

Vergaderjaar 2013–2014

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 184

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 februari 2014

Op woensdag 5 februari heb ik met de leden van de vaste Kamercommissie voor Onderwijs Cultuur en Wetenschap gesproken over de fusietoets en over de voorzieningenplanning in het voortgezet onderwijs. Ook is het beleid met betrekking tot de leerlingendaling aan de orde geweest.

Tijdens het overleg hebben de leden van de vaste Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gevraagd om een schriftelijke toelichting op een viertal punten. In deze brief geef ik deze toelichting. Eerst ga ik in op de vraag of de medezeggenschapsraad kan bepalen of de Commissie Fusietoets Onderwijs (CFTO) een advies uitbrengt bij een fusie. Daarna wordt uitgelegd waarom bij het achterwege laten van een advies van de CFTO is gekozen voor een plafond op basis van het aantal betrokken scholen en niet voor het aantal leerlingen. Vervolgens geef ik een toelichting op het besluit over de bestuurlijke fusie tussen Stichting Katholiek Onderwijs Mergelland en de Stichting Jong Leren. Tot slot geef ik aan waarom gekozen is voor een Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO) waarin besturen binnen een bepaald gebied afspraken kunnen maken over het onderwijsaanbod.

Rol van de medezeggenschapsraad bij fusies

Uw Kamer heeft mij gevraagd of het mogelijk is de rol van de medezeggenschapsraad (MR) bij fusies in gebieden met leerlingendaling verder te versterken.

In de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) is al geregeld dat de medezeggenschapsraad bij fusies instemmingsrecht heeft. Dit is het zwaarst mogelijke recht binnen de medezeggenschap. Het schoolbestuur heeft daarmee voorafgaande instemming van de medezeggenschapsraad nodig voor de fusie en de inhoud van de fusie-effectrapportage. Dit

betekent dat de medezeggenschapsraad bij fusie altijd, dus óók als er geen fusietoets nodig is, instemmingsrecht heeft.

Ik begrijp de zorgen van uw Kamer op dit punt. Samen met de CFTO heb ik een aantal mogelijkheden bekeken. Ik ben bereid om de medezeggenschapsraad nog beter in positie te brengen. Dat doe ik bij fusies in gebieden met een forse leerlingendaling van vijftien procent of meer in vijf jaar. Daar is immers straks geen advies van de CFTO meer vereist.

Ik maak het voor medezeggenschapsraden in die situaties mogelijk om specifieke vragen voor te leggen aan de CFTO. Hierbij sluit ik aan bij de huidige procedure. Besturen, die voornemens zijn om te fuseren, stellen een fusie-effectrapportage op. Deze legt het bestuur ter instemming voor aan de medezeggenschapsraad. De medezeggenschapsraad behandelt de fusie-effectrapportage. Op dat moment kan de medezeggenschapsraad, indien gewenst, aan de CFTO vragen om op een aantal punten in de fusie-effectrapportage mee te kijken. De CFTO beantwoordt deze vragen zo spoedig mogelijk. Daarna kan de medezeggenschapsraad met deze aanvullende informatie overgaan tot beoordeling van de fusie-effectrapportage en al dan niet instemmen met de fusie. Ik zal dit voorstel in overleg met de CFTO verder uitwerken en goede afspraken maken over de procedure en termijnen.

Plafond op basis van scholen of leerlingen

In gebieden met substantiële leerlingendaling worden fusies tussen besturen, waarbij een bestuur ontstaat dat minder dan twintig scholen voor voortgezet onderwijs bestuurt, vrijgesteld van het advies van de CFTO. Uw Kamer heeft mij gevraagd de keuze voor een plafond op basis van het aantal betrokken scholen en niet voor het aantal leerlingen toe te lichten.

De regeling fusietoets gaat uit van het marktaandeel van een onderwijsbestuur in de regio op basis van het aantal scholen. De fusietoets is ingesteld om te voorkomen dat de vrijheid van schoolkeuze in gevaar komt. Het aantal scholen is bepalend voor de mate van keuzevrijheid voor ouders en leerlingen. In lijn met de huidige regeling ligt het dan ook in de rede de grens voor vrijstelling van de fusietoets te bepalen op het aantal scholen per bestuur. Ook bij grote schoolbesturen is het onderwijs georganiseerd in kleine scholen met nevenvestigingen. Een goed voorbeeld is de Stichting Achterhoek VO, een groot schoolbestuur dat onderwijs aanbiedt in diverse en kleinschalig georganiseerde scholen. Een groot schoolbestuur betekent dus niet per se dat het onderwijs te grootschalig wordt. De menselijke maat bij een fusie tussen besturen wordt niet bepaald door het aantal leerlingen, maar door de manier waarop de relatie tussen school en bestuur wordt vormgegeven.

De keuze om het plafond in het voortgezet onderwijs vast te stellen op twintig scholen is te ontleen aan een aantal factoren. Fusies tussen schoolbesturen bieden juist de mogelijkheid om met een goed vestigingsbeleid het onderwijsaanbod in de regio beter te spreiden. Een tweede motief voor het instellen van de fusietoets is het behoud van de menselijke maat. Het blijkt dat schoolbesturen met meer dan twintig scholen hun bestuur gaan organiseren met een extra managementlaag. Voor de menselijke maat tussen bestuurders en schoolleiders is dat niet wenselijk. De norm van twintig scholen in het voortgezet onderwijs doet hier recht aan en is in verhouding met de norm van het primair onderwijs van dertig scholen per schoolbestuur. In het voortgezet onderwijs hebben scholen meerdere afdelingen. Het onderwijs is heterogener en scholen zijn groter. De norm van twintig scholen in het voortgezet onderwijs doet recht aan

de «span of control» van schoolbesturen om de verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor de bedrijfsvoering en kwaliteit van het onderwijs (Kamerstuk 32 040, nr. 3). Tenslotte, scholen in gebieden met leerlingendaling zijn kwetsbaar. Een grotere omvang en kritische massa van een schoolbestuur biedt dan een meer solide basis. Dit geeft schoolbesturen de kans om de krimp situatie op te vangen. Daarbij zorgt de grens van twintig scholen ervoor dat er geen nieuwe managementlaag ontstaat.

De fusie tussen Stichting Katholiek Onderwijs Mergelland en de Stichting Jong Leren

Uw Kamer heeft mij verzocht om het besluit op de bestuurlijke fusie tussen de Stichting Katholiek Onderwijs Mergelland en de Stichting Jong Leren toe te lichten.

Op 27 juni 2013 heb ik goedkeuring verleend aan deze fusie waardoor het samenwerkingsbestuur Stichting Jong Leren wordt uitgebreid met onderwijs op rooms-katholieke grondslag. De fusie deed zich voor in de regio Zuid-Limburg waar in ernstige mate sprake is van leerlingendaling. Bij beide besturen is in de jaren voorafgaand aan de fusie (2008–2012) het aantal leerlingen met ruim twintig procent gedaald. Deze forse leerlingendaling was het belangrijkste motief voor de fusie. In Zuid-Limburg is gezamenlijk beleid ontwikkeld om het onderwijsaanbod zo goed mogelijk te spreiden over de regio. Hierdoor bestond er in de regio, onder de gemeenten en onder de andere besturen, een zeer breed draagvlak voor de fusie. De regionale afstemming die in Zuid-Limburg heeft plaatsgevonden, past goed bij mijn voornemen om samenwerking op regionaal niveau in gebieden met leerlingendaling te stimuleren.

Bij de invoering van de wet fusietoets is bepaald dat een samenwerkingsbestuur alleen tot stand mag komen als daarmee de continuïteit van het onderwijs wordt gehandhaafd. Door de wijze waarop dit in de wet is opgenomen, is de continuïteitsvoorwaarde ook van toepassing op de uitbreiding van een samenwerkingsbestuur. De fusie tussen Stichting Katholiek Onderwijs Mergelland en de Stichting Jong Leren betreft de uitbreiding van een samenwerkingsbestuur. Daarmee zou de fusie naar de letter van de wet niet mogen doorgaan, terwijl dit niet de bedoeling is geweest van de wetgever. Dat de wetgever de uitbreiding van een samenwerkingsbestuur niet op het oog had, blijkt duidelijk uit de memorie van toelichting bij de wetswijziging.

In het regeerakkoord is aangegeven dat de fusietoets samenwerking in gebieden met leerlingendaling niet in de weg mag staan. In de brief van 29 mei 2013 (Kamerstuk 31 293, nr. 167) waarin ik mijn beleidsvisie leerlingendaling uiteen heb gezet, heb ik aangegeven dat ik de regels voor fusies ga versoepelen. Bij die wetswijziging wordt de wet ook op het punt van de uitbreiding van een samenwerkingsbestuur aangepast. Vooruitlopend hierop, is nu goedkeuring gegeven aan deze fusie. Daarmee is gehandeld overeenkomstig de bedoeling van de wetgever en in de geest van de wet.

Het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen in aan elkaar grenzende gemeenten

De voedingsgebieden van scholen voor het voortgezet onderwijs strekken zich uit over één of meer gemeenten. Als dat er meer zijn, zijn dat in de praktijk aangrenzende gemeenten. Daarom is voor het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO) gekozen voor aansluitende gemeenten als regio. De besturen van scholen die hun leerlingen betrekken uit hetzelfde

of deels overlappende voedingsgebied, stemmen hun onderwijsaanbod zodoende af met de voor hen relevante andere besturen.

De optie om ook niet-aansluitende gemeenten als regio voor een RPO mogelijk te maken, ligt om de navolgende samenhangende overwegingen minder in de rede:

- De kerngedachte van het RPO is dat schoolbesturen onderling een belangenafweging maken om te komen tot een goede spreiding van het onderwijsaanbod in de eigen regio. Deze kerngedachte wordt ondermijnd als de afspraken ook betrekking hebben op gemeenten uit verschillende voedingsgebieden.
- Ook de overige besturen in die niet-aansluitende gemeenten moeten dan betrokken worden in het RPO. Als – onoverzichtelijk – veel besturen tot overeenstemming moeten komen over hun gewenste onderwijsaanbod, neemt de complexiteit van het overleg navenant toe.
- Besturen in verder weg gelegen gemeenten delen geen voedingsgebied met schoolbesturen in de «kerngemeente(n)» van het RPO. Zij hebben daarom geen belang bij afspraken met elkaar.
- Het resultaat van de optie zou zijn dat besturen moeilijk of niet tot overeenstemming kunnen komen over wijziging van hun onderwijsaanbod, wegens het grote aantal verschillende besturen zonder regionaal gedeelde belangen in één RPO.

In de evaluatie van de voorzieningenplanning komt de wijze van regiobepaling van een RPO niet als een algemeen ervaren knelpunt naar voren. Toch kan ook ik niet uitsluiten dat er zich situaties voordoen dat het gewenst is dat een school een nevenvestiging start buiten het eigen RPO-gebied. In mijn brief aan u over de evaluatie van de voorzieningenplanning heb ik hierover een technische wijziging aangekondigd. Daarmee wordt binnen de wettelijke bepalingen voor het starten van een nevenvestiging ruimte geboden aan scholen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker