

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

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

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

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

De voorzitter:

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



De heer Flierman (CDA):

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De voorzitter:

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

Flierman

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

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

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

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

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.



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

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

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

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

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

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

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

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

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