

Vergaderjaar 2015–2016

32 040

Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het invoeren van een fusietoets in het onderwijs (fusietoets in het onderwijs)

Nr. 23

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2015

1. Inleiding

Hierbij bieden wij u aan het eindrapport inzake de evaluatie van de Wet fusietoets in het onderwijs¹. Deze evaluatie is op verzoek van uw Kamer uitgevoerd.

Als bijlage is tevens bijgevoegd de bijdrage van de Adviescommissie fusietoets in het onderwijs² (hierna: CFTO) aan de evaluatie van de Wet fusietoets in het onderwijs. Wij willen de onderzoekers en de CFTO danken voor hun grondige onderzoek. De evaluatie biedt waardevolle aanknopingspunten. In deze brief, die op de relevante onderdelen in overeenstemming met de Staatssecretaris van Economische Zaken tot stand is gekomen, geven wij onze reactie op de aanbevelingen.

Op 1 oktober 2011 is de Wet fusietoets in het onderwijs in werking getreden. Deze vloeit voort uit de motie Van Dijk/Depla en is ingevoerd met als doel het bevorderen van de menselijke maat in het onderwijs. Menselijke maat houdt in dat de onderwijsinstelling overzichtelijk is, zodat betrokkenen en belanghebbenden zeggenschap en keuzevrijheid hebben en zich samen verantwoordelijk weten voor de onderwijsinstelling en de lijnen van besluitvorming kort zijn. De onderwijsraad sprak zich in twee adviezen uit over de menselijke maat en nodigde de Tweede Kamer en regering uit om «voorstellen te doen voor een fusietoets in het onderwijs». In de Wet fusietoets in het onderwijs zijn twee instrumenten opgenomen om te bevorderen dat onderwijsinstellingen zich meer op een menselijke maat zouden gaan en blijven organiseren en om bij fusies de keuzevrijheid en het draagvlak (ook genoemd: de legitimiteit) in en rond de school te waarborgen.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Ten eerste heeft de Wet fusietoets in het onderwijs de fusie-effectrapportage (hierna: FER) geïntroduceerd. De FER moet ervoor zorgen dat alle belanghebbenden een stem hebben in een transparant afwegingsproces (*legitimiteit*).³ Ten tweede werd een ministeriële fusietoets geïntroduceerd met als belangrijkste toetscriterium dat een fusie niet mag leiden tot een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod (*keuzevrijheid*).

2. Belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit de wetsevaluatie

Sinds de start van de fusietoets hebben er in het onderwijs 394 fusies plaatsgevonden, met name in het primair onderwijs (hierna: PO)(348 fusies). Een groot deel van de fusies in het PO was niet-toetsplichtig, zodat de CFTO uiteindelijk 113 fusieaanvragen in behandeling heeft genomen. Daarnaast ging het om 12 fusies in het voortgezet onderwijs (hierna: VO), 7 in de WEC-sector, 2 in het middelbaar beroepsonderwijs (hierna: MBO), 21 intersectorale fusies en 4 fusies in het hoger beroepsonderwijs (hierna: HBO). De Commissie Macrodoelmatigheid Hoger Onderwijs (hierna: de CDHO) heeft de fusies in het HBO behandeld. In totaal zijn er vijf aanvragen voor fusie definitief afgekeurd.

De Wet fusietoets in het onderwijs is volgens de onderzoekers in meerdere opzichten te zien als een reactie op de schaalvergroting die zich heeft voltrokken in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs, maar heeft na de inwerkingtreding in 2011 in overgrote mate feitelijk toepassing gekregen in het funderend onderwijs. Veruit de meeste aanvragen kwamen uit het primair en voortgezet onderwijs. Voor het middelbaar beroepsonderwijs zijn slechts 2 aanvragen voor fusie ingediend. Juist in het funderend onderwijs is echter de noodzaak tot samenwerking en fusie in de afgelopen jaren door verschillende omstandigheden, zoals leerlingendaling en passend onderwijs, gegroeid. In deze sectoren is de behoefte aan (bestuurlijke) fusies en samenwerking toegenomen om te kunnen blijven voorzien in een breed en gevarieerd onderwijsaanbod. De wetsevaluatie bevestigt dit.

Gelet op de korte tijd dat de fusietoets actief is, is volgens de onderzoekers nog niet alle informatie beschikbaar om een goede evaluatie van de lange termijneffecten mogelijk te maken. Toch concluderen de onderzoekers wel dat het toetskader van de wet op een aantal punten zoals de menselijke maat, de feitelijke keuzevrijheid op lokaal niveau en bij de aanpak van krimp, veel vragen oproept.

Opvallend is dat het bij de vijf afgekeurde fusies in hoofdzaak gaat om een één pitter of klein bestuur in het primair onderwijs dat aansluiting zocht bij een groter bestuur, vanuit het oogpunt van professionalisering. Dit type bestuurlijke fusies was niet het soort fusies dat de aanleiding vormde voor de Wet fusietoets in het onderwijs. Anderzijds kan de werking van de Wet fusietoets in het onderwijs niet uitsluitend worden afgemeten aan de afgekeurde fusies, maar moet ook gekeken worden naar de gerealiseerde versterking van de positie van de medezeggenschap en de preventieve werking van de toets.

Per saldo adviseren de onderzoekers een fundamentele heroverweging van de Wet fusietoets in het onderwijs en de Beleidsregels fusietoets. In het funderend onderwijs wordt een discrepantie gezien tussen de huidige toetsnormen en hoe de keuzevrijheid en de menselijke maat feitelijk

³ Zie ook de memorie van toelichting bij de Wet fusietoets in het onderwijs. Kamerstuk 32 040, nr. 3. Zie onder meer pagina 13.

worden ervaren. De onderzoekers bevelen aan de wet- en regelgeving zo in te richten dat partijen op lokaal en regionaal niveau optimaal kunnen samenwerken, en het toetskader meer focust op echte risicogeveallen ten aanzien van menselijke maat en keuzevrijheid. Daarbij zouden de sectorale verschillen meer leidend moeten zijn.

Voor het MBO adviseren de onderzoekers een heroverweging van de aanpak van de fusietoets in nauwe afstemming met de Wet macrodoelmatigheid (Stb. 2015, nr. 56). Voor het hoger onderwijs (hierna: HO) geeft de wetsevaluatie geen directe aanleiding om de fusietoets te heroverwegen of aan te passen. De positionering van de fusietoets bij de CDHO heeft de afgelopen jaren goed gewerkt.

3. Uitgangspunten, vragen en opties voor aanpassing van de fusietoetsregels

Het kabinet hecht onverminderd belang aan het behoud van de menselijk maat in het onderwijs, zoals in het Regeerakkoord ook is aangegeven. In het regeerakkoord is opgenomen dat er normen komen die borg moeten staan voor de menselijke maat in het onderwijs en voor minder overhead. Het regeerakkoord vermeldt tevens dat de bekostiging daarop wordt geënt en dat deze normen ook leidend zijn bij fusies.

De Tweede Kamer heeft tijdens het debat van 20 februari 2014, waarin onder meer is gesproken over de aanpassing van de regelgeving rond de fusietoets in krimpgebieden, de motie van het lid Ypma c.s. (Kamerstuk 31 288, nr. 375) is aangenomen. In deze motie wordt de regering verzocht de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs zodanig aan te passen dat fusies in het primair onderwijs c.q. voortgezet onderwijs toetsplichtig zijn als de betrokken schoolbesturen samen het onderwijs verzorgen voor 2.500 leerlingen of meer respectievelijk 5.000 leerlingen of meer. Naar aanleiding van deze motie is de desbetreffende regeling aangepast (Stcrt. 2014, nr. 25350).

Het onderzoeksrapport laat zien dat de huidige uitwerking van de fusietoets onvoldoende focus heeft en onvoldoende rekening houdt met de verschillen per sector. Het belangrijkste uitgangspunt – keuzevrijheid – kan onvoldoende getoetst worden met de huidige toetscriteria.

Wij zien dan ook aanleiding om te verkennen hoe de fusietoetsregels kunnen worden aangepast om het doel van de wet, namelijk bevorderen dat onderwijsinstellingen zich op de menselijk maat organiseren met als centrale elementen keuzevrijheid en legitimiteit, nog beter en meer sectorgericht te waarborgen. Wij zien hiervoor meerdere oplossingsrichtingen die wij graag willen bespreken met deskundigen en betrokkenen in het veld. Deze oplossingsrichtingen kunnen aan de hand van de volgende indeling worden besproken: (1) samenwerking in krimpgebieden, (2) positie van de medezeggenschap, (3) vermindering van onnodige bureaucratie en administratieve lasten en (4) borging van de menselijke maat in het onderwijs.

Verder is in het regeerakkoord opgenomen dat in krimpgebieden alle vormen van samenwerking mogelijk moeten zijn en dat denominatie noch fusietoets daarbij in de weg mag staan. In het voorstel van wet tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met de vereenvoudiging van de vorming van samenwerkingsscholen wordt voor de fusietoets een aanpassing voorgesteld. Dit wetsvoorstel is op 16 oktober 2015 bij de Afdeling advisering van de Raad van State aanhangig gemaakt.

3.1 Samenwerking in krimpgebieden

Het kabinet vindt het van groot belang om in gebieden waar de aantallen leerlingen dalen, samenwerking tussen scholen mogelijk te maken. Uit het evaluatieonderzoek is gebleken dat de fusietoets nog te vaak een belemmering vormt voor fusies in situaties waarin sprake is van leerlingdaling. De onderzoekers concluderen dat de fusietoets een aantal fusies mogelijk ten onrechte heeft afgeschrikt, omdat aannemelijk is dat voor die fusies wel een rechtvaardigingsgrond (bijvoorbeeld vanwege krimp) zou zijn geweest. De onderzoekers adviseren om de fusietoetsregels hierop aan te passen.

3.2. Positie medezeggenschap

Daarnaast is er aanleiding om te bezien hoe de positie van de medezeggenschap bij fusies in het onderwijs nog verder kan worden versterkt. Op dit moment heeft de medezeggenschapsraad in het funderend onderwijs en het hoger onderwijs al instemmingsrecht bij iedere fusie. Voor het middelbaar beroepsonderwijs geldt op dit moment nog een ander regime. De medezeggenschapsraad heeft daar, op grond van de Wet op de ondernemingsraden, alleen adviesrecht bij fusies. Uit het evaluatieonderzoek blijkt verder dat nog in te veel gevallen medezeggenschapsraden te laat worden betrokken bij fusievoornemens van hun bestuur. Wij willen verkennen hoe we de medezeggenschapsraden optimaal in positie kunnen brengen.

3.3. Vermindering van onnodige bureaucratie en administratieve lasten

Als derde oplossingsrichting willen wij kijken hoe onnodige bureaucratie en administratieve lasten die de huidige fusietoets met zich meebrengt kunnen worden verminderd. Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat de wijze waarop momenteel het proces rondom de fusietoets fungeert in de afgelopen jaren veel weerstand in het veld heeft opgeroepen. Dat hing onder meer samen met (te) lange doorlooptijden van de fusietoets en de administratieve lasten die met de toets samenhangen. Wij willen samen met partijen uit het veld verkennen welke administratieve lasten kunnen worden weg genomen.

3.4 Borging van de menselijke maat in het onderwijs

De menselijke maat is een belangrijk en gewenst kenmerk voor het onderwijsproces en de organisatie van een onderwijsinstelling. Het kabinet wil nagaan hoe we de menselijke maat blijvend borgen in de verschillende onderwijssectoren in relatie tot kwaliteit en vormen van samenwerking.

4. Vervolg

Wij hechten groot belang aan breed draagvlak in het onderwijsveld voor de verdere ontwikkeling van het beleid gericht op menselijke maat, keuzevrijheid en legitimiteit, begrippen die per sector moeten worden ingevuld. Het vinden van een gezamenlijk gedragen aanpak zal veel energie die nu in het bestuurlijk-administratieve proces wordt gestoken vrijmaken om te werken aan de kwaliteit van onderwijs en organisatie. Wij willen daarom aan de hand van bovenstaande uiteenzetting, het eindrapport van Researchned en de aanbevelingen van de CFTO, met deskundigen, ouders en leerkrachten en andere betrokkenen uit het veld komen tot een nadere uitwerking. Wij streven ernaar u 1 maart 2016 de conclusies hiervan toe te sturen.

Eenzelfde brief wordt verzonden aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

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