

Vergaderjaar 2019–2020

35 104

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP¹

Vastgesteld 21 oktober 2019

1. Wetsvoorstel

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog een vraag.

De leden van de **D66**-fractie hebben met genoeg kennisgenomen van het wetsvoorstel om de centrale fusietoets voor scholen af te schaffen. Deze leden hebben daarbij nog wel enkele vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot afschaffing van de fusietoets in het funderend onderwijs. Graag maken zij van de gelegenheid gebruik de regering hierover enkele vragen te stellen.

De leden van de **SP**-fractie hebben met zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel tot afschaffing van de fusietoets in het funderend onderwijs. Deze leden hechten veel waarde aan het doel van de huidige wet (de fusietoets), te weten het tegengaan van ongewenste schaalvergroting in het funderend onderwijs, en vrezen dat met de afschaffing van de fusietoets dat doel nog verder uit het zicht raakt. De leden van de SP-fractie zijn vooralsnog niet overtuigd van de argumenten van de regering voor afschaffing van deze toets en hebben over de voorgestelde afschaffing een aantal vragen.

¹ Samenstelling:

Essers (CDA), Backer (D66), Ganzevoort (GL), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Van Apeldoorn (SP), Atsma (CDA), Nooren (PvdA), Pijlman (D66) (*ondervoorzitter*), Schalk (SGP), Bikker (CU) (*voorzitter*), Klip-Martin (VVD), De Bruijn-Wezeman (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Van der Burg (VVD), Cliteur (FVD), Dessing (FVD), Doornhof (CDA), Gerbrandy (OSF), Nanninga (FVD), Nicolai (PvdD), Rookmaker (Fractie-Otten), Veldhoen (GL), Vendrik (GL), Hermans (FVD)

2. Naar afschaffing fusietoets in het funderend onderwijs

De titel van het wetsvoorstel impliceert dat de fusietoets in het funderend onderwijs wordt afgeschaft, terwijl de fusietoets op decentraal niveau juist blijft. Zou het niet beter zijn de titel van het wetsvoorstel aan te passen, zo vragen de leden van de **D66**-fractie.

In de memorie van toelichting geeft de regering aan dat zij vertrouwen heeft dat op lokaal niveau een juiste afweging wordt gemaakt, omdat in een meerderheid van de gevallen geen reden was om het besluit van lokaal niveau niet op te volgen (p. 10). Graag wijzen de leden van de **PvdA**-fractie op het volgende. Van de 219 fusie-aanvragen werden er 15 niet goedgekeurd door de Commissie Fusietoets Onderwijs (CFTO), er daarvan werd in 8 gevallen afgeweken door de Minister. Dit betekent dus dat 7 fusies niet zijn doorgestaan. Aangenomen mag worden dat er gegronde redenen waren om deze fusies niet te laten doorgaan. Hoe gaat de regering voorkomen dat soortgelijke niet-gewenste fusies dankzij het afschaffen van de fusietoets doorgang vinden, zo vragen deze leden.

In de eerste plaats vragen de leden van de **SP**-fractie de regering waarom zij ervoor gekozen heeft de CFTO reeds af te schaffen vóór de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel. Is dat niet de verkeerde volgorde? Is de regering voornemens de CFTO weer op te richten indien het wetsvoorstel ter afschaffing van de fusietoets wordt verworpen in de Eerste Kamer? Deelt de regering de mening van de leden van de **SP**-fractie dat met de eerdere versoepelingen en daarna de afschaffing van de CFTO de fusietoets de facto al afgeschaft is?

Voorts vragen de leden van de **SP**-fractie de regering of zij achteraf van mening is dat de kritiek op de schaalvergroting die destijds ten grondslag lag aan de invoering van de fusietoets onterecht was. Of vindt de regering dat schaalvergroting in het onderwijs nog steeds beperkt zou moeten worden? Indien de regering dit doel niet (meer) onderschrijft, kan zij dan toelichten waarom schaalvergroting in het onderwijs in het algemeen niet (langer) ongewenst is, en niet alleen als het gaat om onderwijs in krimpgebieden? Indien de regering nog steeds het doel van het tegengaan van ongewenste schaalvergroting onderschrijft, hoe beziet zij dan het te verwachten effect van de afschaffing van de fusietoets, zo vragen de leden van de **SP**-fractie.

De regering constateert dat in de praktijk de fusietoets weinig fusies heeft tegengehouden en concludeert in de memorie van toelichting dat dat «vertrouwen [geeft] dat er op lokaal niveau een zorgvuldige afweging over (voorgenomen) fusies plaatsvindt». Kan de regering toelichten waarop dat vertrouwen precies is gebaseerd? Zou de conclusie, zo vragen de leden van de **SP**-fractie, niet ook kunnen zijn, dat de fusietoets dus niet (voldoende) heeft gewerkt zoals deze door de wetgever destijds bedoeld was? Hoe beoordeelt de regering in dit verband de verschillende versoepelingen van de fusietoets zoals die sinds de invoering zijn doorgevoerd? Zou niet ook een conclusie van de door de regering genoemde cijfers (van het geringe aantal afwijzingen van alle fusieaanvragen) kunnen zijn dat de fusietoets onvoldoende effectief heeft gewerkt, maar daarom juist aangescherpt in plaats van afgeschaft zou moeten worden, zo vragen de leden van de **SP**-fractie. Deze leden menen dat een dergelijke aanscherping eventueel gecombineerd zou kunnen worden met een versoepeling (aanpassing) daar waar nodig, met name in de krimpgebieden. Erkent de regering dat een dergelijke aanpassing van de fusietoets een alternatief had kunnen zijn voor de voorgenomen afschaffing, en zo ja, waarom heeft de regering niet voor een dergelijk alternatief gekozen?

3. Fusieren in het funderend onderwijs: de praktijk na afschaffing fusietoets

Zoals door Minister Slob aan de orde is gesteld, zorgt de fusie-effectrapportage ervoor dat de betrokken schoolbesturen en de betrokken medezeggenschapsraad al in een vroeg stadium met elkaar in gesprek gaan over een (voornemen tot) fusie. De fusie-effectrapportage bevat in ieder geval een evaluatie van de fusie. In dit onderdeel wordt omschreven wanneer en hoe de fusie wordt geëvalueerd, met name op punten van omvang, continuïteit en keuzevrijheid. De leden van de **VVD**-fractie vragen de regering wat er wordt bedoeld met de zin dat de fusie-effectrapportage «ten minste een weergave van de afspraken (bevat) tussen het bevoegd gezag en de medezeggenschapsraad over wat het bevoegd gezag gaat doen in het geval van een evaluatie met een negatieve uitkomst» (artikel 53f, tweede lid, onderdeel j). Deze leden vragen de regering of zij dit – eventueel aangevuld met voorbeelden – nader kan toelichten.

In artikel 64a, tweede lid, onder j van het voorstel wordt ingegaan op wat er moet gebeuren indien de fusie na evaluatie is mislukt. Is het denkbaar dat de fusie dan wordt ontbonden, zo vragen de leden van de **D66**-fractie. Is dit artikel, wanneer in de fusietoets is opgenomen dat de fusie wordt ontbonden wanneer de fusie geen succes blijkt te zijn, feitelijk wel uitvoerbaar?

De leden van de **PvdA**-fractie lezen in de memorie van toelichting (p. 14):

«Uit ervaring blijkt echter dat juist grotere besturen goed in staat zijn om het onderwijs kleinschalig met behoud van diversiteit vorm te geven.»

Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden concrete voorbeelden waaruit dit blijkt. En graag ontvangen zij concrete voorbeelden van grotere besturen die niet in staat zijn om het onderwijs kleinschalig met behoud van diversiteit vorm te geven. Wat zijn naar de mening van de regering de relevante verschillen tussen deze concrete voorbeelden?

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 met financiële belangen en strategische kwesties bezig».² Graag krijgen de leden van de fractie van de PvdA een uitvoerige reactie van de regering op de afzonderlijke onderdelen van de analyse van professor Devos.

Voorts hebben deze leden de volgende afzonderlijke vragen in relatie tot de analyse van professor Devos. Hoe zet de regering zich in om de professionaliteit van bestuurders te stimuleren? En wat is naar de mening van de regering de optimale omvang van een onderwijsorganisatie? Welke elementen pleiten voor een grotere omvang? En welke voor een kleinere? Hoe zet de regering zich in de optimale balans te realiseren?

De leden van de **SP**-fractie merken op dat de voorgenomen definitieve afschaffing van de fusietoets de verantwoordelijkheid voor het tegengaan van onwenselijke fusies nu volledig neerlegt bij de medezeggenschapsraad. Kan de regering nog eens toelichten waarom ze dat een

² Bron: <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/06/29/te-veel-problemen-op-scholen-door-schaalvergroting-a1608420>

verstandige en verantwoorde keuze vindt, ook gezien de twijfels – zoals die ook door verschillende fracties in de Tweede Kamer zijn geuit – over in hoeverre de medezeggenschapsraad daartoe voldoende geëquipeerd is, of dat ook al was binnen het kader van de fusietoets.

Ten slotte vragen de leden van de SP-fractie de regering hoe zij aankijkt tegen het gegeven dat diverse grote scholenkoepels de arbeidsmarkt van hun regio domineren. Erkent de regering dat dit ook mogelijk gevolgen heeft voor de mogelijkheid van leden van de medezeggenschapsraad om een geheel onafhankelijk oordeel te vellen over een voorgenomen fusie?

De commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ziet met belangstelling uit naar de memorie van antwoord en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na vaststelling van dit voorlopig verslag.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Bikker

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Bergman