

Aan de staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap
Drs. S. Dekker
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

DEN HAAG, 14 oktober 2016

Ons referentienummer: CFTO/2015/016
Betreft: Internetconsultatie Wetsvoorstel toekomstbestendig onderwijsaanbod

Geachte heer Dekker,

Met veel belangstelling heeft de Commissie Fusietoets Onderwijs (CFTO) kennisgenomen van het "Wetsvoorstel toekomstbestendig onderwijsaanbod in het basisonderwijs" dat is aangeboden op 17 september 2015 voor internetconsultatie. Omdat de Wet fusietoets in het onderwijs door de wetgever direct is ingegeven door de wens de menselijke maat en de diversiteit in het onderwijsaanbod te behouden en het wetsvoorstel ook consequenties kan hebben voor de uitvoerende taak van de CFTO hierin, ziet de commissie aanleiding op het voorstel te reageren.

Uit de toelichting blijkt de relatie tussen het voorstel en de Wet fusietoets. In de toelichting wordt onder meer ingegaan op het sluiten van scholen op willekeurige plaatsen waardoor de keuzevrijheid in gevaar komt. Op pagina 10 van het voorstel staat hierover: *"Ook kan uit het (...) overleg tussen schoolbesturen en gemeenten blijken dat het scholenaanbod moet worden aangepast aan het toekomstige leerlingenaantal. Dan is de vraag aan de orde waar het best scholen open kunnen blijven, waar fusies nodig zijn en van welke richting de scholen moeten zijn. Daarbij is het nodig dat schoolbesturen veel actiever toetsen of het scholenaanbod aansluit op de wensen van de ouders en zo nodig de richting van hun scholen aanpassen."*

De fusies die in het basisonderwijs onderdeel uitmaken van een regionaal plan zullen vaak onder de toetsdrempels van de Wet fusietoets plaatsvinden. De regionale plannen zijn immers vooral bedoeld voor ernstige krimpregio's waar in de regel vooral kleine scholen met minder dan 100 leerlingen zullen fuseren met andere kleine scholen, mogelijk onder één en hetzelfde schoolbestuur. Niet vaak zal als gevolg van zo'n regionaal plan door fusie een school ontstaan van meer dan vijfhonderd leerlingen. Uit de strekking van het wetsvoorstel blijkt ook dat in grote steden en groeigebieden dergelijke plannen gemaakt kunnen worden. Daar waar in regio's fusies gaan leiden tot grotere scholen of fusies plaatsvinden tussen grotere schoolbesturen¹, is goedkeuring van de minister voor de fusie verplicht.

De CFTO adviseert de minister bij besluitvorming over het goedkeuren van fusies en beoordeelt daarbij of het effect van een voorgenomen fusie op de variatie in het onderwijsaanbod, in het bijzonder naar richting en pedagogisch-didactische aanpak, daadwerkelijk en op significante wijze wordt belemmerd. De commissie beoordeelt dan ook bij haar advisering overwegend op aspecten die aan bod komen of nader worden geregeld met het voorliggend voorstel.

¹ Het resultaat van de besturen fusie moet dan leiden tot een schoolbestuur is van tien of meer scholen of er moet sprake zijn van een samenwerkingsbestuur dat ontstaat.

In haar reactie gaat de commissie in op het voorstel regionaal overleg voor te schrijven en op het voorstel om met name omzetting van een school, van bijzonder naar openbaar of andersom, te vereenvoudigen. Tot slot geeft zij de staatssecretaris in overweging het voorstel op enkele punten aan te passen of aan te vullen.

1. Voorstel invoeren regionaal plan via niet-vrijblijvende samenwerking

Met het voorstel wordt een op overeenstemming gericht overleg of OOGO voorgeschreven dat moet leiden tot een regionaal plan waarin keuzes worden gemaakt over een toekomstbestendig onderwijsaanbod in de regio. Het overleg moet plaats hebben tussen gemeenten en schoolbesturen. Voor het regioplan wordt verder slechts voorgeschreven dat het een plan voor het toekomstbestendig maken van het onderwijsaanbod moet zijn, waarin minimaal ook de onderwijshuisvesting, de toegankelijkheid van het onderwijs en de relatie met het leerlingenvervoer aan bod moeten komen. Nadere voorschriften voor de inhoud van het plan worden niet gegeven. Uit de toelichting valt op te maken dat het plan afspraken kan bevatten over de sluiting, verplaatsing of omzetting maar ook samenvoegen van scholen en schoolbesturen.

De commissie herkent dat een belangenafweging op regionaal niveau van belang is waarbij de spanning tussen diversiteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijsaanbod wordt gewogen. De Wet fusietoets is mede bedoeld om regionaal draagvlak voor fusies te stimuleren. Voor de besluitvorming die noodzakelijk is om te komen tot fusie, maakt de commissie onderscheid tussen een lokale toets en een landelijke toets. Bij de lokale toets hebben de medezeggenschapsorganen een doorslaggevende rol. Alleen met die instemming kan een fusie worden gerealiseerd. Ook het gemeentebestuur en bijvoorbeeld de samenwerkingsverbanden passend onderwijs hebben bij de lokale toets een belangrijke rol. De landelijke toets wordt uitgevoerd door de CFTO en bestaat uit een beoordeling door de commissie die de basis vormt voor besluitvorming door de minister. Met het voorstel wordt een ander gremium eveneens belangrijk: het overleg tussen schoolbesturen en gemeenten in de regio dat moet leiden tot een regionaal plan. Dit heeft gevolgen voor zowel de lokale toets, als de landelijke toets.

Lokale toets en risico voor instemming vanuit de medezeggenschapsorganen.

Uit het voorstel blijkt geen rol voor de medezeggenschapsorganen bij het opstellen van het regioplan. Het overleg dat wordt voorgeschreven wordt gevoerd door de schoolbesturen en de gemeenten. Het is onduidelijk hoe de uitkomst van dit overleg zich verhoudt tot de bevoegdheden van de afzonderlijke medezeggenschapsraden van de scholen waarover op regionaal niveau overleg wordt gevoerd. De uitkomst van het overleg kan evenwel zijn dat een school moet worden gesloten of dat scholen worden samengevoegd.

Eerder werd door de minister, bij voorbeeld in zijn brief over de menselijke maat in het onderwijs van 2008, juist aandacht gevraagd voor de positie van ouders, personeel en leerlingen in het onderwijs. Uit het voorstel blijkt niet dat zij inspraak hebben bij de samenwerking die nu wordt voorgeschreven. Onduidelijk is in het voorstel hoe de besluiten waar het overleg de opmaat voor kan zijn, zich verhouden tot de advies- onderscheidenlijk de instemmingsbevoegdheid van de medezeggenschapsraden. Het ligt voor de hand dat schoolbesturen de verantwoordelijkheid hebben hun medezeggenschapsraad bij de planvorming te betrekken, net als dat de medezeggenschapsraad verantwoordelijk is om zich hier goed op voor te bereiden en zich te doen informeren. Wanneer echter planvormig door schoolbesturen en gemeenten onderling reeds plaats heeft gevonden en op dat bestuurlijk niveau consensus is bereikt, zal het lastig zijn voor de medezeggenschapsraad om nog verantwoord invulling te kunnen geven aan diens bevoegdheden en desnoods alsnog instemming te onthouden of negatief te adviseren. Overigens bestaat sinds 1 september 2014 de mogelijkheid voor medezeggenschapsraden bij niet-toetsplichtige scholen- en besturenfusies in het basisonderwijs om in dit soort situaties, alvorens instemming te verlenen, advies te vragen aan de CFTO.

Houdbaarheid landelijke toets

Bij de landelijke toetsing van fusies weegt ook nu wat het draagvlak is voor een voorgenomen fusie in de regio en hoe andere schoolbesturen en andere belanghebbenden in de regio tegen een fusie aankijken. In het kader van de evaluatie van de Wet fusietoets in het onderwijs heeft de commissie onderzoek gedaan naar de werking van de Wet en in haar rapportage doet zij enkele voorstellen om

de Wet te verbeteren (zie “Praktijkervaringen 2011-2015 en voorstellen voor verbetering”).² Eén verbetervoorstel is om de beoordeling van de diversiteit in richting en in pedagogisch-didactische aanpak, plaats te laten vinden via een regionaal akkoord. Als een dergelijk akkoord aanwezig is, vindt geen landelijke toetsing meer plaats naar richting en pedagogisch-didactische aanpak. Er vindt alleen een toetsing plaats of een keuze tussen openbaar en bijzonder onderwijs is gewaarborgd (dualiteitstoets).

Een gerelateerd verbetervoorstel is om bij de landelijke toetsing van de keuzevrijheid niet alleen cijfermatig te kijken naar “marktpercentages”, maar ook andere besturen en gemeenten of maatschappelijke partners te vragen naar de zienswijzen ten aanzien van een fusie en dit mee te laten wegen bij de besluitvorming door de minister. De commissie is dan ook overwegend positief over het voorstel om regionale planvorming in het basisonderwijs verder te faciliteren.

Als voor het plan consensus is bereikt om scholen samen te voegen, is in tweede instantie de goedkeuring van de minister noodzakelijk om het deel van het regioplan dat gaat over fusies, verplaatsing, omzetting of van richting veranderen, goed te keuren. Hoe de bevoegdheid van de minister met betrekking tot fusies zich verhoudt tot de planvorming is niet uitgewerkt in het voorstel. De Wet fusietoets waarop de bevoegdheid van de minister is gebaseerd wordt niet genoemd. Dat er een relatie tussen het voorgeschreven regioplan en de Wet fusietoets bestaat, is duidelijk, net als de potentiële spanning die tussen het regionaal plan en de fusietoets kan ontstaan.

De CFTO stelt voor om in de Memorie van Toelichting op dit wetsvoorstel daarom te verduidelijken voor schoolbesturen, gemeenten en medezeggenschapsraden, dat in geval van toetsplichtige scholen- en besturenfusies de verantwoordelijkheid voor het aanvragen van goedkeuring van de minister ligt bij het betrokken schoolbestuur of schoolbesturen. Daar waar toetsplichtige fusies direct voortvloeien uit een regionaal akkoord, dat is terug te vinden in een regionaal plan, kan dit plan bij de fusie-effectrapportage als achtergrondinformatie worden toegevoegd. Bij de landelijke toetsing zal dit dan positief kunnen meewegen.

2. Voorstel omzetting te vereenvoudigen en relatie met Wet fusietoets

Met het voorstel wordt onder meer beoogd het omzetten van een school van openbaar naar bijzonder (of andersom) te vereenvoudigen. Het is met name het omzetten van een school dat aan de Wet fusietoets raakt. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de omzetting direct samenhangt met het realiseren van een scholen- of besturenfusie. Dergelijke situaties zijn de commissie in de afgelopen vier jaar dat de Wet fusietoets is ingevoerd enkele malen gepasseerd. De omzetting is dan niet het gevolg van een gewijzigde vraag naar onderwijs of een noodzakelijke aanpassing in het aanbod ingegeven door de wensen van ouders of demografische krimp, maar bedoeld om een fusie te realiseren. Vooralsnog moeten schoolbesturen alvorens zij komen tot een samenwerkingsbestuur, voldoen aan de continuïteitsvereisten van artikel 64c, tweede lid van de WPO. Het kan ons inziens toch niet de bedoeling zijn, dat door eerst een omzetting te realiseren, op niet-bedoelde wijze de toets en de limitatieve goedkeuringsgrond voor het ontstaan van samenwerkingsbesturen wordt “omzeild”.

Uit het advies van de Onderwijsraad uit 2013 “Grenzen aan kleine scholen” blijkt, dat de raad eraan hecht om ook in ernstige krimpregio's daar waar mogelijk de keuzevrijheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs zoveel mogelijk overeind te houden. Een landelijke (fusie)toets helpt daarbij en de Onderwijsraad pleit dan ook voor het behoud ervan. Door de omzetting te vereenvoudigen wordt de mogelijkheid geopend om door oneigenlijk gebruik van de (nieuwe) regeling de dualiteitstoets op het ontstaan van een samenwerkingsbestuur te omzeilen. Deze toets die ervoor moet zorgen dat het doorbreken van het duale karakter van het onderwijsbestel uitzondering blijft op de regel, blijft dan achterwege.

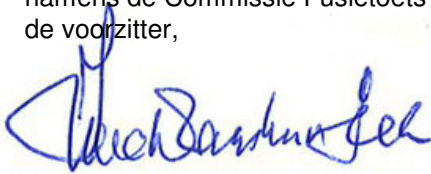
² Het rapport is te lezen op de website van de commissie cfto.nl.

3. Voorstel

De commissie is overwegend positief over het voorstel en doet een aantal voorstellen deze te wijzigen of aan te vullen.

1. Allereerst geeft zij de staatssecretaris in overweging in het wetsvoorstel, dan wel in de toelichting daarop, uitdrukkelijk in te gaan op de verhouding tussen het voorstel en de Wet fusietoets. Het voorstel van wet laat de regels met betrekking tot de Wet fusietoets immers onverlet. Uit de toelichting kan blijken dat het regioplan of het regionaal akkoord zal worden meegewogen bij eventuele besluitvorming de voorgenomen fusie(s) goed te keuren.
2. De commissie geeft tevens in overweging de rol van de medezeggenschapsorganen bij het overleg nader uit te werken. Een regionaal overeengekomen plan mag geen afbreuk doen aan de inspraak van direct belanghebbenden bij een school, voor wat betreft belangrijke besluiten die direct invloed hebben op de school, ouders, leerlingen en personeel.
3. De commissie geeft tot slot in overweging maatregelen te formuleren om te regelen dat omzetting van scholen niet kan worden gebruikt om de limitatieve goedkeuringsgrond op het ontstaan van samenwerkingsscholen of samenwerkingsbesturen te omzeilen. Wanneer de omzetting reeds is goedgekeurd door de minister, kan bij een reguliere fusietoets niet langer worden gewogen dat de keuze van ouders voor bijzonder of openbaar onderwijs verdwijnt. Daar waar voor fusie dus omzetting nodig is, dient geregeld te worden dat één en ander expliciet en in samenhang wordt getoetst. Dit bij voorkeur door dezelfde uitvoerder. De (onafhankelijke) dualiteitstoets wordt anders uitgeschakeld.

Met vriendelijke groet,
namens de Commissie Fusietoets Onderwijs,
de voorzitter,



H.M.C. (Lenie) Dwarshuis- van de Beek