaan dan we met elkaar, unaniem zelfs, in 2011 beoogden.

Er zijn meer vragen over gesteld, dus ik kom er nog apart op terug, maar het ging mij nu om de fusie-effectrapportage en de positie van de mr. Wij willen die dus verder versterken. Ik heb er zelf voorstellen voor gedaan. De amendering van de Kamer heb ik oordeel Kamer gegeven. Dat heeft uiteindelijk ook meerderheden gekregen. Het lijkt mij ook goed om te beseffen dat hen dat helpt bij de belangrijke taak die ze hebben. We hebben er ook financieel in geïnvesteerd. Daar gaan wij de komende tijd ook mee door omdat men dat belangrijk vindt. De "MR academie", zoals die nu met een mooi woord wordt genoemd, zie ik als een heel mooie volgende stap. Deze is inmiddels al geïnstalleerd en gaat de mr'en verder ondersteunen, niet alleen bij deze belangrijke taak die heel bepalend kan zijn, maar ook bij alle andere verantwoordelijkheden, al dan niet gerelateerd aan het advies- of instemmingsrecht dat men heeft.

Ik heb net in de richting van de heer Pijlman aangegeven dat op het moment dat het in de praktijk tussen het bevoegd gezag en de mr'en niet goed gaat, als men er niet uit komt, er de mogelijkheid is om het hogerop te zoeken. Daar wordt ook gebruik van gemaakt.

Dat is een klein bruggetje naar het tweede onderdeel van de wet, mijn derde punt, namelijk het afschaffen van de nationale fusietoets en het verder versterken van wat er lokaal aan mogelijkheden is om een fusie al dan niet tegen te houden.

De heer Van Apeldoorn (SP):

Voorzitter. Toch nog even een aantal vragen over de positie van de medezeggenschapsraad. De minister stelt dat die in positie wordt gebracht, zelfs in poleposition. Ik heb twee

punten. De mr wordt niet in poleposition gebracht als het gaat om de rol die men heeft te spelen na een evaluatie, als die negatief uitvalt. Er komt een evaluatie na een fusie en het blijkt dat die evaluatie negatief is. Dan kan de mr niet beslissen om over te gaan tot defusie. Dat is toch correct? Daar heeft de minister een andere keus gemaakt.

Minister Slob:

Het gaat er niet om dat ik daar een andere keuze heb gemaakt, maar de facto — ik geloof dat u dat woord ook gebruikte in uw bijdrage — moet het bevoegd gezag, ook juridisch, met voorstellen komen. En ook verantwoordelijk zijn voor het neerleggen van voorstellen, ook aan een mr, met betrekking tot keuzes die het naar de toekomst wil maken. Je kunt ook aan de voorkant afspraken over hoe er gehandeld moet worden. We weten dat als men daar andere keuzes maakt, men diezelfde mr op de weg zal krijgen, die met betrekking tot het al dan niet overgaan tot een fusie en dergelijke het instemmingsrecht heeft. De mr zal kunnen zeggen: nee, daar gaan wij niet in mee. Op het moment dat de mr daar niet in meegaat, ontstaat de situatie dat dingen niet door kunnen gaan of dat ze worden voorgelegd aan een geschillencommissie die daarover dan een bindend oordeel geeft. Het is niet zo dat ze dan machteloos langs de kant staan, maar de facto is dus een bevoegd gezag bevoegd gezag met alle juridische consequenties die daaraan vastzitten en zij zijn degenen die de voorstellen moeten doen. Het kan nooit zo zijn dat eenzijdig een mr beslist om bijvoorbeeld een school uit een scholengroep te halen. Dat is in strijd met alles wat raakt aan de verantwoordelijkheden die een bevoegd gezag heeft.

De heer Van Apeldoorn (SP):

De minister zei eerder dat als het erom gaat of een fusie al dan niet plaatsvindt, het een kwestie is van: de mr steekt de duim omhoog en dan gaat het door of de mr steekt de duim omlaag en dan gaat het niet door. Dat geldt dus niet bij een eventueel besluit tot defusie. Er is eerder geconstateerd dat, in tegenstelling tot het bedrijfsleven, het heel lastig is in de praktijk voor besturen van grote scholen om over te gaan tot splitsing. De SP vraagt zich af of dit nu makkelijker wordt gemaakt. Wat wordt er nu feitelijk veranderd om die defusie makkelijker te maken? Dat blijft toch uiteindelijk heel beperkt.

Minister Slob:

Dit wetsvoorstel is niet bedoeld om allerlei defusies makkelijker te maken. Dit wetsvoorstel is gemaakt om op het moment dat er keuzes worden gemaakt die raken aan het fuseren van scholen of zorgen dat er institutionele fusies zijn — een school die nu nog een eigen schoolbestuur heeft wordt dan een nevenvestiging van een school — er in dat gebied nog onderwijs kan worden aangeboden. Kortom, dat er in dat soort situaties een ordentelijk proces bestaat waarbij de mr uiteindelijk het orgaan is dat mag bepalen of die fusie wel of niet doorgaat. Dat is die poleposition. Die mr heeft daar een hele grote rol in.

De discussie rond defuseren is interessant, ook overigens in het kader van kansengelijkheid, wat er op de scholen gebeurt en de verantwoordelijkheid die je voor scholen neemt. Ook als scholen bijvoorbeeld wat kwetsbaar zijn, is het belangrijk om ze onder je hoede te houden en daar

keuzes in te maken. Op het moment dat een schoolbestuur ook vindt dat een onderdeel van die school op eigen benen zou moeten staan en daar ook belangstelling voor is, is het belangrijk dat men daar inderdaad voor kan kiezen en dat dit voorgelegd kan worden. Op het moment dat het bevoegd gezag dit zou willen, hebben we met de wet die u niet gesteund heeft, nu ruimte geboden is om ergens een school op te richten als er voldoende steun van ouders is. Het is niet een directe defusie, maar het biedt straks wel mogelijkheden om, als er echt ergens belangstelling is voor een andere school, die ook op te richten met alle rechten die daarbij horen.

De voorzitter:

Van Apeldoorn, uw derde.

De heer Van Apeldoorn (SP):

Ik constateer dan toch dat met deze wet de mogelijkheid tot fusies enerzijds wordt verruimd waardoor schaalvergroting mogelijk is en anderzijds, als blijkt dat een fusie toch niet de toegevoegde waarde heeft gehad waarop men had gehoopt en er mogelijk wel tot, ik parafraseer de heer Pijlman, een bestuurlijk monster van een megabestuur wordt overgegaan, de mogelijkheden tot defusie nog altijd even beperkt zijn. Maar ik heb ook nog een andere vraag aan de minister gesteld over de rol van de mr ten aanzien van zogenaamde pseudofusies. Dit is iets waar ook de Algemene Onderwijsbond aandacht voor heeft gevraagd. Kan de mr daar ook in poleposition worden gebracht?

Minister Slob:

Daar kom ik straks nog even apart op terug. Uw conclusie dat er nu weer meer mogelijkheden voor fusies gaan komen — u schetst ook beelden van hele grote besturen en aan uw gezicht te zien en uw woordkeuze te horen is dat niet echt het perspectief wat u aantrekkelijk vindt — wil ik echt weerspreken. Het is zeer de vraag of dat uiteindelijk de uitwerking is.

Dat is gelijk mijn volgende blokje. Die nationale fusietoets vond men inderdaad heel bureaucratisch. De heer Ganzevoort vroeg wie nou die "we" waren. U weet dat besturen ook landelijke vertegenwoordigers hebben. Die verwoorden namens hun besturen de oordelen en opvattingen die zij hebben over de wijze waarop ze door de molen moeten om uiteindelijk een oordeel te kunnen krijgen. Dat was met name in de eerste jaren een veelgehoorde klacht. Dat is later wel minder geworden. Dat was één onderdeel van een proces dat op gang gekomen is voor het schrappen van de "nationale fusietoets", om hem maar even zo te noemen. Ik zeg u in alle eerlijkheid en openheid dat dit voor mij nooit doorslaggevend is geweest. Het was wel een oordeel. Iets kan misschien best als bureaucratisch worden ervaren, maar op het moment dat je het nodig vindt, moet het maar zo. Dat is uiteindelijk niet allesbepalend.

De heer Ganzevoort (GroenLinks):

Ik vind de uitdrukking "nationale fusietoets" bijna als een feestje klinken; alsof er een evenement moet plaatsvinden. Maar dat bedoelt de minister vast niet. Met zijn beschrijving van het veld klinkt precies iets mee van de zorg die wij hebben. Hij verwijst namelijk naar de besturen, de besturen-

organisatie et cetera. Dat is een dimensie van het veld. Dat is precies de verbestuurlijking waar we ons zorgen over maken. Ik hoor verschillende partijen daarover spreken. Ik hoor mevrouw Bikker daar uitgebreid over spreken. Zij zegt: het gaat om de docenten, de lokale mensen, de medezeggenschap en dergelijke; het gaat om de gemeenschap van de school. De minister heeft het bij het veld over de besturen. Ik hoop niet dat hij die alleen bedoelt, want dat zou nou precies het probleem zijn.

Minister Slob:

De besturen vertegenwoordigen natuurlijk wel wat ik maar weer even het "bevoegd gezag" noem. We halen bij hen op wat hun ervaringen zijn met onderwerpen. Dat gebeurt breed. Dat gebeurt niet alleen bij dit onderwerp, maar bij heel veel onderwerpen. Zij delen dat met degenen die op nationaal niveau bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen. In mijn bestuurlijke overleggen gebeurt dat regelmatig.

Het kan ook zo zijn dat er vanuit een individuele scholengroep brieven richting Den Haag komen, waarin men vertelt waar men tegenaan loopt. Dat gebeurt ook regelmatig. Ik ben het helemaal met u eens: dat is niet allesbepalend. Een school en een gemeenschap van een school zijn meer dan alleen maar de besturen. Daar horen docenten, leerlingen en ouders bij. Er is zelfs ook nog een gemeenschap rondom de school die soms met heel veel warmte en liefde over een school kan spreken, en dan niet alleen omdat men er zelf ooit leerling is geweest. Kortom, dat is veel breder. Dat moet je meewegen. Ik zal daar straks nog even iets over zeggen. Doe dat ik als ik iets heb gezegd over wat er in de afgelopen jaren is gebeurd en wat voor consequenties dat uiteindelijk heeft gehad voor de keuze om op nationaal niveau de fusietoets zoals die in de wet was geformuleerd, en waar een minister nog over kon oordelen, niet meer op deze wijze in de wet op te nemen.

De heer Ganzevoort (GroenLinks):

De vraag die ik gesteld heb, sluit hier denk ik precies bij aan. Op welke wijze is dat veld in brede zin geconsulteerd of betrokken geweest bij deze afweging?

Minister Slob:

Dit is een samenvatting van wat vanaf 2011 in de loop van de jaren aan ervaringen is opgebouwd. Het spreekt voor zich dat ook deze wet voorgelegd is en dat iedereen daarop heeft kunnen reageren. U weet hoe dat gaat, namelijk met een internetconsultatie. Iedereen die hier maar iets over zou willen zeggen, heeft de mogelijkheid om een bijdrage te leveren, al heb je bij wijze van spreken geen enkele betrokkenheid bij het onderwijs maar wel bij zo'n wet. Daar is breed gebruik van gemaakt. Het is wel duidelijk dat deze wet veel discussies oplevert. Dat snap ik wel.

Als je je alleen richt op het feit dat nu op nationaal niveau iets uit de wet wordt gehaald wat in de laatste jaren al niet meer functioneerde, is wel de vraag hoe ernstig dat is. Dat is natuurlijk ook een politiek oordeel. Ik dacht dat het de heer Ganzevoort zelf was die de aantallen paraat had. De wet is in 2011 ontstaan en in de loop van de tijd zijn de richtlijnen een paar keer aangepast. Sinds 2011 zijn er 219 aanvragen geweest die getoetst moesten worden. Dat was conform de drempel waar ik net met de heer Otten even

over sprak. Het was ook de heer Ganzevoort die aangaf dat uiteindelijk 7 van de 219 fusies niet zijn doorgegaan. Dan kunt u zeggen: dat zijn er toch zeven, dus het is belangrijk dat er zo'n noodrem is, om de woorden van de heer Ganzevoort te gebruiken.

In 2015 was er een situatie in het noorden, rond Dokkum. Daarbij heeft men doorgeprocedeerd, omdat de toenmalige bewindspersoon, mijn ambtsvoorganger, op basis van het advies van de CFTO heeft gezegd dat de fusie niet mocht doorgaan. De Raad van State heeft daarbij uiteindelijk gezegd: dit is niet houdbaar. Het is niet houdbaar dat je zo'n grens neerlegt. Je zult altijd inhoudelijk moeten kijken. Alleen maar het feit dat iets groter wordt, is geen zelfstandige reden — ik zeg het maar even heel huiselijk — om dan een fusie tegen te houden.

Als wij de zeven die tegengehouden zijn na de uitspraak van de Raad van State hadden getoetst, dan was er geen een tegengehouden. Ik denk dat het goed is om dit even heel scherp neer te zetten. Het tegenhouden van die zeven had na 2015, na de uitspraak van de Raad van State, niet meer gekund. Ik heb de uitspraak van 11 februari 2015 — als u even googelt, hebt u die zo — nog weer even doorgenomen. Die is denk ik heel belangrijk. Mevrouw Sent had het over factbased. Dit is factbased. Dit zijn feiten die zich hebben voorgedaan. Dus de Raad van State heeft een uitspraak gedaan die behoorlijk bepalend is geweest voor het vervolg.

De heer Pijlman heeft ook de wet op de samenwerkingscholen terecht genoemd. Ook die was inderdaad heel erg bepalend voor het feit dat het opeens in een ander daglicht kwam te staan, omdat we dat op een andere manier geregeld hadden. Dus die wet op de samenwerkingsscholen en de uitspraak van de Raad van State hebben vanaf 2015 voor een totaal ander speelveld gezorgd. Het is goed om dat ook echt mee te wegen. Vanaf die tijd is er ook geen enkele toets meer gevraagd van een bewindspersoon om zich daarover uit te spreken en zagen wij in een heel snel tempo dat de CFTO — kosten 500.000 euro per jaar voor dat hele adviesorgaan met alles daaromheen — in zijn laatste jaar uiteindelijk nog twee adviezen heeft gegeven. Dan kan men uitrekenen hoeveel dat per advies gekost heeft. De heer Otten zal weten dat die bedragen toch iets liggen boven de uursprijs die in de consultancy bij fusies worden gevraagd. Het is uiteindelijk een behoorlijk bedrag geweest. En uiteindelijk was de uitkomst dat de fusies gewoon door konden gaan en niet tegengehouden hoefden te worden met de wet zoals die op dat moment nog gold. Ook dit is factbased, zeg ik tegen mevrouw Sent.

Mevrouw Nanninga (FvD):

Niet alleen de minister, maar ook sprekers in eerste termijn haalden vaak de overbodigheid van de fusietoets aan, omdat er maar zo weinig plannen voor fusies van scholen zijn afgewezen. Maar kan het niet zo zijn, als wij het even andersom benaderen, dat juist door het bestaan van deze toets de mensen kwalitatief heel fatsoenlijke fusieplannen aanleveren en dat daarom zo weinig fusies — gelukkig maar — hoeven te worden tegengehouden? Ergo, dan is de fusietoets juist heel effectief. Hoe ziet de minister dat?

Minister Slob:

Mevrouw Nanninga had het over de fusietoets als waakhond. Ik kan in ieder geval constateren dat die waakhond vijf jaar lang niet uit zijn hok geweest is als het gaat om de wijze waarop hij in de wet een plekje had gekregen, om uw beeldspraak even door te trekken. Dat deze wet ook disciplinerend heeft gewerkt in de richting van het onderwijsveld, zal ik niet ontkennen. Natuurlijk werkt een wet disciplinerend. Maar die disciplinerendheid zit er nog steeds in. Want op het moment dat je je zaakjes niet op orde hebt en je niet goed voorbereid je voorstellen voorlegt aan de medezeggenschapsraad, die in een positie zit dat hij je gewoon kan maken en breken, om het maar weer even in andere termen te zeggen, dan is het ook klaar. Dan gaat het je niet lukken. Ook dat zal disciplinerend blijven werken, zeker als we de positie van de medezeggenschapsraad verder versterken. Men moet daar gewoon langs. Dus je kunt niet met flutwerk aankomen en denken dat je je er wel even tussendoor kunt rommelen. Zo sterk heeft de medezeggenschapsraad zich in de afgelopen jaren ontwikkeld, dat ik er alle vertrouwen in heb dat dit goed zal blijven functioneren. Dat is ook de praktijk van de afgelopen jaren geweest.

Mevrouw Nanninga (FvD):

Over de medezeggenschap kom ik graag terug in mijn tweede termijn, met uw permissie. Ik wil nu even blijven bij die waakhond. Het is toch fijn dat die waakhond, ook al hoeft die niet zo vaak inbrekers in hun kuiten te bijten, daar in dat hok zit, want dat houdt toch veel inbrekers van je terrein af. En als wij de vergelijking doortrekken: ik zie het lokale beoordelingsniveau, met onder meer de medezeggenschapsraad, als een heel mooi hek om het erf. Dat is goed, want dat houdt inderdaad een hoop ongein tegen. Maar waarom zou je dan in godsnaam daarnaast die waakhond afschaffen? Ik snap het gewoon niet. Als je een extra noodrem hebt, of waakhond of hoe je hem ook noemen wilt, kun je hem maar beter hebben.

Minister Slob:

Het is ten diepste misschien ook een keuze. Misschien zet ik het even wat scherp neer. Het is een keuze voor vertrouwen in de medezeggenschapsraad, vertrouwen in de positie die wij hen geven. Ik vind het eerlijk gezegd ook ontroerend dat u heel veel vertrouwen in een bewindspersoon heeft. Het zijn namelijk vooral oppositiepartijen die zich hierover uitspreken. Dat is toch wel een momentje om met elkaar bij stil te staan. Die waakhond is namelijk de minister. Die heeft de positie gekregen waarin hij uiteindelijk iets kan tegenhouden. Dat is van de 219 keer 7 keer gebeurd. Met de wetgeving van nu en de uitspraken van de Raad van State zou dat zelfs al niet meer kunnen. Dat vertrouwen waardeer ik. Laat ik daar heel duidelijk over zijn. Maar ik vertrouw op een medezeggenschapsraad. Ik heb gezien — dat is bij mij ook een groeiproces geweest, ook vanuit een andere rol geredeneerd — dat ze die positie echt gepakt hebben. Het is in die zin ook niet helemaal te vergelijken met het bedrijfsleven, want in een medezeggenschapsraad in het onderwijs heb je natuurlijk de vertegenwoordigers van de leerlingen, van de ouders en van de docenten. Mevrouw Sent vroeg naar de docenten. Die zijn nadrukkelijk in positie om zich hierover uit te spreken. Wanneer er zo'n voorstel ligt, kunnen ze raadgevingen houden onder de docenten en kunnen ze zich uitspreken. Er zijn verschillende voorbeelden in het land waar uiteindelijk ook mede door

de krachtige stem van docenten fusies niet zijn doorgegaan. Soms gebeurde dat wel, omdat er een groot belang bij gebaat was. Dat had ook te maken met het aanbod van onderwijs in een bepaalde regio. Denk bijvoorbeeld aan Zeeuws-Vlaanderen. Zonder fusies daar, die ingrijpend zijn geweest, was het aanbod van onderwijs op sommige plekken gewoon helemaal verdwenen. Dat is er nu wel. Ik heb er dus echt vertrouwen in. Ik hoop u te overtuigen, zodat u ook meer vertrouwen krijgt dan u nu misschien heeft. U heeft vooral vertrouwen in de minister. Nogmaals, dat waardeer ik.

Mevrouw Nanninga (FvD):

We zijn niet tegen fusies als die nodig zijn. Van de zegeningen van lokale beoordeling door mensen die echt direct in het veld zijn, hoeft u ons ook niet te overtuigen. Laat ik het erbij houden dat ik graag in mijn tweede termijn nog wil terugkomen op die medezeggenschapsraad. De minister legt het uit als vertrouwen in de minister. Ik blijf het zien als een noodzakelijke noodknop.

Minister Slob:

Mevrouw Nanninga houdt de spanning er nog een beetje in over wat ze gaat zeggen over de medezeggenschapsraad. Ik wil nogmaals wijzen op de positie van de minister. Om de beeldspraak van de heer Ganzevoort te gebruiken: de minister is uiteindelijk degene die de noodrem in handen heeft. In de periode van 2011 tot 2015 is daar zeven keer iets tegengehouden. Er waren vijftien adviezen, dus acht keer is er gezegd: toch doorgaan. Door de uitspraak van de Raad van State weten we nu dat die zeven keer na 2015 niet meer houdbaar zouden zijn geweest. In de afgelopen vijf jaar is er niets meer voorgelegd dat tegengehouden moest worden. Dat zijn toch ook wel dingen die we mee moeten wegen, ook in ons algehele oordeel of hier nou iets baanbrekends en aardverschuivends gebeurt of dat we misschien juist bezig zijn om vanuit de ontstane werkelijkheid verdere versterking te laten plaatsvinden aan het grondvlak, waar uiteindelijk ook het oordeel wordt gegeven en waar ik vertrouwen in heb. Daar laten we het oordeel.

De heer Van Apeldoorn (SP):

Ten aanzien van het laatste interruptiedebatje, dat ging over vertrouwen in de minister versus vertrouwen in de medezeggenschapsraad, zou ik me ook goed kunnen voorstellen dat veel medezeggenschapsraden zich juist gesteund voelen door het bestaan van een nationale waakhond en toets, maar dit terzijde. Ik had een vraag over de getallen die de minister ook nu weer noemt en blijft noemen. Ik heb hem ze ook in de Tweede Kamer horen noemen. Hij zegt dat er maar 7 van de meer dan 200 fusies zijn tegengehouden. Dat zou een argument zijn om de fusietoets af te schaffen. Ik heb nu drie argumenten gehoord van verschillende leden van dit huis, onder wie ikzelf, tegen die argumentatie. Het eerste argument, van de heer Ganzevoort, is dat het hier om een noodrem gaat. Gelukkig hoeft die niet al te vaak gebruikt te worden, maar het is wel fijn en goed en noodzakelijk dat hij er is. Het tweede argument is het argument dat collega Nanninga net gaf, dat het bestaan van die fusietoets ervoor zorgt dat binnen de grenzen van die fusietoets scholen ervoor zorgen dat voorstellen tot fusie er netjes uitzien en aan bepaalde voorwaarden voldoen. Ik heb ook gezegd dat er een zekere preventieve werking van

uitgaat. Dat is een gerelateerd argument, dat de CFTO ook heeft gemaakt. Je zou daarbovenop ook kunnen beargmenteren, wat de CFTO ook heeft gedaan, dat het misschien ook denkbaar is dat er in een aantal gevallen fusies doorgegaan zijn, die eigenlijk niet hadden moeten doorgaan. Dat komt doordat het instrumentarium onvolledig is en doordat de beleidsregels niet goed zijn ingevuld. Op al die drie punten heb ik de minister eigenlijk onvoldoende antwoord horen geven. Ten aanzien van dat laatste punt hoor ik hem zeggen: ja, de Raad van State heeft een eerdere norm juridisch onmogelijk gemaakt.

De voorzitter:

Meneer Van Apeldoorn, wat is uw vraag?

De heer Van Apeldoorn (SP):

Ik kan me niet voorstellen dat de Raad van State elke beleidsregel wat dat betreft onmogelijk zou maken.

Minister Slob:

Dat laatste punt was een hele belangrijke met betrekking tot wat er uiteindelijk bij de toenmalige bewindspersoon terecht kwam aan casussen waarover hij een oordeel moest geven, conform de wet zoals we die met elkaar gemaakt hadden. Toen dat wegviel, zag je in een heel hoog tempo het aantal voorstellen dat niet aan die toets voldeed opdrogen, doordat daar ruimte voor was geboden. Uiteindelijk hoefde er dus ook geen gebruik meer te worden gemaakt van deze mogelijkheid in de wet, dat er uiteindelijk nog een noodrem was op de vijfde verdieping van het ministerie van OCW. Dat is dus punt een.

Een tweede punt heb ik net ook genoemd. De Wet samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingsschool heeft uiteindelijk ook enorme consequenties gehad op het aantal casussen dat werd voorgelegd. Dat heeft een enorme vereenvoudiging betekend om scholen te laten samengaan, op het moment dat daar noodzaak en voldoende steun voor was. Ook dat heeft ervoor gezorgd dat er geen situaties meer doorgingen in de richting van de bewindspersoon. Die vraag werd ook gesteld. Als ik terugkijk naar de aantallen, die gewoon wel feiten zijn, dan konden de zeven die tegengehouden zijn ook worden tegengehouden in die situatie. Na 2015 kon dat echter niet meer. De feiten zijn ook dat er na 2015 nooit meer een situatie is geweest waarin een bewindspersoon een oordeel moest geven. Het hele systeem van checks-and-balances, en zorgen dat er afgewogen oordelen kunnen worden gegeven, is blijven bestaan in de zin dat het in de basis is versterkt. Dat is wat mij betreft ook een hele goede keuze. Ik vertrouw deze mensen gewoon. Ik vind ook dat ze in die positie moeten blijven en versterkt moeten worden in de uitoefening van de belangrijke verantwoordelijkheid die ze dragen.

De voorzitter:

Mag ik vragen om de interrupties te gebruiken waarvoor ze zijn bedoeld, namelijk korte vragen? U krijgt straks een tweede termijn. Het woord is aan de heer Van Apeldoorn.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):

Ik hou het kort. Ik constateer in ieder geval toch ... Nu de voorzitter mij heeft gemaand tot het inkorten van mijn vraag, ben ik mijn punt kwijt. Ik kom even terug op wat de minister eerder zei. De minister zei dat we met de afschaffing van de fusietoets helemaal niet de mogelijkheid tot fusies en schaalvergroting verruimen. Heb ik dat goed begrepen?

Minister Slob:

De uiteindelijke oordelen over de fusies worden niet volledig in handen gelegd van degenen die met de ideeën komen om te gaan fuseren, namelijk het bevoegd gezag. Het is uiteindelijk de waargemeenschap rondom de school, die vertegenwoordigd is in de mr, die daarover het allesbepalende oordeel kan geven. Als je dan toch de bewoordingen van een toets in de mond neemt; zij toetsen uiteindelijk of het voorstel dat er ligt in het belang is van de school, de gemeenschap en alles wat daaromheen hoort. Ze nemen daarin ook het oordeel van B en W mee. Dat is overigens een zienswijze. Ze kunnen die daarin betrekken, maar dat oordeel heeft voor de rest geen juridische status. Het is bijvoorbeeld niet doorslaggevend. Ze nemen er kennis van. Uiteindelijk is het hun oordeel: we gaan het doen of we gaan het niet doen. We hebben wettelijk geborgd dat zij daarin deze belangrijke positie hebben. Dat is uiteindelijk ook een definitieve toets van voorstellen. Ze worden goed bevonden of ze worden te licht bevonden, en dan gaat de duim omlaag.

De voorzitter:

Dan ga ik nu naar de heer Otten.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):

Heel kort, voorzitter.

De voorzitter:

Ik kan de microfoon hier niet uitzetten, maar ik ga het debat even schorsen omdat dit zo niet werkt.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De voorzitter:

Het woord is aan de heer Van Apeldoorn voor een korte laatste interruptie.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):

Veel dank, voorzitter. Ik begrijp wat de minister zegt, dat het uiteindelijk aan de mr is. Mijn punt was: met deze wet is het feitelijk zo dat de mogelijkheden tot fusie en daarmee tot schaalvergroting verruimd worden. Daar leek de minister afstand van te nemen, wat ik niet begreep. In zijn eigen memorie van antwoord schrijft hij: het voorstel voor het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs verruimt de mogelijkheden voor schaalvergroting. Daar hoeven we dan toch geen debat over te voeren? Die mogelijkheden worden toch verruimd?

□

Minister Slob:

Iedere fusie is natuurlijk een schaalvergroting. Dus het is niet zo dat wij hier zeggen: er mag nooit meer gefuseerd worden. Soms is dat nodig. Maar waar het om gaat, is dat dat in een ordentelijk proces gebeurt, dat daar op een afgewogen wijze oordelen over gegeven kunnen worden en dat degenen die daarmee te maken hebben — ouders, leerlingen, docenten — in een positie zijn dat ze zich daarover kunnen uitspreken; sterker nog, dat ze uiteindelijk het finale oordeel kunnen geven. Dat hebben we in deze wet op een goede manier verder geregeld, en dat zal de werkelijkheid ook zijn. Maar dat betekent niet dat alles wat maar groter wil worden ook groter kan worden. Dat is ook niet de praktijk zoals die zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.

De heer **Otten** (Fractie-Otten):

Ik heb, indachtig het advies van de minister, even snel de uitspraak van de Raad van State van 2015 bekeken. Dat uw voorganger daar nat is gegaan, verbaast mij niet, want dat had ik ook gedaan als ik toen in de Raad van State had gezeten. Dat was een fusie tussen de Stichting Christelijk Basisonderwijs Dongeradeel en de Vereniging voor Christelijk Speciaal Basisonderwijs, ook in Dongeradeel, die is afgekeurd omdat ze samen 67% marktaandeel zouden hebben, maar die ene school had daarvoor ook al 64% marktaandeel. Dat iemand op het ministerie dat heeft afgekeurd, is niet zo handig en dat de Raad van State dat terugfluit, begrijp ik dan ook wel, als ik dit lees.

De voorzitter:

Wat is uw vraag, meneer Otten?

De heer **Otten** (Fractie-Otten):

Dit is dus geen rechtvaardiging om dit nu maar zo af te schaffen. Mijn vraag aan de minister is concreet: u heeft het over zeven fusies die niet zijn doorgedaan. Nou, zoals ik al zei kom ik uit deze wereld. Vaak zijn het juist de heel grote fusies die niet doorgaan. Als Apple morgen met Microsoft wil fuseren, wordt dat in Amerika waarschijnlijk niet toegestaan. En terecht, want dan komt er een veel te groot machtsblok. Het gaat er hier uiteindelijk om, te voorkomen dat er een enorme schaalvergroting plaatsvindt. Dat is natuurlijk toch vaak een inherente drijfveer van de bestuurders van deze instellingen: ze willen steeds grotere en steeds megalomanere scholen onder zich hebben. Ik denk dat we dat heel erg moeten voorkomen. Dus van die zeven die afgekeurd zijn, hoeveel waren daarvan met meer dan 1.000 leerlingen? Weet de minister dat? Hoe groot waren die scholen? Dat is mijn concrete vraag.

Minister Slob:

Twee dingen. Allereerst als het gaat om de uitspraak van de Raad van State: natuurlijk is daar een casus voor, maar in die casus wordt de wet beproefd. De uitspraak van de Raad van State was dat het enkele feit dat er een marktaandeel is van meer dan 50%, onvoldoende wijst op een significante belemmering van de keuzevrijheid. Dat was uiteindelijk waar het om draaide. Op het moment dat die belemmerende factor, om het maar even zo te noemen, overigens ook wettelijk vastgelegd, verdween, heeft dat uiteindelijk

gevolgen gehad voor de beoordeling van ook alle aanvragen die daarna zijn gekomen, met alle gevolgen van dien met betrekking tot het feit dat er daarna nooit meer een fusie die boven die 50% uitging, is tegengehouden. Ik heb niet alles casussen van die zeven in mijn hoofd paraat. Als u dat wilt, kan ik daar straks nog even op terugkomen. Een ding is duidelijk: die zijn gelegd tegen de lat van de uitspraak die de Raad van State heeft gedaan. Met die uitspraak zouden die fusies niet tegengehouden hebben kunnen worden, wat in de oude situatie wel gebeurd is.

De voorzitter:
De heer Otten.

Minister Slob:
En los daarvan hebben we in de jaren daarna vijf jaar lang geen situaties meer gehad die voorgelegd zijn op basis van de toetsen zoals de wet die gaf. Dat was niet meer nodig.

De heer Otten (Fractie-Otten):
Ik wil toch nog ingaan op één punt, dat ook al door voorgaande sprekers is aangekaart: het feit dat zo'n situatietoets er is, voorkomt voor een gedeelte megalomane fusies die we absoluut niet moeten hebben, omdat ze de menselijke maat ver overschrijden. Dus puur het feit dat deze toets er is, zal dat soort bestuurders ertoe brengen te denken: laten we er maar niet aan beginnen, want dat wordt een heel gedoe. Zo werkt het ook in het bedrijfsleven. Ik heb heel voor fusievoorstellen gezien waarvan werd gezegd: daar beginnen we niet aan, want dat halen we toch niet qua mededinging. Dat heeft dus een hele preventieve werking; dat is ook al door andere sprekers aangevoerd. Mijn verzoek aan de minister blijft om de uitwassen toch wel met een of andere vorm van toetsing te bestrijden, want de medezeggenschapsraad, de betrokkenheid van veel ouders is toch heel erg beperkt in de praktijk. Het verschilt ook erg van school tot school. Zwakkere scholen zullen ook vaker een zwakke medezeggenschapsraad hebben. Dat is dus niet een voldoende waarborg om dit soort praktijken te voorkomen. Wat onze fractie betreft moet er toch een of andere vorm van fusietoetsing op een of andere manier mogelijk blijken, zodat ...

De voorzitter:
Meneer Otten, dit klinkt ...

De heer Otten (Fractie-Otten):
Is de minister er ...

De voorzitter:
Ik kan u niet onderbreken helaas. Mag ik even nog een puntje van orde maken? De interrupties zijn bedoeld voor korte vragen. Voor een exegese is straks de tweede termijn. Ik wil vragen om de interrupties te beperken tot korte en aanvullende vragen. Ik vraag aan de minister het volgende. U had vijf blokjes. In welk blokje zijn we nu, als ik de korte inleiding en de overige vragen meetel?

Minister Slob:
Dit waren de twee grootste. Dit was het tweede blokje.

De voorzitter:
Dit is blokje drie?

Minister Slob:
Ik ben bij blokje drie, ja.

De voorzitter:
Oké, dus we maken wel meters.

Minister Slob:
Blokje vier is heel kort en dan heb ik nog een heel aantal aanvullende vragen.

De voorzitter:
Ga uw gang.

Minister Slob:
Voorzitter. Het beeld dat besturen alleen maar groter en groter willen, doet geen recht aan wat er in de afgelopen jaren in het onderwijs is gebeurd. Ik heb gezien dat als men overging tot fusies, al dan niet ook soms om kleinere scholen tot nevenvestiging te maken, dat een-op-een echt te verbinden is aan het feit dat door krimp de leerlingenaantallen hard terugliepen. Maar ook vanwege het perspectief over twee, drie, vier jaar — besturen is vooruitzien — dat men met elkaar een gezamenlijke zorg heeft gezien om het onderwijs in een bepaalde regio veilig te stellen voor de leerlingen. Er zijn in de Achterhoek heel veel scholen gefuseerd. Ik gebruik de Achterhoek als een schoolvoorbeeld van hoe men tijdig heeft geacteerd in het kader van de krimp om te zorgen dat scholen overeind konden blijven. Dat is daar echt voortreffelijk gedaan. Dat zijn bestuurders die hun verantwoordelijkheid hebben genomen en weten dat besturen vooruitzien is.

Er zijn ook regio's waar men veel te laat is gaan acteren, waar scholen om zijn gevallen of bijna om zijn gevallen. Zeeuws-Vlaanderen was geen voorbeeld van waar men slecht geacteerd heeft, maar er moest wel in een laat stadium ingegrepen worden. Daar hebben de overheden bij geholpen, ook de provincie. Uiteindelijk is het ons gelukt om in die regio toch de scholen overeind te houden, zodat de kinderen in de eigen omgeving naar school konden gaan. Groningen heb ik als voorbeeld genoemd.

Er zijn ook situaties geweest dat er fusies zijn voorgesteld die niet zijn doorgegaan. Dat heb ik in Limburg meegeemaakt, waar binnen LVO twee scholen moesten gaan fuseren — een institutionele fusie. Uiteindelijk hebben de mr's van beide scholen gezegd: dat gaan we niet doen. Oké, dan gaat het dus niet door. In Brabant hebben we de hele grote scholengroep OMO. Dat is een van de grootste van Nederland. Die hebben hun zaakjes uitstekend op orde, ook met alle diversiteit tussen de scholen die daarbij hoort. In het oosten van het land is ook een grote scholengroep. Die heeft ook zijn verantwoordelijkheid genomen door ervoor te zorgen dat scholen, soms kleinere scholen, hun deuren

niet hoefden te sluiten door de leerlingdaling, of door tekort aan personeel en alles wat daarmee samenhangt. Dit kabinet heeft gezegd: als het maar enigszins kan, willen wij kleine scholen overeind houden. Het vorige kabinet heeft voorgesteld om de kleinescholentoeslag te schrappen. Door de oppositie is er toen ingegrepen en die toeslag is toen blijven bestaan. Daar heb ik wat persoonlijke herinneringen aan, maar dat doet er niet toe. Dit kabinet heeft daar nog weer extra geld voor uitgetrokken, ook als bewijs dat wij het belangrijk vinden dat kleine scholen overeind kunnen blijven als het maar enigszins kan en dat zij voldoende financiële middelen hebben om in de dorpen en gemeenschappen waar ze staan — daar hebben wij het vaak over — hun werk te kunnen doen. Wij zijn dus op allerlei manieren echt bezig om wat klein is en gewoon sterk genoeg is om overeind te blijven, te ondersteunen, ook financieel. Soms is het nodig dat kleine scholen toch in een groter bestuur opgaan, maar dan wel met behoud van de eigen identiteit. Dat zie je ook op al die plekken gewoon gebeuren, want daar worden afspraken over gemaakt.

De heer Ganzevoort (GroenLinks):

Dat is een mooie opsomming, maar die is volgens mij niet zo heel erg relevant voor het wetsvoorstel, want het gaat volgens mij niet zozeer over deze vragen. Dat het op allerlei plaatsen goed gebeurt en er goed over wordt nagedacht, is prima. Voor de leerlingdaling is de toets al versoepeld, dus volgens mij is dat voor deze discussie niet zo heel erg relevant.

Minister Slob:

Ik geef antwoord op een vraag van de heer Otten. Het lijkt mij zeer relevant dat ik een vraag beantwoord die is gesteld.

De voorzitter:

De heer Otten. Ja, dat is uitlokking.

De heer Otten (Fractie-Otten):

Ja, daar moet ik met uw permissie dan even op reageren, voorzitter.

De voorzitter:

Gaat uw gang.

Minister Slob:

Ik geef antwoord.

De heer Otten (Fractie-Otten):

Ik hoor toch niet echt een antwoord op mijn vraag. Ik ben het helemaal met de minister eens dat we the best of both worlds moeten hebben. Als de scholen in de Achterhoek of in Dokkum moeten fuseren omdat zij krimpen, dan moeten wij dat doen. Daar ben ik helemaal voor. Ik heb liever één goede school dan geen school in kleine gemeenschappen. Maar tegelijkertijd moet er wel iets van een mogelijkheid zijn om in te grijpen als hele grote scholen gaan fuseren, want ik denk dat die echt niet nog een keer moeten verdubbelen. In Amsterdam en Rotterdam bijvoorbeeld heb je een aantal hele grote organisaties. Als die

verdubbelen, worden ze te gigantisch. Het onderwijs is al vrij grootschalig, zeker het voortgezet onderwijs. Ik stel dus nogmaals mijn vraag: kan de minister kiezen voor een gedifferentieerde aanpak? Ik bedoel dat in gebieden waar het krimpt wel fusies mogelijk zijn, maar dat bij de megalomane fusies wel kan worden ingegrepen. Dat is eigenlijk ook wat ik in mijn eerste interruptie vroeg. Er moet een soort de-minimisregel komen. Als je in de Achterhoek zit en je hebt maar twee scholen in een dorp, dan het is duidelijk dat die fuseren, omdat zij krimpen.

De voorzitter:

Maatwerk.

De heer Otten (Fractie-Otten):

Maar we moeten voorkomen dat die uitwassen gebeuren. Hoe gaat u dat dan doen? Want daar is de medezeggenschapsraad gewoon geen voldoende waarborg voor.

Minister Slob:

Daar hadden wij deze wet ook voor gemaakt. Wij vonden het belangrijk dat wij dat op de manier zouden doen zoals dat in 2011 is voorgesteld. Wij hebben nu gewoon negen jaar ervaring met deze wet. Doordat we met andere wetgeving zijn gekomen — denk aan de samenwerkingschool — en door de wijze waarop de hoogste rechter geoordeeld heeft over deze wet, hebben we gezien dat uiteindelijk het effect dat deze wet nog had op wat er dan nog op het nationale niveau door een bewindspersoon beoordeeld zou moeten worden, nu al vijf jaar is opgedroogd. Ik heb ook aangegeven dat als we de situaties waarin dat wel is gebeurd, tegen de lat zouden houden na 2015, er niets van overblijft. We weten ook dat de wijze waarop we dat hadden ingericht, €500.000 per jaar kostte. Volgens mij zei mevrouw Sent dat dat geld in onderwijs en dergelijke dingen moet worden gestoken. Om die redenen hebben wij uiteindelijk de keuze gemaakt om dat dus niet meer op deze wijze in stand te houden, maar er wel voor te zorgen dat de plekken waar uiteindelijk de oordelen worden genomen, de medezeggenschapsraden — dat is misschien een verschil in opvatting tussen u en mij met betrekking tot hoe wij naar de medezeggenschapsraad kijken — verder worden versterkt en ervoor te zorgen dat zij die positie ook gewoon kunnen waarmaken. Die positie hebben zij wettelijk ook gewoon, overigens al vanaf 2007.

Voorzitter. Met betrekking tot de mr vroeg mevrouw Adriaansens nog naar de participatie van mensen die misschien niet zo snel zullen aanhaken bij een mr. Daar zijn we stevig mee bezig, ook in het kader van alle uitwerkingen naar de nieuwe fase van ondersteuning, die we nu in zijn gegaan. Ook vanuit de MR academie hebben we daar mogelijkheden voor ontwikkeld: om mr's te helpen om ook juist die doelgroep aan te laten haken en te zorgen dat die ook mee gaat participeren.

Voorzitter. Dat brengt mij bij mijn vierde blok. Dat is de alleen door de heer Ganzevoort gestelde vraag met betrekking tot het onderdeel overlappende voedingsgebieden vo, zoals dat heet. De situatie is dat er op dit moment gewoon geen fusie — ook geen institutionele fusie — kan plaatsvinden als er geen uitwisseling is tussen twee gebieden. Dat hoeft maar een hele beperkte uitwisseling te zijn

van 1%, zoals ook in de richtlijn is verwoord. We hebben dit tegen alle juridische lichten gehouden en je kunt niet naar nul procent. Dat zou misschien de makkelijkste oplossing zijn geweest, maar dat kan niet. We moeten nu dus wettelijk borgen dat het mogelijk is — daarbij hebben we de Waddeneilanden op het oog — dat er dan toch een institutionele fusie zou kunnen plaatsvinden. De situatie is zeer urgent op Schiermonnikoog. Daar zit een school voor vo al onder de opheffingsnorm. Dat mag eventjes, maar ook niet al te lang. Als dat nog twee jaar doorgaat, dan is het dus einde oefening voor deze school. En we weten dat op Vlieland de volgende er al aankomt.

De vraag van de heer Ganzevoort vind ik op zich wel een hele slimme vraag. Alle vragen zijn natuurlijk heel slim.

De voorzitter:

Zo is het, minister.

Minister Slob:

Maar deze vraag is dat in het bijzonder. Eigenlijk wil hij dit onderdeel natuurlijk niet tegenhouden. Hij vraagt of het niet op een andere manier geregeld kan worden. Dit is wel de wet die de fusies regelt en de wijze waarop zij moeten gebeuren. Het is dus zeer legitiem dat we dat hier doen. Stel dat deze wet niet de eindstreep haalt en dat ik weer van voren af aan moet beginnen, dan weet u ook wat we aan tijd kwijt zijn. Er ligt op dit moment geen wetgeving voor waarin we dit even mee zouden kunnen nemen. Dan zijn we dus minimaal twee jaar kwijt. Ja, zo werkt dat met wetgeving. Deze wetgeving is ook al een tijd in behandeling. Dat zou behoorlijke gevolgen kunnen hebben, heel specifiek voor dit misschien kleine voorbeeldje en dit kleine schooltje, maar we willen die school wel graag overleefd houden, om nog maar niet te spreken over de scholen die op de andere Waddeneilanden heel snel gaan volgen. Dat is dus de reden waarom we dit in deze wet hebben opgenomen en waarom ik, ook in het belang van deze school, oprecht hoop dat we die volgende stap kunnen zetten. Ik ben er zelf ook geweest en ik heb zelfs ook gesproken met de mr, die dan in positie zou zijn om te beslissen of deze school mee mag gaan in een fusie. Er was best wat koudwatervrees, maar we hebben ook in financiële zin dingen goed kunnen regelen. We hebben deze wet nodig om die volgende stap te kunnen zetten. We hebben u dus ook nodig, meneer Ganzevoort, met uw fractie.

De heer Ganzevoort (GroenLinks):

Dat snap ik, maar ik houd niet zo van hefboomargumentaties, waarbij een kleine zaak wordt gebruikt om iets heel groots voor elkaar te krijgen. Dat vind ik niet helemaal terecht.

Minister Slob:

Dat is onderdeel van deze wet.

De heer Ganzevoort (GroenLinks):

Zeker, zeker. Er is voor gekozen om dat onderdeel van deze wet te laten zijn. Kijk, mijn vraag was deze. Volgens de wet is er een ministeriële regeling die bepaalt wat het percentage zou moeten zijn. Mijn vraag is of u die ministeriële

regeling kunt aanpassen. Vervolgens kunt u zeggen dat er gezien de wetsbehandeling in het verleden bepaalde grenzen zijn waar u zich aan moet houden. Dat snap ik. We hebben nu een wetsbehandeling die daar ook over gaat. Wat mij betreft vragen we als Kamer — als u een motie nodig heeft, kunt u die krijgen — om die ministeriële regeling aan te passen om dat wel te doen. Dan heeft u opnieuw uw democratische legitimatie daarvoor.

Als u zegt dat dat niet kan, dan is mijn vraag of u dat bij een andere gelegenheid kunt regelen. U zegt dat u daar twee jaar voor nodig hebt. Dat is als je een totaal nieuwe wet van het begin af aan moet doen. Maar wij hebben voorbeelden dat het wel degelijk mogelijk was om een onderdeel van een wet in een klein wetsvoorstel te regelen. We doen aan de lopende band spoedvoorstellen; dit moet ook kunnen.

Minister Slob:

Dit is de wet waarin we het moeten en kunnen regelen en dat hebben we dus voorgesteld. Een nog kleiner percentage is niet mogelijk, want het is al minimaal. Alleen, er moet een uitwisseling zijn. We weten dat er wel leerlingen van het eiland naar de wal gaan, maar andersom gebeurt niet, als het gaat om onderwijs. Dat is een probleem en dat proberen we nu op te lossen. Daarom stel ik dit ook voor aan de Kamer. Ik ga het niet groter maken dan het is, maar ik ga het ook niet kleiner maken, want het is wel een reëel probleem. Dat heeft best een behoorlijke impact voor de mensen op zo'n eiland, die heel graag willen dat de kinderen, zeker op jonge leeftijd, een aantal jaren in de buurt naar school gaan en tussen de middag zelfs thuis kunnen eten, heb ik gezien. Dat kan op de eilanden wel en op het vasteland meestal niet; dat gebeurt daar wel in het vo. We lopen grote risico's dat die school niet meer door kan gaan en dat zou ik erg vinden. Daarom heb ik dat in deze wet opgenomen.

De heer Ganzevoort (GroenLinks):

We zijn het volgens mij over het probleem eens. Ik snap dat de minister zegt: stemt u dan voor die wet. Het zou kunnen dat mensen dat doen, maar misschien ook niet. Mijn vraag is of de minister, als dat niet gebeurt en als blijkt dat die wet het niet haalt, bereid is om dat probleem toch op te lossen.

Minister Slob:

Ik geloof niet dat het handig is om vooruit te lopen op stemmingen. Er ligt een wet voor. Ik ben daar zeer gemotiveerd voor en zeer van overtuigd, ook als het om dit onderdeel gaat. Het is natuurlijk iets wat onderdeel zou moeten zijn van een bredere afweging, ook bij de fracties. U bent de enige die daarnaar gevraagd heeft. Ik hoop dat andere fracties ook beseffen dat dit een belangrijk onderdeel van de wet is, al gaat het maar om een beperkte groep leerlingen, maar wel op een plek waar we ze heel graag onderwijs willen geven. Daarom heb ik het ook voorgesteld.

Voorzitter. Dan zal ik ingaan op een heel aantal overige vragen. Allereerst de vraag over de schaal: groot, klein, wanneer is iets wel goed, wanneer niet? Ik heb niemand horen zeggen dat groot per definitie fout is en klein goed. Zo werkt dat niet, ook niet in het onderwijs. We weten wel

dat het heel belangrijk is dat men, zeker als de schaal groter is, zorgt dat men de kleinschaligheid in het grote geheel wel borgt. Dat is een opdracht waarvoor schoolleiders een grote verantwoordelijkheid dragen. In de praktijk zien we dat dat op heel veel plekken goed gaat, maar dat er op sommige plekken wat spanningen zijn. De inspectie heeft, ook omdat er soms situaties waren die we niet zo goed vonden, een grotere verantwoordelijkheid gekregen om juist ook bij grotere besturen extra alert te zijn, en niet alleen als het gaat om het toezicht wat zij houdt. Sinds een jaar of twee begint het nieuwe toezicht ook bij de bestuurders, om te weten of zij voldoende kennis hebben van alle scholen die onder hun verantwoordelijkheid vallen. Maar ook als het gaat om het oppakken van signalen dat het misschien op sommige plekken niet goed zou gaan. Daar hebben we dus ook in geïnvesteerd.

Het is ook goed om onderzoek te blijven doen naar de gewenste schaal. Ik heb inderdaad oordeel Kamer gegeven, toen GroenLinks zei dat het goed zou zijn als er nieuw onderzoek naar plaatsvindt. Er liggen wel allerlei onderzoeken, maar misschien zijn er ook weer nieuwe inzichten. Dat onderzoek is nog niet helemaal afgerond. Het bestaat uit twee delen: literatuurstudie en een toetsing in de praktijk. Ik weet wel dat uit de literatuurstudie ongeveer hetzelfde beeld naar voren komt; dat het allemaal behoorlijk genuanceerd ligt en dat het niet één richting uit wijst. Dat is, zoals ik het net ook formuleerde, dat groot per definitie niet goed zou zijn, een moloch zou zijn, en dat klein fijn zou zijn. Kortom, het staat of valt vaak wel met hoe men in de praktijk zorgt dat men het met elkaar inricht. Wij hopen dat het onderzoek over een paar weken definitief kan worden afgerond. U heeft het niet gevraagd, maar ik zal zorgen dat u het dan ook toegestuurd krijgt.

Voorzitter. Dan de positie van ouders in de mr. Ze nemen daarin een belangrijke plek in. We zien ook dat de ouders en het onderwijs, ook vanuit de nationale organisatie, verder ondersteund worden. Er wordt op allerlei manieren geprobeerd om hen hun belangrijke werk, waarvoor ze ook tijd beschikbaar stellen, te kunnen laten uitvoeren.

Voorzitter. Dan de vraag over de pseudofusies. Het is inderdaad belangrijk om daar met elkaar alert op te zijn. Het is niet eenvoudig, zeg ik in alle openheid, om er in alles altijd de vinger bij te krijgen. Het ligt er echt helemaal aan op welke wijze men dan ... Want dan gaat het over het maken van afspraken met andere besturen. Juist ook in deze tijd zien we dat dit meer gebeurt, niet alleen maar omdat men een fusie wil ontwijken maar juist ook omdat wij de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het onderwijs in een bepaalde regio verder versterkt hebben. Wij vinden ook dat dit een gezamenlijke verantwoordelijkheid is. Het kan niet zo zijn dat scholen zich in hun eigen school opsluiten, met de rug naar de ander toe, omdat men het zo fijn en zo leuk heeft. Het kan niet zo zijn dat men, als een naburige school wat in de problemen zit, denkt: nou, laat die maar omvallen, dan kunnen wij misschien die leerlingen wel naar ons toe krijgen. Die tijd zijn we echt voorbij. We willen dat er samengewerkt wordt, ook over denominatieve grenzen heen. Die respecteren we, maar dat is geen reden om alleen maar op jezelf te blijven zitten.

Wij versterken de samenwerking dus, op allerlei manieren. Dat betekent soms ook dat men in het kader van het lerarentekort afspraken met elkaar maakt. Het is natuurlijk

belangrijk dat men de mr daarbij betreft. Het zijn niet altijd afspraken die bij wijze van spreken formeel bezegeld moeten worden door een mr. Als dat wel het geval is, komt het natuurlijk gewoon voor te liggen en zal men er zijn oordeel over moeten geven. Dat is de situatie waar we mee te maken hebben. Ik ben ervan overtuigd dat schoolbesturen, omdat ze met hun voorstellen naar de mr moeten, daarin voldoende gedisciplineerd worden om het op een transparante manier te doen. Dat is natuurlijk ook wat we van hen mogen vragen.

Voorzitter. Dan de vraag van mevrouw Bikker over de heer Dijkgraaf en zijn voorstellen. Die zijn we nu verder aan het uitwerken. We hopen nog dit kalenderjaar tot voorstellen te komen. Dus daar zijn we stevig mee bezig. Dat waren dus ook weer voorstellen in het kader van de krimp. Ook daar hoort weer bij dat er samengewerkt moet worden en dat je moet proberen te zorgen dat er voldoende aanbod is in de omgeving waar de woningen staan, waar de kinderen wonen en de ouders wonen die hun kinderen naar scholen sturen. Dan kan men er ook blijven wonen en vindt er niet nog op meerdere manieren een enorme verschraving plaats in zo'n gebied.

Voorzitter. Mevrouw Sent heeft er denk ik terecht aandacht voor gevraagd dat de bestuurders niet losgezongen moeten raken van de basis, die leraren, degenen die in de praktijk in de scholen het onderwijs geven en de verbinding hebben met de leerlingen en de ouders. Daarom vinden wij het belangrijk om de vertegenwoordigers van die basis verder te versterken in de positie waarin ze al zitten en om te zorgen dat een bestuurder er ook niet omheen kan. Sterker nog, dat is ook niet mogelijk, want hij heeft de goedkeuring van deze mensen ook nodig. Dat is één manier om het te doen.

De tweede is dat we via allerlei andere voorstellen en onderwerpen ook proberen om die betrokkenheid verder te vergroten. Het mooiste voorbeeld is hoe we het geld voor het verminderen van de werkdruk hebben verdeeld, al heb ik daar wel een tik op mijn vingers voor gekregen van de Algemene Rekenkamer. Daarbij zijn juist de docenten in de positie gebracht dat zij met de voorstellen moeten komen. Daar kan de bestuurder niet omheen. Ik weet dat heel veel bestuurders er ook helemaal niet omheen willen, want ook zij beseffen dat zij met elkaar hun taak moeten uitvoeren, vanuit verschillende verantwoordelijkheden en verschillende posities, in het belang van de kinderen. We halen er dus in die zin wel een laagje uit die in de praktijk niet meer functioneerde, van de fusietoets op nationaal niveau. Lees: de minister. Maar we versterken juist die basis. Dat maakt het belang van de basis en de mensen die daar in positie zijn, alleen nog maar groter, denk ik.

Mevrouw Sent vroeg ook welke experimenten ik graag zou willen. Daar zou ik een exposé van een uur over kunnen geven. Ik zal proberen het kort te doen. Ik vind zelf de 10-14-scholen heel interessant. Daar zijn we deze kabinetsperiode mee gestart, maar volgens mij is het vorige kabinet daar al een beetje mee begonnen, dus de Partij van de Arbeid is daar een beetje de eigenaar van. Ik vind die verbinding tussen primair en voortgezet onderwijs echt interessant. Dat is heel interessant om mee bezig te zijn en het is ook belangrijk. De flexibele onderwijstijd is natuurlijk ook een interessant punt, waar ook in het onderwijs veel waarde aan wordt gehecht. Ik doel dan op het idee om daar toch

ook iets meer flexibiliteit in te geven in plaats van van bovenaf een soort mal aan te reiken waar iedereen maar in moet passen. Denk ook aan tweetalig onderwijs. Kortom, er zijn er wel een paar te noemen. Ik merk wel dat experimenten in die zin soms lastig zijn. Op het moment dat men in een experiment stapt, weet men wat de spelregels zijn. We weten dat als een experiment is afgelopen, het generiek, voor iedereen, toegankelijk moet worden gemaakt. Op het moment dat we daar aarzelingen bij hebben omdat we toch zien dat het bij sommige scholen die meededen aan dat experiment de kwaliteit van het onderwijs heeft geraakt, zien we dat men zich dat dan toch al als een soort recht heeft toegeëigend en ook vindt dat we gewoon door moeten gaan. Als u de debatten in de Tweede Kamer een beetje heeft gevolgd, heeft u wel doorgehad dat ik een paar keer in zo'n debat ben terechtgekomen en dat de Kamer daar ook haar opvattingen over heeft.

De Onderwijsraad heeft inderdaad adviezen gegeven. Dat zijn adviezen die je moet zien in het licht van de tijd waarin ze gegeven zijn. We zagen ook wel het grote belang dat de Onderwijsraad hecht aan de positie van ouders en leerlingen. Zoals ik net ook al heb aangegeven, willen we die graag versterken.

Dan kijk ik nog even naar de laatste vragen, meneer de voorzitter. Mevrouw Adriaansens stelde een vraag met betrekking tot niet alleen maar kijken naar de schaalgrootte maar ook naar de output, zoals zij dat noemde in het jargon dat we daarvoor gebruiken. Als het om het onderzoek gaat, is dat ook de bedoeling: dat we ook kijken naar professionalisering, verantwoording en onderwijskwaliteit. Dat is dus niet alleen maar de schaal, maar het zijn hele specifieke dingen die vallen onder het woord dat u daarvoor gebruikt. Dus dat wordt daar ook voor gebruikt.

Voorzitter, dan heb ik volgens mij de vragen die bij mijn laatste setje hoorden, beantwoord.

De voorzitter:

Dank u wel, minister. Thans komen we bij de tweede termijn van de kant van de Kamer. Ik meld de leden nogmaals dat ingeval u een motie indient, u de tekst zelf dient voor te lezen en deze daarna rechts van u op het tafeltje kunt neerleggen. De Kamerbewaarder zal de motie na uw inbreng ophalen en verspreiden. Dan geef ik ten eerste het woord aan mevrouw Nanninga namens Forum voor Democratie.



Mevrouw Nanninga (FvD):

Waarvoor wederom dank, voorzitter. Dank aan de minister voor de heldere antwoorden. We hebben een minister gezien die in deze discussie denkt vanuit het veld en opereert op het niveau van de mensen op onze scholen. Dat is mooi. Dat is goed. Ook is het ons meer dan duidelijk — na het betoog van de minister werd dat beeld nog maar eens bevestigd — dat fusies met name in krimpgebieden zeker wel nuttig en nodig kunnen zijn. We zagen in het debat, eigenlijk van alle kanten wel, een soms heel erg zakelijke, bedrijfsmatige voorstelling van onderwijs en veel managementtaal. Dat kan natuurlijk. De boel moet goed en efficiënt bestuurd worden, fusies en al. Maar we moeten de sociaal-maatschappelijke realiteit van ons onderwijs natuurlijk niet

buiten beschouwing laten. Daar zit volgens ons de keerzijde. Ambtsgeenoot Van Kesteren schetste het al. In wijken of zelfs steden met een islamitische meerderheid ligt het gevaar van overnemen en fuseren en een monocultuur op de loer. Ik noem islamisering niet omdat er van ons geen islamitisch onderwijs mag zijn; laat dat echt heel duidelijk zijn. Wij zouden gebieden met een monocultuur van montessorionderwijs of katholiek of boeddhistisch onderwijs ook niet heel wenselijk vinden, maar de Randstedelijke realiteit anno 2020 wijst daar nou eenmaal niet op. Het is evenzeer een feit dat er soms wat twijfelachtige randjes zitten aan met name het orthodox-islamitisch onderwijs.

Voorzitter. Dan lopen we tegen een probleem aan als we de landelijke fusietoetsing wegnemen. Er helpt geen moedertjelijf meer aan als mr en lokale schoolbesturen eenmaal akkoord zijn met fusies om het bestaansrecht te waarborgen of om de schaal te vergroten van bepaalde scholen. De minister heeft zelf ondervonden, bijvoorbeeld met het zeer omstreden Haga Lyceum in onze hoofdstad, hoe tergend het is om problemen te constateren en te zien hoeveel kinderen in de knel kunnen komen maar niet in te kunnen grijpen. Laat die hond, die in de interrupties zijn metaforische intrede in dit debat deed, lekker een dutje doen in zijn hok, maar hij moet wel kunnen bijten wanneer dat nodig is. Wat wij als Forum voor Democratiefractione niet hebben gehoord en wat ons ook na de bijdrage van de minister en in interrupties niet duidelijk is geworden, is wat het schrappen van deze toets nou oplevert. Wij houden ook echt niet van onnodige overheidsbemoeienis — natuurlijk niet, zeg ik in de richting van de VVD — maar wij hebben hier nou eenmaal een systeem waarin de Staat ons onderwijs grotendeels faciliteert en bekostigt, en dat onderwijs is niet, naar het Franse *laïcité* model, neutraal ingericht, maar dat is zeer pluriform onderwijs. En dat is goed.

Maar waarom zouden we een gelukkig zelden gebruikte veto-optie wegnemen? Dat is niet logisch. Op basis van de oordelen van de Raad van State moet het toch mogelijk zijn om op een rechtsgeldige manier een vetorecht bij de minister te laten? Je hoeft ook niet een heel dommelend instituut open te houden om dat te beoordelen, zoals de minister schetste, maar daar moet ad hoc toch een team voor kunnen worden opgetuigd?

Het is 2020. Wij zijn toe aan flexibel en wendbaar bestuur, maar niet aan onnodige veranderlust.

Dank u wel.

De heer Ton van Kesteren (PVV):

Ik wil vragen of Forum voor Democratie ook voor islamitisch onderwijs is of dat zij islamitisch onderwijs toch wel als een serieuze bedreiging zien.

Mevrouw Nanninga (FvD):

Dat is een goede vraag. Kijk, moet u luisteren. Wij hebben hier de onderwijswet. Daarin maken we geen onderscheid. Wij hebben als partij onze ideeën over de islam. Wij hebben daar onze bedenkingen bij, maar wij vinden niet dat je onderscheid moet maken in de zin van: het ene geloof wel, het andere geloof niet.

De heer **Ton van Kesteren** (PVV):

Dan wil ik Forum voor Democratie vragen of zij de islam zien als een religie of als een ideologie.

Mevrouw **Nanninga** (FvD):

Dat wordt een hele theologische discussie. Het wordt hier benaderd als een religie. Zoals bij iedere religie — dat kun je ook in het katholicisme of in het gereformeerde geloof terugvinden — kun je er heel politiek-ideologisch in staan. We kennen ook een politieke islam en die vinden wij net zo problematisch als de PVV.

De **voorzitter**:

Dank u wel, mevrouw Nanninga. Dan geef ik graag het woord aan mevrouw Sent namens de fractie van de PvdA.

□

Mevrouw **Sent** (PvdA):

Dank u wel, voorzitter. Graag dank ik ook de minister voor de bevolgen beantwoording van onze vragen. Daaruit blijkt dat hij een hart heeft dat klopt voor ons onderwijs. Het beeld dat de minister schetst, staat enigszins in contrast tot dat in de roman *Mannen van Maasoord*, geschreven door Lein van der Wulp, die sinds 1976 in het onderwijs werkt. In deze roman brengt hij de niet-aflatende vernieuwingsdrang in het onderwijs aan het licht en het effect daarvan op de positie van mensen die het werk moeten doen. Hun positie is steeds verder uitgehold. Ik kan deze roman van harte aanbevelen, ook in het licht van mijn inbreng in eerste termijn, waarin ik heb aangegeven hoeveel wijzigingen er voortdurend worden doorgevoerd op het terrein van het onderwijs. Er moeten fundamentele keuzen worden gemaakt om goed onderwijs voor iedereen toegankelijk te maken. Dat betekent veel meer investeren, ongelijk investeren, uitstellen van het selectiemoment, verbannen van perverse prikkels et cetera.

Voor ons ligt een andere fundamentele keuze, namelijk het beperken van belemmeringen voor het vormen van grote scholen. Het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs heeft voor- en nadelen. Het geeft schoolbesturen meer ruimte de lokale samenwerking op te zoeken en in de regio gezamenlijk een toekomstbestendig onderwijsaanbod te realiseren. Aan de andere kant is het zo dat afschaffen van de fusietoets schaalvergroting zonder inhoudelijke meerwaarde voor het onderwijs als risico heeft, met als aanvullend risico dat bestuurders zich steeds meer als managers gaan gedragen. Lein van de Wulp schrijft in de *Mannen van Maasoord* over ronkende LinkedIn-profielen en een hang naar CEO-status, maar dat is gelukkig een roman.

Prof. De Vos waarschuwt voor een groeiende afstand tussen het bestuur en de klas. De Onderwijsraad wijst op het belang van een fusietoets als waarborg tegen ongewenste beperking van keuzevrijheid. Volgens de Algemene Onderwijsbond laat het voorliggende wetsvoorstel de borging van de menselijke maat los. Herman Tjeenk Willink waarschuwt voor de groeiende tussenlaag tussen de verantwoordelijke minister en de professional op de werkvloer. Bestuurders en politici zijn in belangrijke mate van deze tussenlaag afhankelijk geraakt en juist daarom moet de menselijke maat worden gewaarborgd door de fusietoets.

Voor mijn fractie is het voorliggende wetsvoorstel dan ook onvoldoende onderbouwd.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):

Ik hoopte eigenlijk net voor die conclusie mijn vraag te kunnen stellen, want wellicht had dat net weer een ander inzicht gegeven, maar wie weet lukt het alsnog.

Ik snap het toch nog niet helemaal. Mevrouw Sent citeert met vuur Herman Tjeenk Willink, in die zin dat de tussenlaag niet groter moet worden, maar vervolgens stemt ze voor het behoud van een tussenlaag, namelijk de fusietoets waarbij mensen op het ministerie oordelen, in plaats van de mr en in plaats van de mensen in de lokale gemeenschap zelf. Dat is toch een keuze voor de tussenlaag in plaats van tegen?

Mevrouw **Sent** (PvdA):

Ik ben vóór de goede onderdelen, te weten de fusie-effectrapportage en het betrekken van de or. Dat was al onderdeel van de invoering van de Wet fusietoets. Ik ben daar een voorstander van. Ik ben er tegen om de noodrem waarover wij uitvoerig hebben gesproken in het debat, weg te halen. Wat mij betreft is die noodrem nodig om er zorg voor te dragen dat er een optimale omvang van een schoolbestuur komt. Die optimale omvang is nog niet aangetoond. Daar moet nog aanvullend onderzoek over komen. Pas als daarvan de resultaten bekend worden, ben ik in staat om een onderbouwd oordeel over het voorliggende wetsvoorstel te hebben, om met vertrouwen voor dat wetsvoorstel te stemmen.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):

Maar daarmee zegt mevrouw Sent eigenlijk: ik heb een rem nodig die niet werkt. Daarmee ga ik rijden en laat ik de bureaucratie van de tussenlaag in stand. Mij ontbreekt de logica om in een auto te gaan zitten waarvan de rem niet werkt. Er zijn wel andere remmen. Laten we die gewoon gebruiken als die nodig zijn.

Mevrouw **Sent** (PvdA):

Wat al uitvoerig in het debat is behandeld, is dat het helemaal niet verkeerd is om een noodrem te hebben als je hem zelden gebruikt en dat ook het feit dat er een noodrem is al een effect heeft op de zorgvuldigheid waarmee fusietoetsen worden doorgevoerd. Er zijn allerlei metaforen langsgekomen, ook van hekken en honden, en in dit geval vind ik de noodrem waarnaar de heer Ganzevoort heeft verwezen, een hele fijne.

Voorzitter. Voor mijn fractie is het voorliggende wetsvoorstel dan ook onvoldoende onderbouwd. We kijken zeer uit naar de uitvoering van de Tweede Kamermotie om de voor- en nadelen van de verschillende bestuursgroottes in kaart te brengen. Tot die uitkomst kunnen wij geen positief oordeel vellen over het voorliggende wetsvoorstel. Mijn fractie is niet tegen fusies in het funderend onderwijs, maar voor het betrachten van uiterste zorgvuldigheid rondom fusies.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Sent. Dan geef ik graag het woord aan de heer Van Apeldoorn namens de fractie van de SP, na reiniging van het spreekgestoelte.



De heer Van Apeldoorn (SP):

Dank, voorzitter, en dank aan de minister voor zijn beantwoording. Zoals ik al had voorspeld, heeft hij ook nu het wetsvoorstel met verve en passie verdedigd. Dank daarvoor. Maar dat wil niet zeggen dat de minister mij heeft overtuigd, noch dat hij al mijn vragen heeft beantwoord.

Welk probleem gaan we nu oplossen met dit wetsvoorstel en het afschaffen van de fusietoets? Ik heb veel gehoord over krimpregio's, maar ik heb nog niet echt goed begrepen waarom het voor die problematiek nodig is om de fusietoets af te schaffen. Ik heb de minister gevraagd waar schoolbesturen dan precies tegenaan lopen en of fusie altijd de enige optie is. Ik heb er ook op gewezen, als het gaat om voorgenomen fusies in krimpgebieden, dat al in 2014 is besloten om de uitvoering van de wet aan te passen. Er is toen een uitzondering gekomen voor scholen in krimpregio's. In dit geval volstond een lichte, slechts procedurele toets. Mijn vraag aan de minister is waarom die niet voldoende soelaas heeft geboden. Waarom is het dan nog nodig om die fusietoets helemaal af te schaffen? Ik heb de minister ook gevraagd naar de positie van de medezeggenschapsraad. Misschien heeft hij er al iets over gezegd, maar dan hoor ik hem graag nog een keer, want ik heb het niet helemaal begrepen. We hebben het veel gehad over de positie van de medezeggenschapsraad en dat die in poleposition gebracht moet worden. De SP-fractie is daar helemaal voor. Er is veel gesproken over wat er in het veld leeft en er bestaan veel zorgen in het veld over de zogenaamde pseudofusies, waar geen controle over is en die volgens velen in het veld mogelijk ongewenst kunnen zijn. Ik heb ook een vraag gesteld over de positie van de medezeggenschapsraad binnen die pseudofusies. Misschien kan de minister hier nader op ingaan.

Uiteindelijk blijft voor mij de belangrijkste vraag waarom de minister ervoor kiest om de fusietoets af te schaffen in plaats van aan te passen. In zijn beantwoording — ik heb er in een interruptie al op gereageerd, maar wil er nu nog even op doorgaan — wijst de minister steeds op de cijfers van het aantal fusievoorstellen dat uiteindelijk afgewezen is, namelijk 7 van de 219. Dit is al vaker gewisseld. Nou, over feiten hoeven we het niet te hebben. De feiten zijn de feiten. Uiteraard zijn wij ook voor factbased politics en niet voor factfree politics. Maar de interpretatie van de feiten doet er wel toe. De analyse die je maakt op basis van de feiten doet er wel toe, net als de conclusies die je daar dan uit trekt. Met andere woorden, wat kunnen we hieruit afleiden? Uiteindelijk moet ik zeggen dat de conclusie dat de fusietoets dus wel afgeschaft kan worden wat mijn fractie betreft elke logica ontbeert. Ik heb hierover ook geen overtuigend verhaal gehoord van de minister. Er is gewezen op de noodrem en er is gewezen op de preventieve werking. Er is ook op gewezen dat de uitvoering van de toets soms mogelijk anders en beter had gekund. Maar dat zijn allemaal geen redenen om die fusietoets af te schaffen.

Mijn hoofdvraag aan de minister blijft dus onbeantwoord: waarom afschaffen en niet aanpassen? Je zou hem bijvoor-

beeld kunnen aanpassen om toch nog meer rekening te houden met de dalende leerlingaantallen of om meer rekening te houden met met name de krimpregio's, of om ongewenste schaalvergroting beter beheersbaar te maken dan met de eerdere beleidsregels het geval was. Ik heb in dit verband ook gewezen op de eerdere motie uit de Tweede Kamer en op het advies van de CFTO. Dus waarom kies je er dan toch voor om op landelijk niveau met lege handen te komen te staan? Waarom zeg je als die schaalvergroting toch opnieuw uit de klauwen zou lopen: we hebben die noodrem nu eenmaal niet meer, jammer dan? Mijn fractie begrijpt dat niet. De minister zegt zelf dat deze wet wel degelijk de mogelijkheden verruimt tot schaalvergroting. Het argument tegen schaalvergroting blijft dat daarmee, ook al kan het voordelen hebben, waarop ook meerdere malen is gewezen, de afstand tussen werkvloer en bestuur vergroot wordt — dat is voor mij ook een feit — en dat daarmee de menselijke maat uit het oog verloren raakt of ondermijnd kan worden. En dan hebben we niet langer die noodrem om aan te trekken. Ik zal mijn fractie daarom adviseren om volgende week tegen dit wetsvoorstel te stemmen; dat zal de minister al begrepen hebben.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Van Apeldoorn. Dan geef ik graag het woord aan mevrouw Adriaansens namens de fractie van de VVD.



Mevrouw Adriaansens (VVD):

Voorzitter, dank u wel. Ik dank de minister voor de toelichting en de beantwoording van de vragen. Ik maak graag gebruik van deze tweede termijn om nog een paar zaken aan de orde te stellen.

Toen ik hiernaartoe liep, zei meneer Otten: leg nou maar eens uit waarom je vóór bent. Toen dacht ik: dat is misschien wel de vraag waar we het de hele middag met elkaar over hebben. We hebben heel veel visies over hoe je ervoor kan zorgen dat goed onderwijs in de goede maat wordt geleverd. Ik weet niet of we daar helemaal uit zullen komen. We hebben het heel veel gehad over de nadelen van fusie, en dan met name de nadelen van grote scholengemeenschappen. Zoals de minister aangaf, moeten we ook naar de voordelen kijken. Een fusie kan ook voorkomen dat scholen te klein worden en omvallen, waardoor diversiteit verdwijnt en ouders niets meer te kiezen hebben. We hebben de neiging om heel erg naar de ene kant te kijken, maar we moeten ook naar de andere kant kijken. Dat risico is bij krimp reëel. Fusies zijn dus niet alleen slecht. Ik zou het bijna nog een keer zeggen: fusies zijn niet alleen slecht. Soms kunnen ze ook noodzakelijk zijn.

Verder is mijn fractie van mening dat we genuanceerd moeten kijken naar de eventuele nadelen van te grote scholen. Als we niet oppassen, zijn die er wel degelijk. Ook dat moeten we zien. Waar speelt dat risico? We moeten dan misschien inzoomen op datgene waarover het gaat. In het primair onderwijs is kleinschaligheid op dit moment bijvoorbeeld aan de orde. Zo'n 40% van de besturen in het primair onderwijs wordt gevormd door één bestuurder die verantwoordelijkheid is voor één school. Gemiddeld telt zo'n school in het primair onderwijs zo'n 223 leerlingen.

Dat zal u allemaal wel bekend zijn. De vraag is dus waar we het precies over hebben als we het over de risico's hebben.

Vervolgens een punt waar we natuurlijk de hele middag over debatteren. Dat is of er een relatie is tussen de schaal en de kwaliteit. Het is de vraag of we die vraag gaan beantwoorden. We hebben het dan over de menselijke maat die wij zo belangrijk vinden. Uit onderzoek van de onderwijsinspectie blijkt dat schoolgemeenschappen met twee tot zeven scholen niet altijd de goede kwaliteit bieden. Ik ga daar niet verder op in, want ook daar moet je genuanceerd naar kijken. We moeten in ieder geval heel voorzichtig zijn met het verbinden van conclusies aan vermeende relaties tussen maat en kwaliteit. Het omgekeerde geldt ook. Een kleine school is dus niet altijd een garantie voor goede kwaliteit. Een grote niet, maar een kleine ook niet.

Uit onderzoek blijkt ook niet dat er een relatie is tussen de omvang van de school en de kwaliteit. Toch gaan we daar iedere keer weer onderzoek naar doen, zoals ik ook in mijn eerste termijn aangaf. Er werd verwezen naar het onderzoek van Schoonhoven, die aangeeft dat schaal op zich onvoldoende basis biedt voor conclusies en dat we naar meer referentiepunten moeten zoeken. Wat ik daarin heel interessant zou vinden: we hebben het heel erg over de maat, maar misschien is het wel interessanter om te kijken naar de voorkant van het proces. Wat zijn de prikkels om over te gaan tot schaalvergroting? Zoals mevrouw Sent zei: op het moment dat de CEO-status, of zo'n vermeende status erg bij de motivatie aanwezig is, hebben we natuurlijk met een verkeerde motivatie te maken. Ik zou dus geïnteresseerd zijn te weten wat die motivatie is. Als dat bijvoorbeeld het creëren van meer diversiteit of meer efficiency is, dan is het wel degelijk goed om erover na te denken of een fusie daarvoor een vorm kan zijn.

Een derde opmerking die ik wil maken is dat de huidige situatie, waarin we te maken hebben met een lichte fusietoets, een soort schijnzekerheid geeft. Dus waar houden we met z'n allen nou zo krampachtig aan vast? We kunnen lokale partijen ook het vertrouwen geven dat ze hun werk goed gaan doen. En mijn fractie is van mening dat in dit wetsvoorstel voldoende waarborgen zitten om aan dat vertrouwen invulling te geven.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Adriaansens. Dan is het woord aan de heer Van Kesteren van de fractie van de PVV.

De heer Ton van Kesteren (PVV):

Voorzitter. Vanmiddag hebben wij in deze Kamer gepleit voor verbinding, voor exclusiviteit, voor behoud van de eigen identiteit van de verschillende aangesloten scholen, voor diversiteit, voor pluriformiteit van het onderwijsaanbod, voor de menselijke maat, en ga zo maar door. Voor de borging daarvan wordt de verantwoordelijkheid gelegd bij het schoolbestuur en de medezeggenschapsorganen. De minister zegt daarbij dat het bevoegd gezag verantwoordelijk blijft, maar dat de mr in poleposition wordt gebracht en in feite uiteindelijk beslist. Daarbij is er een stok achter de deur in de vorm van een geschillencommissie, die of het bevoegd gezag, of de mr in het gelijk stelt.

Het laatste komt op mij over als omslachtig en de bureaucratie juist in de hand werkend. De minister zegt heel expliciet dat als de mr niet akkoord gaat, de fusie dan niet doorgaat. De mr is feitelijk en in de praktijk een grootste gemene deler van ouders, personeel en leerlingen. Die worden geacht hun individuele en persoonlijke belang te ontstijgen. Maar in de praktijk blijkt dat toch even anders. Daarom zou de fusietoets, c.q. het oordeel van de minister, enig soelaas kunnen bieden. Om een ongewenste ontwikkeling, die ten koste gaat van die verbinding, exclusiviteit, identiteit, diversiteit, uniformiteit en menselijke maat, af te wenden, is dat een heel goed middel. Het bevoegd gezag, dan wel een mr, kan dan wel die discipline hebben, zoals de minister opmerkte, maar dat is allerm minst een garantie. Die garantie kan de minister wél bieden, omdat die objectief en onafhankelijk is gehouden aan het handhaven van de wet.

Het is niet voor niets dat op regeringsniveau veel wordt getoetst aan de wet. Het is niet voor niets dat op regeringsniveau zelfs ook wordt getoetst aan de Grondwet en dat de Raad van State vaak om een oordeel wordt gevraagd. Een door een kwalijke ideologie gedomineerde mr of bevoegd gezag kan een ongewenste ontwikkeling namelijk doorzetten. Met een nationale fusietoets kan men duidelijke grenzen stellen om de pluriformiteit, de diversiteit en de menselijke maat te garanderen. Ik wil de minister vragen of hij dit met de PVV eens is. Zo nee, waarom niet?

De voorzitter:

Dank u wel, meneer van Kesteren. Dan is nu het woord aan de heer Pijlman, namens de fractie van D66.

De heer Pijlman (D66):

Dank u wel, voorzitter. Ik dank de minister voor de heldere uiteenzetting. D66 vindt dat samenwerking en fusies ten tijde van krimp nodig zijn om kleinschalig onderwijs op locaties mogelijk te houden. Terecht werd er op de Waddeneilanden gewezen, maar het geldt ook voor heel veel andere plekken. Voor D66 geldt daarbij echter één voorwaarde, namelijk dat men dat lokaal wél moet willen. In dit voorstel is dat goed geregeld. Kleinschalig onderwijs blijft mogelijk als de medezeggenschapsraad, de leraren, de medewerkers van de school en de ouders van de school daarmee instemmen.

De minister heeft onze vragen beantwoord. Het zal u niet verbazen dat ik mijn fractie zal adviseren om voor dit voorstel te stemmen.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Pijlman. Dan is nu het woord aan mevrouw Bikker, namens de fractie van de ChristenUnie.

Mevrouw Bikker (ChristenUnie):

Voorzitter, dank, ook voor uw edelmoedigheid voor dat minuutje extra. De landelijke fusietoets had goede bedoelingen en werd ingesteld na misstanden in met name het mbo en het hbo. Maar wat het opleverde voor het funderend onderwijs, de bulk van fusieaanvragen, betekent eigenlijk amper resultaat. Dat bleek uit evaluatie en uit het veldon-

derzoek. Duidelijk is dat de fusie-effectrapportage en de instemmingsbevoegdheid voor de mr wel werkt. De ChristenUnie kiest met nadruk voor versterken wat wel werkt en stoppen met overbodige bureaucratie. Zorg voor nabij onderwijs, nu de krimp inzet in de leerlingenaantallen. Juist die fusietoets is daarin een remmende en geen versterkende factor. Ik dank de minister voor zijn heldere toelichting op die punten.

Daarbij komt echter wel, zoals ik heb benadrukt in eerste termijn, dat het er telkens op aankomt dat die menselijke maat en een sterke lokale gemeenschap, een sterke scholengemeenschap die herkenbaar is, niet alleen kunnen worden afgedwongen door wet- en regelgeving. Het komt ook aan op cultuur, op governance, op bestuurders die daarin moed tonen. Dat geldt ook voor het mbo en het hbo. Daar hebben we het nu dan niet over, maar die waren wel de aanleiding voor het wetsvoorstel in 2011. Ik zou de minister willen vragen of hij nog wel wat kan reflecteren op dat cultuurniveau. Dat is in de beantwoording nog iets minder belicht. Mijn fractie zou dat op prijs stellen.

Ik dank de minister voor de toezegging om de aanbevelingen van de commissie-Dijkgraaf die op de krimp zien, dit jaar op te pakken. Ik neem aan dat dat ook geldt voor de wettelijke borging van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van schoolbestuurders. Daar wordt namelijk zichtbaar hoe schoolbestuurders zich verhouden tot hun regio. Ik vind dat belangrijk in het oplossen van de problemen die er wel zijn.

Wat mij betreft is de laatste nog niet beantwoorde vraag hoe hij kijkt naar verschillende holdings, coöperaties en andere stichtingsvormen die buiten de fusietoets om zijn ontstaan. Dat is een nieuw aspect en ik zou wel graag willen dat we daar de vinger aan de pols houden en zicht op de feiten krijgen. De minister heeft duidelijk gesteld hoe hij de mr steviger in positie krijgt, ook met een MR academie. Ik dank hem ook voor de inzet op dat punt.

Wij zijn benieuwd naar de evaluatie over drie jaar, maar gaan er echt van uit dat de minister inzet op het versterken van die gemeenschappen, op het zorgen voor scholen die overeind kunnen blijven, ook in gebieden van krimp, en dat we hier kunnen zeggen dat we de bureaucratie minder hebben gemaakt en het heft in handen hebben gegeven aan de mensen die echt aan de basis staan, want zij weten wat goed is voor hun school en wat goed is voor hun leerlingen.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Bikker. Dan is ten slotte in deze termijn het woord aan de heer Ganzevoort namens de fractie GroenLinks.



De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Voorzitter, dank. Dank aan de minister voor de antwoorden en dank aan de collega's voor het mooie debat, voor de verschillende beelddspraken die gebruikt zijn en voor de noodrem die een aantal keer aan bod kwam. Ere wie ere toekomt: mevrouw Nanninga was de eerste die het daarover had en niet ik.

Het is goed om met elkaar te beseffen dat we hier een aantal zaken delen, namelijk zorg voor de menselijke maat. Het is van belang voor het onderwijs dat we dat erin houden. Ik heb ook niemand gehoord die altijd maar tegen fusies is. We beseffen dat dat soms nodig is om het onderwijs in stand te houden, ook in z'n kleinschaligheid. Het is prima dat ook de medezeggenschap gesterkt wordt. U kunt ons daar dag en nacht voor wakker maken, zeg ik maar tegen de minister. Het liefst overdag, maar het mag ook 's nachts als het nodig is. Medezeggenschap is een goede zaak en dat kan alleen maar beter. De zorg zit op een aantal punten, namelijk, zoals ik het heb genoemd, de verbestuurlijking, een afstand tussen het bestuur en het klaslokaal. Op dat punt zit met name de vraag of je niet zo af en toe die noodrem toch wel nodig hebt. Wij zien er in ieder geval het belang van dat in voorkomende gevallen een ingreep mogelijk is. Het is prima dat de procedure verbeterd moet worden. Ga ermee aan de slag. Het is uitstekend dat de snelheid van besluitvorming beter kan. Doe dat. Natuurlijk, scherp gelijk de toetsingskaders aan. Oftewel, er is genoeg werk aan de winkel, maar wij zien niet het belang van het afschaffen van de fusietoets.

Wij vinden het ook van belang dat er de afgelopen jaren al vormen van differentiatie zijn ontstaan, door een lichte toets te doen bij de daling van het aantal leerlingen in krimpgebieden. Dat is ook geen enkel probleem. Oftewel, het stelsel is op allerlei punten te verbeteren, aan te scherpen en te verfijnen. Laten we daarmee doorgaan.

Er is nog één verfijning waarnaar ik de minister gevraagd heb. Volgens mij delen we daar ook de probleemtaxatie, maar nog niet direct de oplossing. Dat betreft de situatie van de Waddeneilanden. De Waddeneilanden zijn in zekere zin een voorbeeld, maar wel een heel concreet voorbeeld. Daar ligt nu eenmaal het water tussen, dus daar moeten we wat mee. Ik ga de minister daarom helpen, met de volgende motie.

De voorzitter:

Door de leden Ganzevoort, Van Apeldoorn, Sent en Kox wordt de volgende motie voorgesteld:

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

verzoekt de regering bij eventuele verwerping van het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk de aanpassing van artikel 72 WVO inzake de overlapeis ten behoeve van de Waddeneilanden per separaat wetsvoorstel aan de Kamer voor te stellen en dat indien nodig als spoedvoorstel aan te merken,

en gaat over tot de orde van de dag.

Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt letter G (35104).

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Wanneer het wetsvoorstel wordt aangenomen, is deze motie niet nodig. Dan komt deze motie te vervallen. Mocht

het wetsvoorstel niet worden aangenomen, dan is dit probleem van de minister hiermee in ieder geval opgelost. Ik reken daarom op een oordeel Kamer.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Ganzevoort. "Overdag wakker maken" impliceert dat er overdag geslapen wordt. Dat is een impliciete bekentenis, maar of dat voor de hele fractie geldt is niet duidelijk. Wenst een van de leden in tweede termijn nog het woord? Dat wenst de heer Otten. U kunt eventueel nog een interruptie plegen. Gaat u daar staan, want u heeft geen spreektijd ingeschreven, dus u heeft ook geen termijn. U kunt nog een korte interruptie plegen op de minister.

De heer Otten (Fractie-Otten):

Bij GO hebben we altijd een open mind. We zijn hier vandaag ook open-minded naartoe gegaan en hebben in eerste instantie geen spreektijd aangevraagd. Naarmate de discussie zich ontspan, hebben wij ons toch gemeld. Hoe meer ik vandaag heb gehoord, hoe meer bedenkingen ik kreeg bij dit wetsvoorstel. Het probleem is eigenlijk dat dit wetsvoorstel geen mogelijkheid biedt voor differentiatie. We hebben namelijk juist fusies nodig in kripregio's. Er is al gememoreerd aan de Waddeneilanden, de Achterhoek en dergelijke, waar die fusies juist heel erg nodig zijn om het onderwijs op peil te houden. We moeten voorkomen dat er megalomane onderwijsorganisaties ontstaan. Ik ben zelf het afgelopen jaar veel aan het campagnes geweest. Ik ben heel vaak benaderd door mensen uit de regio Rotterdam over BOOR, een heel groot onderwijsinstituut voor basisonderwijs. Onderwijs aan de Amstel uit Amsterdam is ook zo'n groot instituut. Dat soort organisaties moeten zeker niet met elkaar fuseren. De schaalgrootte wordt dan echt veel te groot. Er moet dus een differentiatie kunnen zijn. Een "one size fits all"-aanpak, wat dit wetsvoorstel toch is, is daarvoor niet de goede aanpak. Dat kwam misschien uit een ander tijdsgewricht. Onze fractie verzoekt toch de minister om hiervoor een oplossing te zoeken, want anders wordt het voor ons wel heel erg moeilijk om dit te steunen.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Otten. Minister, bent u in de gelegenheid om direct te reageren op de vragen vanuit de Kamer? Dat is het geval. Dan geef ik het woord aan de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media.

Minister Slob:

Ik dank de Kamer voor de inbreng in tweede termijn. Er was een vraag blijven liggen van de heer Otten, die gelijk de laatste spreker was. Die vraag had betrekking op die zeven situaties van voor 2015. Ik heb daar even naar gekeken. Twee daarvan hadden met dat marktaandeel te maken, dus met dat percentage, een van 70% en een van 53%. De andere vijf hadden te maken met het continuïteitscriterium van het samenwerkingsbestuur, waarvan ik heb aangegeven dat door die wet op de samenwerkingschool de problemen

die daar waren en die zorgden voor fusies die uiteindelijk op het bordje van de bewindspersoon kwamen te liggen, zijn weggevallen. Dus twee hadden met de omvang te maken en de andere vijf met de samenwerkingschool.

Voorzitter. Laat ik gelijk dan ook de andere vraag van de heer Otten beantwoorden.

De heer Otten (Fractie-Otten):

Dat was niet mijn vraag. Mijn vraag was: hoe groot waren die organisaties qua leerlingen et cetera? Ik vroeg niet naar marktaandeelen. Maar je kunt, zoals we hebben gezien, met één school een marktaandeel van 67% hebben in Dokkum. Het gaat erom hoe groot die scholen waren. Waren dat scholen van 100 of 150 leerlingen of van duizenden? Waar hebben we het over?

Minister Slob:

Ik weet dat niet in aantallen. Ik zal dat even nakijken; misschien kan dat nog in deze termijn naar mij toe komen. Anders zal ik zorgen dat u dat schriftelijk van mij krijgt, voordat de stemming er is.

Omdat ik net de vragen van de heer Otten beantwoordde, pak ik gelijk maar even zijn inbreng daarnet bij de interruptiemicrofoon mee. De heer Otten heeft zorgen over het feit dat er misschien toch wel heel grote fusies zouden kunnen ontstaan. Op zich snap ik die zorg. Toch even terugkijkend naar de afgelopen jaren hebben we die situaties op deze manier niet gehad. Kijk, deze wet gaan we al heel snel evalueren. Op het moment dat deze wet aangenomen wordt, hebben we al afgesproken — dat heb ik zo met de Tweede Kamer besproken — dat we binnen drie jaar willen proberen de evaluatie klaar te hebben om in de komende periode nauwgezet te volgen wat de omvang is van de fusies die gaan plaatsvinden. Wij kunnen ook de fusie-effectrapportages opvragen die worden opgesteld. Zeker als ze boven een bepaalde schaal uitkomen, is het ook belangrijk om dat ook in de gaten te houden en ook mee te nemen bij de uiteindelijke evaluatie van de wet die we dan gaan toepassen. Dat betekent dat ik de evaluatie in dat opzicht breder maak en dat ik ook heel nadrukkelijk ga kijken naar de omvang en de menselijke maat. Die wil ik daar expliciet bij meenemen. Dat is een toezegging die ik u zou willen doen, om de vinger goed aan de pols te houden. Op het moment dat deze wet geen meerderheid krijgt, vallen we terug op de situatie die we nu ook hebben en is het ook lastiger om op deze wijze naar de toekomst toe de vinger aan de pols te houden, laat staan — ik kom daar straks bij de heer Van Apeldoorn nog even op terug — dat er ook nog een aantal andere onderdelen in deze wet zit die naar onze mening echt een toegevoegde waarde hebben ten opzichte van de situatie zoals die nu vanwege de huidige wetgeving de praktijk is. Maar we zijn zeker bereid om dat ook te doen.

Mevrouw Sent (PvdA):

Ik wil de minister toch nogmaals wijzen op de preventieve werking van het wetsvoorstel zoals we dat hadden en het belang daarvan. De vraag die ik voor hem heb, is de volgende. Stel nou dat uit een evaluatie blijkt dat een fusie heeft plaatsgevonden die onwenselijk is, welke instrumenten heeft de minister dan om tot defusie over te gaan?

Minister Slob:

Ik heb net in mijn beantwoording al aangegeven wat de mogelijkheden voor defusie zijn op het moment dat die beslissing op het niveau van de scholen en degenen die bij die scholen betrokken zijn genomen kan worden. Er zijn dus inderdaad mogelijkheden om uit een school te stappen. Dat kan op voorstel van het bevoegd gezag zelf. Uiteraard moet dan ook weer de goedkeuring van de medezeggenschapsraad daaraan gegeven worden. Het kan ook op basis van de nieuwe wet, op initiatief vanuit de samenleving zelf. Dan is men niet meer gebonden aan de regels zoals we die conform de oude wetgeving nog hebben, waar we in het vorige debat uitgebreid met elkaar bij stil hebben gestaan. Dan kan men op basis van de nieuwe wetgeving en de mogelijkheden die dat biedt aan initiatieven vanuit de samenleving — dat zou de voortzetting van de school kunnen zijn als daarvoor voldoende basis is — inderdaad een eigen positie verwerven. Zoals u weet is dat onder de oude wetgeving nog niet mogelijk, want dan kijkt men naar richting, aantallen enzovoorts, enzovoorts.

Mevrouw Sent (PvdA):

Maar begrijp ik het dan goed dat die mogelijkheden op decentraal niveau liggen en dat er geen mogelijkheid is voor de minister om lessen uit de evaluatie te trekken uit fusies die bij nader inzien onwenselijk waren?

Minister Slob:

Op het moment dat er een evaluatie ligt — en die komt al heel snel bij deze wet — is het uiteraard zeer logisch dat degene die die evaluatie ontvangt, daar ook lessen uit leert als die lessen te leren zijn. Het kan een onderstreping zijn van een goede keuze. Het zou ook kunnen zijn dat er zaken uit naar voren komen waarvan we zeggen: dat hadden we niet op deze manier beoogd, maar daar heeft deze wetgeving toch voor gezorgd. We moeten dan weer met nieuwe wetgeving gaan komen en dat gaan we dan ook aanpassen. Dan heb je inderdaad de mogelijkheid om strenger te zijn als je dat wil. Het zou ook kunnen dat je misschien vindt dat je nog wat soepeler kan zijn, al kan ik mij dat ... Nou ja, dat weten we gewoon niet. We moeten niet vooruitlopen op evaluaties die er nog niet zijn.

De heer Van Apeldoorn heeft gevraagd of de lichtere toets uit 2014 niet voldoende soelaas zou bieden. Wij hebben toen heel snel gezien dat er in die zin een wat verwarrende situatie ontstond. Er begonnen namelijk weer allerlei uitzonderingen op de regel te ontstaan die de duidelijkheid over wat er nu wel en niet kan, niet ten goede kwamen. Het werd toch wel een wat ingewikkelde brei van uitzondering op uitzondering. Wij hebben ervoor gekozen om daar wat eenduidiger in te zijn op de wijze zoals wij dat in het wetsvoorstel hebben voorgesteld, ook op basis van hoe de praktijk zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.

De heer Van Apeldoorn (SP):

Ik had eigenlijk voor alle helderheid nog een vraag op het vorige punt naar aanleiding van de beantwoording op de vragen van collega Sent. Mevrouw Sent vroeg: kunnen er lessen uit worden getrokken? De minister zegt: ja, er kunnen lessen getrokken worden. Ja, de minister kan natuurlijk altijd lessen trekken. Maar volgens mij was de vraag zo gesteld: is het ook mogelijk dat als dit wetsvoorstel wordt

aangenomen, er fusies plaatsvinden waarvan wij later zeggen dat die heel onwenselijk waren? Dan heeft de minister op dat moment geen instrument in handen om daar iets tegen te doen. Hij kan hoogstens lessen trekken. Hij zegt net zelf: dan zouden we mogelijk weer een nieuwe wet kunnen voorstellen. Dan zouden we dus eerst de fusietoets afschaffen. Vervolgens blijkt uit de evaluatie dat er een aantal dingen toch niet goed zijn gedaan. Op dat moment kan de minister die fusies niet terugdraaien, maar hij kan wel zeggen: bij nader inzien was die afschaffing van die fusietoets toch geen goed idee, dus we komen nu met een nieuw wetsvoorstel. Dat is dan waar het op neerkomt.

Minister Slob:

Mevrouw Sent vroeg wat je doet op basis van een evaluatie. Als daar dingen in zitten die niet positief zijn — dat kan natuurlijk, maar dat is theoretisch, want we weten dat niet en we moeten zelfs nog aan de slag — dan werkt het vaak zo dat een evaluatie aanleiding kan zijn om met aanpassingen te komen, zeker als je ziet dat door de wetgeving in de praktijk situaties ontstaan die misschien vanuit de wetgeving legitiem waren, maar waarvan je op basis van de evaluatie zegt: dat hadden we toch graag anders gewild. Dan moet je inderdaad handelen. Je moet handelen als het gaat om wetgeving. Als het gaat om defusies, zijn er ook praktisch gezien mogelijkheden. Ik heb er net twee aangegeven. De ene mogelijkheid loopt via de bestuurlijke route, waar ook de mr weer een positie in heeft. De andere mogelijkheid betreft de initiatieven die op basis van de nieuwe wetgeving tot de mogelijkheden behoren. Wat we nu aan het doen zijn, is natuurlijk zelf al een invulling geven aan wat volgens ons de gevolgen zullen zijn van de wet zoals die hier ligt. Dat is natuurlijk voorbarig. We hebben wel gezegd dat we snel willen evalueren, omdat we het ook belangrijk vinden om, als dat nodig is, ook op basis van evaluaties weer aanvullende maatregelen te nemen.

Ik heb met betrekking tot de vraag van de heer Otten inmiddels overigens de aantallen.

De voorzitter:

Als u het goedvindt, stelt de heer Van Apeldoorn nog even een vervolgvraag.

De heer Van Apeldoorn (SP):

De minister zelf staat dan toch met lege handen, waarvan akte. Volgens mij zijn we het daarover eens, als de fusietoets wordt afgeschaft. Dan nog even over het punt van die krimpregio's, want de minister begon met de beantwoording van mijn vraag daarover. Ik hoor hem nu zeggen dat het toch onduidelijk was. Mij is onduidelijk wat er dan precies onduidelijk was. Voor scholen in krimpregio's is een aanpassing ingevoerd van de uitvoering van de fusietoets, in die zin dat er een lichtere procedurele toets is gekomen. Zegt de minister daarvan dat het nog steeds een bureaucratistisch monster was of dat dit scholen in krimpregio's nog steeds heeft tegengehouden? Het is mij gewoon niet helder. En als dat dan al zo zou zijn, zijn er dan geen andere aanpassingen denkbaar dan het volledig afschaffen van de fusietoets?

Minister Slob:

We gingen even terug naar de situatie in 2014, toen inderdaad een aanpassing heeft plaatsgevonden. Die had mede tot gevolg dat op die zwaardere toets weer uitzonderingen kwamen; er kwamen weer uitzonderingen op uitzonderingen. Dat heeft de helderheid van de situatie op dat moment niet echt vergroot. Met wat we nu doen, maken we de keuzes volgens mij wat eenduidiger. Dat wil overigens helemaal niet zeggen dat een minister met lege handen staat. We kiezen er heel bewust voor om de afwegingen die gemaakt moeten worden, nadrukkelijk lokaal te laten plaatsvinden, met de mr in een hele belangrijke positie.

Dit sluit overigens ook aan bij uw andere vraag. U zei dat u eigenlijk geen antwoord krijgt op de vraag waarom we dit doen. Het zou natuurlijk ook zo kunnen zijn dat u een antwoord wil horen dat anders is dan wat in de wet staat; ik vermoed dat het toch ook wel een beetje naar die kant neigt. Ik schets heel kort de situatie. We hebben in de wet een fusietoets gehad die na 2015 geen enkele fusie meer heeft afgewezen. Dat zijn de feiten. Hoe komt dat? Er zijn twee hele belangrijke redenen: de uitspraak van de Raad van State, maar daarnaast ook — bij de zeven voorbeelden was dat zelfs het overgrote aantal — de wet op de samenwerkingsscholen. Daarmee is een belangrijke grond weggefallen om fusies af te wijzen. De afschaffing van de fusietoets is wat ons betreft niet bedoeld om schaalvergroting te bevorderen; dat zeg ik nog een keer met klem. We willen heel nadrukkelijk die ruimte creëren voor die lokale samenwerking en ook voor het maken van die lokale afwegingen. Dan is het ook belangrijk om scholen en besturen met de omgeving van de school — mevrouw Bikker vroeg nog een keer aandacht voor die waardegemeenschap, waar ouders, leraren en ook leerlingen bij horen — in zo'n positie te brengen dat zij met elkaar hun verantwoordelijkheid daarvoor kunnen nemen.

Wat is het doel? Het doel is dat het onderwijsaanbod overeind blijft in het land. Het is niet meer zo dat we specifiek kunnen zeggen dat daar of daar een krimpregio zit. Zelfs in de grote steden hebben we te maken met leerlingenkrimp en met scholen die onder de opheffingsnorm terecht zijn gekomen. Het is niet meer grote stad-platteland, zoals het in het begin misschien was.

Wij zijn ook niet voornemens om weer een aangescherpte fusietoets in de wet op te nemen, omdat dat averechts zou kunnen werken, juist ook voor het lokaal afwegingen maken en voor het overeind houden van het onderwijs in die gebieden. In de lokale besluitvorming zit de menselijke maat en die willen we de ruimte bieden, om op een goede manier te kunnen wegen en keuzes te kunnen maken. De heer Van Kesteren heeft nog een vraag gesteld over die menselijke maat.

De heer Van Apeldoorn (SP):

De minister zei in antwoord op mijn eerdere vraag over die uitzondering voor scholen in krimpregio's dat die onduidelijkheid creëerde; uitzondering op uitzondering, dus onduidelijkheid en onhelderheid. Nu maken wij een heldere keuze en dat is de afschaffing van de fusietoets. Ik ben het met de minister eens dat dat een hele heldere keuze is, als je zegt dat er onhelderheden en onduidelijkheden zijn; laten we helderheid creëren, we schaffen het gewoon helemaal af. Dat is inderdaad een heldere keuze, maar wat mijn

fractie betreft een verkeerde keuze. Ik benadruk nogmaals dat dit ook volgens de minister zelf leidt tot een verruiming van de mogelijkheid tot schaalvergroting. Dat schrijft de minister zelf in zijn memorie van antwoord. Dan blijft toch de vraag of het verstandig is om het enige instrument dat je op landelijk niveau hebt om die schaalvergroting te beheersen uit handen te geven. De minister zegt kennelijk ja. Dat is een heldere keuze, maar dat is wel een keuze die vervolgens die gevolgen kan hebben.

Minister Slob:

Het was me niet ontgaan dat u daar anders in staat en dat is uw goed recht, uiteraard.

De voorzitter:

Ik hoorde ook geen vraag.

Minister Slob:

We hebben wel ruimte geboden voor amendering in de Tweede Kamer, meedenkend met de SP. Daar hebben wij volmondig ruimte voor geboden, omdat wij ook best begrepen dat je met een aantal aanpassingen van het wetsvoorstel, en zo hoort het ook te gaan in het debat, ook verdere verbeteringen kunt doorvoeren. Eén amendement was niet mogelijk, omdat dat raakte aan de juridische bevoegdheden die een bevoegd gezag heeft. Voor alle andere is ruimte geboden. Dat heeft u ook gezien, want die zijn ook geïntegreerd in de wet zoals die aan u is voorgesteld. Maar uiteindelijk moet u natuurlijk uw afwegingen daarin maken.

Misschien kan ik de vraag van de heer Otten nog even beantwoorden. Bij de kleinste ging het om 3.900 leerlingen en bij de grootste om — schrik niet — 34.000. Dat was het hele spectrum. Bij de grootste was het om een failliet bestuur te redden. Anders was dat echt een probleem geworden. Op die wijze heeft men geprobeerd om de leerlingen die bij deze scholen hoorden, op ordentelijke wijze naar hun school te kunnen laten gaan, alleen dan onder de vlag van een ander bestuur. Dat waren de aantallen die erbij hoorden.

De heer Otten (Fractie-Otten):

Dat is bijzonder verhelderend. 34.000 leerlingen, daar schrik ik heel erg van. Ik wist niet eens dat er scholen waren in het basisonderwijs met zo veel leerlingen. Dat geeft wel aan dat die schaalvergroting te ver doorgeschoten is. De minister had het net over een toezegging voor een evaluatie. Dat bracht bij mij de gedachte op alsof je in een studentenstad een café hebt en zegt: ik stuur alle personeel weg, ik zet de camera's uit, ik zet de deuren open en de glazen op de bar en dan kom je er de volgende dag achter dat al je bier opgezopen is. En dan zeg je: dat gaan we evalueren, dat hadden we toch anders moeten doen. Dat is natuurlijk geen oplossing. De drijfveren van mensen in besturen van dit soort grote organisaties zijn alleen maar om groter te worden, want dan komen ze nog een schaalteje hoger en dan krijgen ze nog wat meer emolumenten. Dat zijn vaak hele basale dingen die drijfveren zijn voor fusies. Daarom moet je die noodrem voor dit soort grootschalige fusies absoluut niet opgeven. Je moet differentiëren.

De voorzitter:

Wat is uw vraag, meneer Otten?

De heer Otten (Fractie-Otten):

Kan de minister een betere toezegging doen dan dat evaluatievoorstel? Daar kan onze fractie niet mee uit de voeten.

Minister Slob:

Ik vind het een mooi beeld, dat mij inderdaad helder voor ogen staat, maar het doet geen recht aan de situatie in de afgelopen jaren met betrekking tot hoe de fusietoets heeft gefunctioneerd. Vanaf het moment dat de uitspraken van de Raad van State kwamen en de wetgeving over de samenwerkingsschool er was, is er geen situatie meer voorgelegd. Dat betekent dat het vijf jaar lang een dode letter was in de wet, in die zin dat er geen gebruik meer van is gemaakt. De angst dat de situatie vanaf het moment dat dit wetsvoorstel wet zal zijn ineens helemaal veranderd zal zijn, doordat we dit nu volledig in de wet beleggen op het niveau van de medezeggenschapsraden en de positie die zij hebben, is onterecht. Het is juist belangrijk, ook in al die situaties waarin we te maken hebben met krimp en met scholen die omvallen, dat we aan schoolbesturen de mogelijkheid bieden om een helpende hand voor elkaar te zijn, om te zorgen dat het thuis- en nabijonderwijs ook gewaarborgd is.

Voorzitter. Volgens de heer Van Apeldoorn was een vraag onbeantwoord, maar ik heb er uitgebreid antwoord op gegeven. Ik realiseer me dat ik u door de zaal zag lopen toen ik aan het spreken was, maar dat was wel het moment van beantwoording over die pseudofusies. Ik heb aangegeven dat het redelijk verschillend kan liggen met betrekking tot de samenwerkingen die schoolbesturen aangaan. Op dit moment hebben we heel veel te maken met het volgende, namelijk dat bestuurders zich samen verantwoordelijk weten voor het aanbod van onderwijs in de regio. Zij mogen zich niet meer opsluiten in hun eigen school, maar moeten ook hun gezamenlijke verantwoordelijkheid nemen. Daar vloeit soms uit voort dat men afspraken maakt, bijvoorbeeld over de inzet van personeel. Dat is ook heel belangrijk in het kader van het personeelstekort. Op het moment dat men vergaande stappen zet in het kader van samenwerking, zal men inderdaad ook langs de mr moeten. Past het binnen de categorie die we net besproken hebben, dat het zelfs in de richting van een fusie gaat, dan weten we dat een mr daar ook instemmingsrecht op heeft en erover zal moeten oordelen.

Mevrouw Bikker vroeg nog naar de bestuurlijke constructies die buiten de wet om ontstaan. We hebben inmiddels een onderzoek daarnaar gedaan. Dat is al gereed en ligt in ieder geval bij de Tweede Kamer, sinds 1 april, dus dat is nog maar kort geleden. We zien dat het aantal personele unies iets is toegenomen ten opzichte van 2016. Het aantal holdings is ongeveer gelijk gebleven. Voor federaties en coöperaties is het heel moeilijk om een vergelijking te maken met 2016, maar zoals wij het nu beoordelen, is het niet echt nodig om de wetgeving hiervoor aan te passen. Nogmaals, dit onderzoek heeft ons wel meer feitelijke informatie gegeven.

Uw vraag over de cultuur en de pluriformiteit zal onderdeel van de evaluatie worden. We vinden die keuzevrijheid een

belangrijke pijler van ons stelsel. U weet dat het ook een onderdeel is geworden van de fusie-effectrapportage dat men dit inzichtelijk moet maken. Dan is het ook belangrijk om dat goed te blijven volgen. De gemeenschap zal lokaal haar verantwoordelijkheid moeten nemen als het gaat om het aanbod dat ze daar wil hebben en waar ze wel of niet in mee wil gaan. Dat moet ze ook goed kunnen meewegen bij de keuzes die ze daarin maakt.

Voorzitter, dat waren volgens mij de vragen die er nog lagen. Dan ligt er nog één motie, onder de letter G, van de heer Ganzevoort. Ik vind die motie overbodig, omdat ik een wet heb ingediend waarin ik dat nu al regel. Dat is datgene wat ik aan u heb voorgelegd. We zijn het er samen zeer over eens dat hier iets moet gebeuren. Daarom hebben we dit in de wetgeving meegenomen en is het onderdeel van deze wet. Uiteraard wacht ik met belangstelling de stemming over de wet af. Op basis daarvan zullen wij ook weer verder kijken of die overbodig is.

De heer Ganzevoort (GroenLinks):

In het dictum staat: bij eventuele verwerping van het wetsvoorstel. Vindt de minister de motie dan nog steeds overbodig?

Minister Slob:

Ik heb nog nooit meegemaakt, ook niet als Kamerlid, dat al zo vooruit werd gelopen op stemmingen. Maar het is uw goed recht om zo'n motie in te dienen. Ik sta hier als verantwoordelijk bewindspersoon. Dit kabinet heeft zijn verantwoordelijkheid genomen met betrekking tot dit wetsvoorstel, waarin ook dit belangrijke onderdeel voor de Waddeneilanden is opgenomen. Het gaat verder dan de Waddeneilanden, maar daar speelt het met name. Daar sta ik voor. Het is aan u om over deze wet te oordelen. Op het moment dat deze wet niet door kan gaan — zo'n situatie is natuurlijk altijd mogelijk — betekent dat natuurlijk dat de versterking van de fusie-effectrapportage en de wijze waarop we de mr in positie willen brengen, niet doorgaan. Het betekent inderdaad ook dat we dan, wat betreft het onderdeel van het op nationaal niveau nog een oordeel kunnen geven, weer terugvallen in de situatie die we hadden. U weet wat de feiten daarvan waren. Dat betekent dat er op dit onderdeel een probleem ontstaat dat best wel urgent is voor een eiland. Dat is dan de situatie.

De heer Ganzevoort (GroenLinks):

Maar dan begrijp ik dus niet de stellingname van de minister dat de motie overbodig is. Inderdaad, als het wetsvoorstel wordt aangenomen, is die overbodig en zal ik haar ook onmiddellijk intrekken. Als de wet niet wordt aangenomen, is die niet overbodig. Dan helpt dit de minister toch om in ieder geval dit onderdeel te bereiken, dat hij zelf van belang vindt?

Minister Slob:

Ik heb een wet voorgelegd waar ik voor sta en waar dit een onderdeel van is. Het is inderdaad aan u om daarover te oordelen. Dat oordeel wachten we met belangstelling af.

De voorzitter:

Dank u wel, minister.

De beraadslaging wordt gesloten.

De voorzitter:

Ik kom tot afhandeling van het wetsvoorstel. Wenst een van de leden stemming over dit wetsvoorstel? Dat is het geval. Dan stel ik voor dat we volgende week dinsdag stemmen over het wetsvoorstel. Tevens stel ik voor om volgende week te stemmen over de ingediende motie.