

Vergaderjaar 2017–2018

31 293

Primair Onderwijs

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 390

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2018

In het regeerakkoord¹ heeft dit kabinet afgesproken de fusietoets te schrappen in het basisonderwijs en in het voortgezet onderwijs bij krimpproblematiek². Wel blijven de belangrijke waarborgen behouden: de fusie-effectrapportage en het instemmingsrecht van de medezeggenschap. In deze brief leest u dat dit kabinet een bredere invulling geeft aan de opdracht uit het regeerakkoord voor wat betreft het voortgezet onderwijs. Ook leest u welk vervolgproces het kabinet voor ogen heeft.

1. Afschaffing fusietoets funderend onderwijs

Dit kabinet wil ruimte geven aan schoolbesturen in het funderend onderwijs om hen zo in staat te stellen het onderwijsaanbod goed en toekomstbestendig vorm te geven. Daarvoor zijn proactief handelen en samenwerking tussen besturen noodzakelijk. Dat is echter nog niet altijd vanzelfsprekend. Het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs is een belangrijke stap in de goede richting. Een zorgvuldig afgewogen fusieproces blijft gewaarborgd door het behoud van de fusie-effectrapportage en het instemmingrecht van de medezeggenschap.

De fusietoets wordt door besturen gezien als ingewikkeld en ondoorzichtig. Het gevoel van onvoorspelbaarheid van de uitkomst van de toets maakt besturen terughoudend met fuseren. Hoewel enige terughoudendheid niet altijd ongewenst is, zijn besturen op dit moment ook terughoudend in situaties waar fusies maatschappelijk gewenst of zelfs noodzakelijk zijn voor de instandhouding van het onderwijsaanbod. Om

¹ In het regeerakkoord (Kamerstuk 34 700, nr. 34) is het volgende afgesproken over de fusietoets:

- De fusietoets in het basisonderwijs wordt geschrapt. In het voortgezet onderwijs wordt de fusietoets bij krimpproblematiek geschrapt;
- De fusie-effectrapportage en de inspraak van de medezeggenschap blijven behouden.

² Het kabinet neemt hierin ook de scholen die onder de Wet op de expertise centra vallen (het speciaal (voortgezet) onderwijs) mee.

de fusietoets te ontwijken zoeken schoolbesturen vaak een oplossing in alternatieve samenwerkingsvormen, zoals een personele unie, een holding of een coöperatie. Soms is er sprake van een pseudo-fusie³. Waarbij de waarborg van inspraak door ouders, leerlingen en (onderwijs-)personeel ontbreekt. Over deze bestuurlijke constructen en de risico's die daar aan kleven, heeft mijn voorganger uw Kamer reeds geïnformeerd⁴.

Leerlingendaling in het voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs is de terughoudendheid van schoolbesturen extra zorgelijk gezien de grote daling van het aantal leerlingen. Vanaf dit jaar zet de leerlingendaling in het voortgezet onderwijs landelijk in. Het aantal scholen dat te maken heeft met leerlingendaling was 38 procent in 2015 maar neemt volgend jaar toe tot 82 procent⁵. Dat betekent dat vrijwel heel Nederland te kampen heeft met leerlingendaling. Het aantal leerlingen loopt de komende jaren met zo'n 10 procent terug, waarbij de leerlingendaling zich regionaal zeer verschillend manifesteert. Voor sommige regio's loopt de daling op tot meer dan 30 procent. De impact van deze daling moet niet onderschat worden. Afdelingen van scholen worden steeds kleiner, soms te klein om rendabel te zijn. Dit geldt met name in het beroepsgerichte onderwijs en in het praktijkonderwijs, maar ook in het vwo zien we veel kleine afdelingen die door leerlingendaling in de knel zullen komen. Het kan ertoe leiden dat scholen genoodzaakt zijn deze afdelingen te sluiten. Dat heeft grote consequenties voor de dekking van ons onderwijsaanbod. Als schoolbesturen niet voldoende samenwerken in het overleiden houden van een goed en dekkend aanbod in de regio, kan het gevolg zijn dat leerlingen niet meer op acceptabele afstand hun (beroepsgerichte) profiel of schoolsoort kunnen volgen. Wat het effect is van leerlingendaling, is sterk van de lokale situatie afhankelijk. Ook bij een lichte daling kan het onderwijsaanbod in sommige regio's al ernstig onder druk komen te staan. Samenwerking tussen schoolbesturen is onontbeerlijk om het onderwijsaanbod in stand te houden. Deze samenwerking kan verschillende vormen hebben, Fusie kan een manier zijn – in veel gevallen is het zelfs de geëigende manier – om deze samenwerking vorm te geven. Praktijkvoorbeelden van andere vormen van samenwerking zijn terug te vinden in eerder gepubliceerde brochures op www.leerlingendaling.nl ^{6 7}.

Niet alleen leerlingendaling, maar ook andere ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs nopen tot samenwerking tussen schoolbesturen. Denk aan de intensivering ten behoeve van een kwalitatief hoogstaand en dekkend technisch vmbo⁸. In bredere zin vraagt het onderwijsstelsel dus om samenwerking en regionale oriëntatie. Uiteindelijk zal er een regionaal

³ Een situatie waarbij al voor langere tijd een personele unie tussen betrokken organisaties bestaat en de administratie vervlochten raakt, hierdoor is de samenwerking lastig te ontvlechten. Formeel zijn de betrokken organisaties gescheiden. Dit levert complicaties en intransparanties op als gevolg van het scheiden van de verantwoording, jaarrekening, bekostiging en dergelijke.

⁴ Kamerstuk 31 293, nr. 345.

⁵ Dienst Uitvoering onderwijs, 2016. *Leerlingendaling in het funderend onderwijs 2011–2035. Sectoraal beeld van de jaarlijkse leerlingendalingen voor instellingen in het primair en voortgezet onderwijs (leerlingenprognoses 2016)*. Pagina 13.

⁶ Kraan, N. & Eikelenboom, W. (2015). *Samen sterker bij leerlingendaling*. Uitgave van Ministerie van OCW op <http://www.leerlingendaling.nl/actueel/brochure-samen-sterker-bij-leerlingendaling-handreiking-bij-samenwerkingsvraagstukken-het>

⁷ Kraan, N. & Wendel de Joode, R. van. (2016). *Samen sterker bij leerlingendaling*. Uitgave van Ministerie van OCW op <http://www.leerlingendaling.nl/actueel/brochure-digitale-versie-samen-aan-de-slag-met-leerlingendaling-handreiking-bij-samenwerken>

⁸ Uit het regeerakkoord: «We stellen structureel 100 miljoen euro per jaar beschikbaar voor een dekkend aanbod en versterking van de kwaliteit van het techniekonderwijs op het VMBO.» Kamerstuk 34 700, nr. 34.

gedeeld beeld moeten ontstaan over de vormgeving van het onderwijs-aanbod. De mogelijkheid tot fusie is hiervan een belangrijk onderdeel. Dit zou kunnen leiden tot het ontstaan van grotere besturen, zoals dat met de huidige fusietoets nu soms ook het geval is. Uit ervaring blijkt dat ook grote besturen in staat zijn om het onderwijs kleinschalig met behoud van diversiteit vorm te geven. In sommige gevallen zijn het juist grote besturen die het mogelijk maken om kleine scholen, in dunbevolkte gebieden, overeind te houden. Dit alles overwegende, kiest het kabinet ervoor om ook in het voortgezet onderwijs de fusietoets volledig af te schaffen.

2. Lokale afstemming bij fusie en intersectorale fusies

Als scholen gaan fuseren heeft dit gevolgen voor leerlingen, ouders, (onderwijs)personeel en schoolbesturen van de betrokken scholen. Het is dan ook van belang dat er lokaal gesproken en nagedacht wordt over het voornemen van de fusie, zodat er voldoende draagvlak aanwezig is in de directe omgeving van de school. Dit kabinet vindt het daarom belangrijk dat het instemmingsrecht van de medezeggenschap en de fusie-effectrapportage, met advies van de betrokken gemeente(n), behouden blijven. Tevens geldt voor een fusie van scholen in het voortgezet onderwijs het vereiste dat de voedingsgebieden van de betrokken scholen enige mate van overlap hebben⁹. Deze voorwaarde zorgt ervoor dat de fuserende scholen al enige geografische binding hebben voorafgaand aan de fusie.

Medezeggenschap

Betrokkenheid van de medezeggenschap waarborgt de inspraak van ouders, leerlingen en het (onderwijs) personeel. Het instemmingsrecht dat medezeggenschapsraden hebben is een voorwaarde in het proces bij fusie. Ouders, leerlingen en (onderwijs)personeel zijn daardoor gedurende het fusietraject een belangrijke gesprekspartner voor het schoolbestuur. Door haar stem te laten horen, beslist de gemeenschap van de school mee over de toekomst van haar school.

De medezeggenschapsraden hebben de mogelijkheid om onafhankelijk, (extern)deskundig advies in te winnen over een voorgenomen fusie. Met de Wet versterking bestuurskracht is per 1 januari 2017 de positie van de medezeggenschapsraad versterkt in de Wet medezeggenschap op scholen¹⁰. Met deze wijziging is geregeld dat de medezeggenschapsraad rechtstreeks de noodzakelijke kosten vergoed krijgt van het bevoegd gezag, zonder dat daarvoor nog een faciliteitenregeling vereist is. Dit betekent dat de medezeggenschapsraad de mogelijkheid heeft om onafhankelijk, (extern)deskundig advies in te winnen over een voorgenomen fusie. Het bestuur dient de kosten hiervoor te vergoeden. De medezeggenschapsraad moet het bevoegd gezag wel vooraf in kennis stellen van de te maken kosten voor het raadplegen van deskundigen. Sinds 2014¹¹ vervulde de Commissie Fusietoets Onderwijs (hierna: CFTO) een bescheiden adviserende rol ten aanzien van medezeggenschapsraden. Nu de wet reeds in een ondersteuning voor de medezeggenschapsraden voorziet, is er geen aanleiding meer om deze adviesrol daarnaast nog bij een extern adviescollege te beleggen. Daarom vervalt deze adviserende taak van de CFTO aan medezeggenschapsraden per 1 januari 2019.

⁹ Artikel 71, tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs.

¹⁰ Stb. 2016, nr. 273.

¹¹ Kamerstuk 31 288, nr. 371.

Voor ouders, leerlingen, (onderwijs)personeel en de omgeving van de scholen is het van belang dat de effecten van de fusie inzichtelijk zijn. Met de fusie-effectrapportage wordt er in de eerste plaats voor gezorgd dat alle belanghebbenden een rol spelen in een transparant afwegingsproces. De fusie-effectrapportage geeft inzicht in de motieven, doelen en effecten van de fusie. Onderdelen van de fusie-effectrapportage zijn onder meer een advies van het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente(n) en toelichting van de besturen op de borging van de menselijke maat. Dat sluit aan bij de inzet van dit kabinet op de gedeelde verantwoordelijkheid van schoolbesturen voor het onderwijsaanbod in de regio. Daarom zal het opstellen van een fusie-effectrapportage een verplichting blijven voor iedere fusie in het funderend onderwijs.

Intersectorale fusies

Aangezien de fusietoets in het funderend onderwijs wordt afgeschaft, zullen ook intersectorale fusies tussen de sectoren primair en voortgezet onderwijs niet langer getoetst worden. Intersectorale fusies waarbij het middelbaar beroepsonderwijs is betrokken, zullen getoetst worden op grond van de criteria die op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de onderliggende regeling gelden. Zo zal fusie tussen een school uit het voortgezet onderwijs en een instelling middelbaar beroepsonderwijs toetsplichtig blijven, waarbij de Commissie Macrodoelmatigheid MBO inhoudelijk adviseert over dergelijke fusies. Het daarbij voorgeschreven toetsingskader stelt de adviescommissie in staat om een integrale afweging te maken over de wenselijkheid van de fusie en om maatwerk te bieden.

3. Vervolgproces: versoepelen fusietoets via regeling vooruitlopend op wetswijziging

Het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs vergt wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs.¹² Het kabinet is voornemens het wetsvoorstel tot wijziging van voornoemde wetten begin 2020 in werking te laten treden. We willen schoolbesturen zo snel mogelijk duidelijkheid geven over de fusietoets aangezien deze nu een wezenlijk onderdeel uitmaakt van de fusieprocedure. Het streven van dit kabinet is om vooruitlopend op de benodigde wetswijziging de Regeling fusietoets in het onderwijs 2017 (hierna: de regeling) per 1 augustus 2018 te wijzigen.

In de huidige regeling¹³ is geregeld dat voorgenomen fusies in het funderend onderwijs kunnen worden onderverdeeld in drie categorieën:

- De voorgenomen fusie is niet toetsplichtig;
- De voorgenomen fusie hoeft alleen een lichte (procedurele) toets te ondergaan (deze wordt door Dienst Uitvoering Onderwijs beoordeeld); of
- Er is sprake van een inhoudelijke toets van de voorgenomen fusie.

Met ingang van 1 augustus 2018 vallen alle fusies in het funderend onderwijs onder de lichte toets. Deze toets voert de Dienst Uitvoering Onderwijs uit. Dit betekent dat voorgenomen fusies geen advies meer

¹² De fusietoets is geen onderdeel van de Wet op het primair onderwijs BES en de Wet op het voortgezet onderwijs BES.

¹³ Stcrt. 2017, nr. 41402.

nodig hebben van een onafhankelijke adviescommissie. Door deze aanpassing weten schoolbesturen eerder waar ze aan toe zijn en hoeven ze niet het proces van de inhoudelijke toets te doorlopen. Dit levert een (aanzienlijke) tijdswinst op, omdat de lichte toets binnen vier weken kan worden uitgevoerd.

Opheffing CFTO

Vanaf inwerkingtreding van de Wet fusietoets in 2011 geeft een onafhankelijke adviescommissie, de CFTO, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kundig advies bij fusies in het primair en voortgezet onderwijs, waarvoor op grond van de regeling een inhoudelijke toets nodig is. De fusietoets heeft in de afgelopen jaren zeker ook bijgedragen aan de zorgvuldigheid van het fusieproces, en ik ben de CFTO daar ook zeer erkentelijk voor¹⁴. Evenwel zijn de uitdagingen in het funderend onderwijs ook gewijzigd. Deze liggen nu veeleer op het verzorgen van goed en toekomstbestendig onderwijs. Door de voorgenomen aanpassing van de regeling en latere wetwijziging wordt geregeld dat dit advies niet langer nodig is voor voorgenomen fusies in het funderend onderwijs. Dit betekent dat de CFTO geen taken meer heeft in het kader van het adviseren over voorgenomen fusies. De wettelijke taak vervalt feitelijk met ingang van 1 augustus 2018. De ondersteuning van de CFTO aan de medezeggenschap zal per 1 januari 2019 vervallen. De CFTO is gevraagd met voorstellen te komen hoe de door haar opgebouwde kennis, expertise en ervaring met de onafhankelijke en onpartijdige advisering van de Minister en medezeggenschapsraden voor de toekomst kan worden geborgd.

4. Afsluiting

In deze brief heeft u kunnen lezen hoe dit kabinet de fusietoets in het funderend onderwijs wil afschaffen. Het kabinet wil ruimte geven aan het onderwijs en besturen stimuleren om samen de uitdagingen waar het onderwijs voor staat aan te pakken. Deze ruimte wordt vergroot met het afschaffen van de fusietoets.

Het afschaffen van de fusietoets past daarmee in een bredere context van beleid gericht op samenwerking. Met name in het voortgezet onderwijs is het, gezien de grote leerlingendaling, noodzakelijk dat we op een andere manier naar het stelsel kijken. In het tweede kwartaal van dit jaar ontvangt u de voortgangsrapportage leerlingendaling. Daarin gaat het kabinet in op de beleidsaanpassingen die het nodig acht om schoolbesturen in staat te blijven stellen ook in de toekomst een landelijk dekkend en toegankelijk onderwijsaanbod te realiseren.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob

¹⁴ De CFTO heeft in totaal 220 inhoudelijke adviezen aan de Minister uitgebracht.