

Vergaderjaar 2016–2017

32 040

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

I

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

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 november 2016

1. Inleiding

Zoals aangekondigd in onze brief van 11 november 2015 willen wij de werking van de fusietoets in het onderwijs verbeteren.¹ Aanknopingspunten daarvoor vinden we in de evaluatie van de Wet fusietoets in het onderwijs en een veldraadpleging over dit onderwerp. Uit beide onderzoeken komen stevige punten van kritiek naar voren. De fusietoets draagt niet altijd bij aan het behoud van (kleinschalig) onderwijs en heeft onbedoelde neveneffecten op het onderwijsaanbod.² We schetsen in deze brief hoe de context van de fusietoets veranderd is en gaan in op de bevindingen uit de wetsevaluatie en de veldraadpleging. Tegen deze achtergrond doen wij het voorstel om de fusietoets aan te passen en een onderscheid te introduceren tussen een zware inhoudelijke toets voor risicovolle fusies en een snellere toets voor fusies van beperkte omvang. Daarnaast stellen we voor om een zorgplicht menselijke maat voor alle besturen te introduceren. Een brief van gelijke strekking is verstuurd naar de Tweede Kamer.

Voor de zware inhoudelijke toets geldt dat deze in ieder geval doorlopen wordt bij:

- scholenfusies waarbij meer dan 500 leerlingen in het po betrokken zijn en meer dan 3.000 leerlingen in het vo;
- bestuurlijke fusies in het po en vo waarbij het marktaandeel van de instelling(en) boven de 50 procent komt of boven de 35 procent in zeer sterk stedelijke gemeenten;
- alle fusies in het mbo, omdat nagenoeg alle besturen in deze sector al een zodanige omvang hebben dat de zware toets op haar plaats is.

¹ Kamerstukken II, 2015/2016, 32 040, nr. 23

² Eindrapport evaluatie wet fusietoets: bijlage bij Kamerstukken II, 2015/2016, 32 040, nr. 23. Zie bijlage 1 voor een verslag van de veldraadpleging.

De kwantitatieve grenzen voor de zware toets en de toetsingscriteria worden in paragraaf 4.1 verder uitgewerkt.

Fusie soms de enige oplossing voor leerlingendaling

De context waarin fusiebewegingen plaatsvinden, is de laatste jaren aanmerkelijk veranderd. De zorgen over leerlingendaling en het behoud van een kwalitatief goed onderwijsaanbod nemen daarbij een steeds prominentere plaats in. Ruim 85 procent van de besturen in het voortgezet onderwijs en 75 procent in het primair onderwijs heeft of krijgt te maken met een daling van het aantal leerlingen. Ook in het mbo daalt het aantal studenten de komende jaren fors. Uit ervaring van besturen blijkt dat zelfs een beperkte daling op de lange termijn dwingt tot herstructurering van het onderwijsaanbod. Dit kan ertoe leiden dat besturen besluiten tot het sluiten of fuseren van scholen.

Het onderwijs moet zich aanpassen aan de nieuwe demografische realiteit. Fusie van scholen of besturen is soms de enige manier om een kwalitatief, bereikbaar en gevarieerd onderwijsaanbod voor leerlingen te behouden. Basisscholen voegen vaak meerdere leerjaren samen in combinatieklassen. In het voortgezet onderwijs valt vaak weinig samen te voegen en sneuvelen als gevolg schoolsoorten en profielen. In het mbo zien we dat er voor wordt gekozen om kostbare opleidingen niet langer aan te bieden. Als besturen niet adequaat anticiperen en maatregelen treffen, vallen scholen her en der om en verdwijnen bepaalde vormen van onderwijs in de regio. Een leerling kan dan in de nabijheid van zijn woonplaats niet meer kiezen voor een specifiek profiel, schoolsoort of opleiding.

Naar een eenvoudige en eenduidige toets met aandacht voor de menselijke maat

Uit de wetsevaluatie en de daarop volgende veldraadpleging blijkt dat scholen, ouders, leraren en besturen de huidige fusietoets als een moeizaam en complex proces met een ongewisse uitkomst ervaren. Op dit moment wordt nagenoeg iedere fusieaanvraag onderworpen aan dezelfde zware inhoudelijke procedure.³ Los van de vraag of de fusie een bedreiging is voor de menselijke maat. Sinds de invoering van de Wet fusietoets hebben 173 fusieaanvragen de zware toets doorlopen en is slechts in zeven gevallen geen toestemming verleend door de Minister. Voor 96 procent van deze fusies geldt dat deze na een betrekkelijk zwaar en langdurig traject toch door konden gaan. Dat kan wat ons betreft efficiënter. Daarom stellen wij in deze brief een andere inrichting van de fusietoets voor waarbij kritisch en uitgebreid wordt getoetst wanneer het moet, en een sneller traject wordt bewandeld wanneer dat kan.

Bij fusies van geringe omvang wordt het lokale draagvlak voor de fusie doorslaggevend. Betrokkenheid van alle interne en externe belanghebbenden wordt leidend bij de lichtere toets. De Minister verleent toestemming aan de fusie als:

- met de fusie een breed en toegankelijk onderwijsaanbod in stand kan worden gehouden;
- de procedure voor medezeggenschap zorgvuldig is doorlopen en er voldoende draagvlak is onder interne en externe betrokkenen;
- de menselijke maat in de instelling voldoende geborgd is binnen de aanvraag.

³ De wet zondert een categorie fusies uit van de fusietoets. Deze fusies zijn niet-toetsplichtig (toetsdrempels in het po). De beleidsregel zondert een groep fusies uit van advies. Deze fusies zijn niet-adviesplichtig (uitgezonderd door motie Ypma) zijn.

Een dergelijke procedure kan binnen vier weken zijn afgerond.

Er blijven situaties waarin een zware inhoudelijke toets noodzakelijk is. Als de omvang van de nieuwe organisatie na fusie boven bepaalde grenzen komt of wanneer er signalen zijn dat er onvoldoende draagvlak voor de fusie is onder belanghebbenden, zal de Minister de adviescommissie verzoeken advies uit te brengen. De adviescommissie beoordeelt of de noodzaak om te fuseren opweegt tegen de gevolgen van de fusie voor de betrokkenen.

Ieder bestuur op menselijke maat georganiseerd

Dat scholen, instellingen en besturen zich organiseren zonder de menselijke maat uit het oog te verliezen is altijd van belang. Iedere leerling, student en docent wil gekend en herkend worden op school. Zij hechten allen veel waarde aan de overzichtelijkheid van onderwijslocaties. Een bereikbaar bestuur dat korte heldere lijnen van besluitvorming hanteert, versterkt het gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid van de onderwijsinstelling. Als je als leerling, ouder of leraar tegen problemen aanloopt op school, dan wil je ook bij het bestuur terecht kunnen.

Om de menselijke maat in het onderwijs te waarborgen, introduceren we een algemene zorgplicht menselijke maat voor ieder bestuur en iedere instelling. Hiermee vragen wij ieder bestuur – ook wanneer er geen sprake is van een fusie – zich te verantwoorden over de wijze waarop zij zorgdragen voor het borgen van de menselijke maat op het niveau van zowel school(locatie), opleiding als bestuur.

Leeswijzer

In het vervolg beschrijven wij de context van de fusietoets (paragraaf 2). Daarna gaat de brief kort in op de conclusies uit de wetsevaluatie en de veldraadpleging (paragraaf 3). Tenslotte bevat de brief voorstellen voor een aanpassing van de fusietoets. Hierbij blijven de positieve verworvenheden van de toets behouden, maar wordt de toets eenvoudiger en eenduidiger en is er meer aandacht voor de menselijke maat (paragrafen 4 en 5).

2. Context fusietoets

Wet fusietoets als reactie op schaalvergroting mbo en hbo

Fusies en schaalvergroting in het onderwijs zijn al lange tijd onderwerp van debat. In de laatste decennia van de vorige eeuw heeft de overheid schaalvergroting in het onderwijs gestimuleerd, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van regionale opleidingscentra in het mbo en de «Stimuleringsbijdrage bestuurlijke krachtenbundeling» in het po. Achtergrond daarvan was het streven naar robuuste onderwijsinstellingen, waarbij schaalvergroting de professionaliteit, de kwaliteit en de diversiteit van het onderwijsaanbod kon bevorderen.

Na de eeuwwisseling kwamen er echter steeds luidere signalen over de nadelige gevolgen van schaalvergroting voor de menselijke maat in het onderwijs. De Wet fusietoets is in 2011 ingevoerd om de menselijke maat in het onderwijs te borgen en te voorkomen dat door schaalvergroting de legitimatie en keuzevrijheid onder druk komen te staan. De wet is tot stand gekomen in reactie op de schaalvergroting in het mbo en hbo, maar heeft na de inwerkingtreding in 2011 in overgrote mate feitelijk toepassing gekregen in het funderend onderwijs. In het mbo en hbo was sprake van een beperkt aantal instellingen en was er nauwelijks behoefte aan verdere

schaalvergroting. Veruit de meeste aanvragen kwamen uit het po en vo. Het mbo kende twee aanvragen.

De wet introduceerde twee instrumenten

In de Wet fusietoets in het onderwijs zijn twee instrumenten opgenomen om de keuzevrijheid en legitimiteit te borgen bij een fusie tussen scholen of schoolbesturen. Ten eerste heeft de wet de verplichte fusie-effectrapportage (hierna *fer*) geïntroduceerd. De *fer* zorgt ervoor dat nut en noodzaak van een fusie zorgvuldig worden afgewogen en alle belanghebbenden een stem hebben in een transparant afwegingsproces (*legitimiteit*).⁴ Ten tweede werd de 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*). Dit criterium is voor bestuurlijke fusies in het primair en voortgezet onderwijs in de beleidsregels fusietoets uitgewerkt. Zo geldt 50 procent marktaandeel voor bestuurlijke fusies als een significante belemmering. In sterk stedelijke en zeer sterk stedelijke gemeenten ligt de grens op 35 procent marktaandeel.⁵ Een onafhankelijke commissie, de Commissie Fusietoets Onderwijs (CFTO), adviseert over de fusies.⁶ De commissie bepaalt eerst of sprake is van een significante belemmering en als dat het geval is, beoordeelt zij of er naar haar oordeel toch een rechtvaardigingsgrond is voor de fusie.

De regelgeving is in 2014 aangepast om verlichting te bieden aan schoolbesturen in gebieden met leerlingendaling. Dit gebeurde naar aanleiding van de motie Ypma in 2014.⁷ Hierdoor hoeft voor fusies in gebieden met meer dan 15 procent leerlingendaling niet meer het advies van de CFTO ingewonnen te worden, tenzij sprake is van een bestuurlijke fusie waarbij meer dan 2.500 leerlingen in het po betrokken zijn of meer dan 5.000 leerlingen in het vo. Uit de veldraadpleging en de cijfers van DUO blijkt dat ondanks deze aanpassing, de fusietoets in gebieden met leerlingendaling nog steeds een belangrijk obstakel is voor het aangaan van bestuurlijke fusies. In de praktijk wordt bij een bestuurlijke fusie de grens van 2.500 leerlingen po en 5.000 leerlingen vo al snel overschreden waardoor deze fusie, ook al is sprake van ernstige leerlingendaling, aan de CFTO voorgelegd moeten worden. In de periode van september 2014 tot en met december 2015 hebben slechts acht fusies baat gehad bij de verruiming van de regels. Terwijl het merendeel van de fusies waarover een advies werd uitgebracht (60) wel direct gerelateerd was aan leerlingendaling.

3. Uitkomsten wetsevaluatie en veldraadpleging

De werking van de Wet fusietoets en de rol van de CFTO zijn in 2015 geëvalueerd. Het eindrapport inzake de evaluatie is eind 2015 aangeboden aan uw Kamer.⁸ Bij de aanbieding hebben wij aangegeven het onderwijsveld te zullen raadplegen over nadere uitwerking van de fusietoets in deze sectoren. In januari en februari 2016 heeft deze veldraadpleging plaatsgevonden.⁹

⁴ Zie ook de memorie van toelichting bij de Wet fusietoets in het onderwijs. Kamerstukken II, 2008/2009, 32 040, nr.3. Zie onder meer pagina 13.

⁵ Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs, Stcrt. 2011, 13592. Van de 390 gemeenten zijn er volgens de definitie die het CBS hanteert 73 sterk stedelijk en 18 zeer sterk stedelijk.

⁶ Alle fusies in het vo en mbo zijn toetsplichtig. In het po geldt voor scholenfusies een toetsdrempel van vijfhonderd leerlingen. Voor bestuurlijke fusies is de drempel 10 scholen.

⁷ Kamerstukken II, 2013/2014, 31 288, nr. 375

⁸ Kamerstukken II, 2015/2016, 32 040, nr. 23

⁹ Zie bijlage 1 voor een verslag van de veldraadpleging.

De onderzoekers die de evaluatie hebben uitgevoerd, adviseren de wet en de beleidsregels fundamenteel te heroverwegen. Zij geven aan dat de huidige significante belemmeringen geen goede maatstaf zijn voor borging van legitimiteit, keuzevrijheid en de menselijke maat. De onderzoekers bevelen aan de wet- en regelgeving zo in te richten dat partijen op lokaal en regionaal niveau optimaal kunnen samenwerken. Het toetskader zou meer gericht moeten zijn op echte risicogevallen ten aanzien van menselijke maat en keuzevrijheid. Daarbij adviseren zij om per sector voorschriften op te nemen die ruimte laten voor regionale problematiek. Ook de onzekerheid over de beoordeling en de administratieve rompslomp zou moeten worden verminderd.

Voor het mbo adviseren de onderzoekers een heroverweging van de aanpak van de fusietoets in nauwe afstemming met de Wet macrodoelmatigheid. Voor het hoger onderwijs geeft de wetevaluatie 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.

Opbrengst: veld ziet meerwaarde van toetsing, maar niet van deze toets

De meeste deelnemers aan de veldraadpleging staan achter een vorm van toetsing van fusies. Zij vinden het belangrijk dat een buitenstaander meekijkt of een fusie voldoende draagvlak kent en of het fusieproces correct is doorlopen. De wetenschap dat aan het eind van het proces een commissie meekijkt, dwingt besturen om de medezeggenschap tijdig te betrekken. Er gaat een disciplinerende werking van de fusietoets uit. Daarbij meenden zij ook dat als er op lokaal niveau draagvlak is voor de fusie, dit gegeven leidend zou moeten zijn bij de beoordeling van de fusieaanvraag. Daarnaast moeten onwenselijk grote besturen wat de deelnemers betreft voorkomen kunnen worden.

De aanwezige schoolleiders, bestuurders en ouders begrijpen echter niet hoe een kwantitatief toetskader de keuzevrijheid van leerlingen en studenten kan borgen en recht kan doen aan de regionale context waartegen een fusie zich afspeelt. De huidige kwantitatieve criteria belemmeren bijvoorbeeld de aansluiting van kleine besturen bij een (middel)groot bestuur, ook als het scholenaanbod gelijk blijft. De praktijk laat zien dat zelden nieuwe grote besturen ontstaan door fusie. Het gaat veelal om kleine besturen die zich willen aansluiten bij een middelgroot bestuur om een school overeind te kunnen houden. In het funderend onderwijs gaan kleine en overzichtelijke locaties hand in hand met een grotere omvang op bestuurlijk niveau. De scholen in het po en vo zijn gemiddeld genomen relatief klein en overzichtelijk van omvang. Ook het aantal scholen per bestuur is de afgelopen jaren zeer beperkt gestegen. In het po groeide het gemiddeld aantal scholen per bestuur van 5,4 in 2006, naar 6,2 in 2011, naar 6,5 in 2016. In het vo bleef het gemiddeld aantal scholen per bestuur in diezelfde periode zelfs gelijk op 1,9.

Langdurig fusietoetraject voor eenpitter in het Noorden

Medio 2012 doen twee schoolbesturen in het Noorden van het land een aanvraag voor een bestuurlijke fusie. Het gaat om een bestuurlijke fusie tussen een vereniging met 15 scholen en een stichting met slechts één school, een school voor speciaal onderwijs. De fusie is met name van belang voor het kleine bestuur. Op het scholenlandschap in de regio heeft de fusie geen effect. De fusie wordt afgekeurd, omdat het marktaandeel stijgt van 63 naar 67 procent.

De aanvragers zetten een bezwaar en beroepsprocedure in en krijgen uiteindelijk gelijk van de rechtbank. Het Ministerie van OCW gaat tegen deze uitspraak in beroep bij de Raad van State, die het besluit van de rechtbank handhaaft. Na een hernieuwde fusieaanvraag adviseert de CFTO uiteindelijk positief over de fusieaanvraag vanuit de rechtvaardiging dat vanwege versnelde krimp de continuïteit in gevaar is. De schoolbesturen fuseren uiteindelijk op 1 augustus 2015, drie jaar na indiening van de oorspronkelijke aanvraag.

Met name de aanwezige bestuurders die te maken hebben met leerlingen-daling geven te kennen dat de fusietoets hen belemmert om adequate maatregelen te nemen. Binnen een breder bestuurlijk verband kunnen kleine scholen onder de opheffingsnorm open blijven door gebruik te maken van de gemiddelde schoolgrootte. Ouders en leerlingen ervaren hierdoor meer keuzevrijheid en hebben een betere toegang tot onderwijs. Zo kan schaalvergroting op bestuurlijk niveau een goede oplossing zijn om kleine scholen langer en beter overeind te kunnen houden.

Alternatieve route

Een schoolbestuur heeft drie vmbo-scholen. Eén van de scholen heeft te maken met dalende instroom. Het bestuur wil twee scholen fuseren tot één school. Het bestuur heeft na fusie twee vmbo-scholen, waardoor het bestuur de kwaliteit en de continuïteit van het onderwijs beter kan borgen.

Het bestuur schat in niet door de toets te komen, omdat:

- er geen andere aanbieder van vmbo is in de regio;
- de keuzemogelijkheden voor leerlingen afnemen;
- het niet om een krimpregio gaat.

Het bestuur kiest voor sluiting van de betreffende school. Het stelt de leerlingen voor de keuze om voor een andere school te kiezen. Het bestuur loopt hierdoor de fusiecompensatieregeling mis en de positie van het personeel en de medezeggenschap is aanzienlijk slechter bij een dergelijke procedure dan bij een fusie.

4. Maatregelen

Deze paragraaf gaat in op de aanpassing van de fusietoets en de introductie van de algemene zorgplicht menselijke maat voor alle besturen.

4.1 Aanpassing procedure fusietoets

Wij stellen voor om de fusietoets op een aantal punten anders in te richten. De procedure wordt zo aangepast dat alleen risicovolle fusies in het po en vo een zware inhoudelijke toets door een adviescommissie moeten doorlopen (in het mbo blijven alle fusies toetsplichtig). DUO zal de fusies van beperkte omvang toetsen. Dit is een lichtere toets, waardoor de procedure sneller kan verlopen. Daarnaast stellen wij voor om de fer uit te breiden en de deelnemers- en ondernemingsraad in het mbo meer in positie te brengen door het instemmingsrecht bij fusies te effectueren.

In ons voorstel komen fusies met een beperkte omvang in aanmerking voor een toets door DUO.¹⁰ DUO beoordeelt aan de hand van het fer de legitimiteit van het fusiebesluit en de invulling van de menselijke maat. Wanneer de fer, inclusief de passage over de menselijke maat, voldoende interne en externe legitimiteit geniet, volgt geen verdere toetsing. De toets kan in vier weken worden afgerond. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan een in het onderwijsveld breed gedeelde behoefte aan een snellere en voorspelbare uitkomst van de fusietoets.

Fusies die gezien hun omvang een groter risico vormen voor de menselijke maat, legitimiteit en keuzevrijheid ondergaan een zware inhoudelijke toets door een onafhankelijke adviescommissie. Voor het mbo kan dat eventueel de Commissie macrodoelmatigheid mbo zijn. Een adviescommissie zal de fusie beoordelen aan de hand van een set van kwalitatieve en kwantitatieve criteria. Deze adviescommissie beoordeelt wat de gevolgen zijn van de fusie voor de keuzevrijheid (op zowel het niveau van de locatie, school, opleiding en bestuur), de bereikbaarheid, een gevarieerd onderwijsaanbod, de kwaliteit en de gevolgen voor de betrokkenen en de menselijke maat. De commissie behoudt de mogelijkheid om negatief te adviseren op grond van een kwantitatief criterium. Deze toets zal binnen tien weken kunnen worden afgerond. Daarnaast houdt de Minister zich altijd het recht voor om een fusie af te wijzen wanneer de fusie leidt tot een maatschappelijk onaanvaardbaar geachte inperking van de diversiteit in het stelsel en gebrek aan visie op de borging van de menselijke maat per locatie.

Kwantitatieve grenzen zware inhoudelijke toets

Fusies boven onderstaande kwantitatieve grenzen worden in ieder geval door de adviescommissie beoordeeld. Deze grenzen zullen in het kader van een aanpassing van de regeling verder uitgewerkt worden, ook voor intersectorale fusies.¹¹

- Alle institutionele fusies (tussen scholen of instellingen)
 - waarbij een school voor po ontstaat van meer dan 500 leerlingen;
 - waarbij een school voor vo ontstaat met meer dan 3.000 leerlingen of die meer dan 1.000 leerlingen voor één schoolsoort telt;
 - in het mbo.
- Alle bestuurlijke fusies
 - in het po en vo waarbij het marktaandeel van het fusiebestuur boven de 50 procent komt of boven de 35 procent in een zeer sterk stedelijke gemeente;
 - waarbij meer dan 30 scholen voor po betrokken zijn;
 - waarbij meer dan 10 scholen voor vo betrokken zijn;
 - in het mbo.

Een uitzondering wordt gemaakt voor bestuurlijke fusies in het funderend onderwijs waarbij een bestuur met slechts één school zich aansluit bij een groter bestuur of waarbij het marktaandeel na de fusie minder dan 5 procent hoger is dan het marktaandeel van het grootste bestuur. Dit zijn fusies die een geringe verschuiving in het veld veroorzaken en deze komen in aanmerking voor de toets door DUO. Voorwaarde is dat

¹⁰ In de huidige situatie kent het primair onderwijs een toets- en een adviesdrempel voor besturen- en scholenfusies. Deze drempels blijven behouden. Ook de verruiming van de adviesdrempels voor krimpgebieden als gevolg van de motie Ypma blijft behouden. Dat betekent dat besturen- en scholenfusies onder de huidige toetsdrempels niet getoetst worden door DUO en daar binnen twee weken bericht van ontvangen.

¹¹ Bij hantering van de nieuwe kwantitatieve grenzen hadden 20 van de 25 meest recente bestuurlijke fusies po in aanmerking gekomen voor de lichte toets door DUO.

betrokken besturen in de vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag niet al eerder een beroep deden op één van de twee uitzonderingen.

Aanpassing van de elementen in de fusie-effectrapportage

Uit de wetsevaluatie fusietoets en de veldraadpleging is gebleken dat de fer een nuttig en onmisbaar instrument is om de zorgvuldigheid van het fusieproces te bewaken. Daarom zal de fer de hoeksteen blijven van het fusieproces. Het maken van een fer blijft verplicht voor alle fusies in het onderwijs. Omdat er grote waarde gehecht wordt aan de legitimiteit van fusiebewegingen voor direct betrokkenen bij fusie, wordt ook in het mbo voor de deelnemers- en ondernemingsraad instemmingsrecht bij fusie geëffectueerd. In het funderend onderwijs is al sprake van instemmingsrecht voor de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad met de fer.

De fer zal daarnaast verder worden versterkt door vragen op te nemen over de wijze waarop de menselijke maat in de praktijk gestalte krijgt. In de fer komt verder meer nadruk te liggen op de zorgvuldigheid van het fusieproces en de hierbij te doorlopen stappen. In het mbo komt een nieuwe, meer passende definitie van keuzevrijheid, die meer gericht is op het niveau van locaties en opleidingen.

4.2 Borgen van de menselijke maat

Introductie algemene zorgplicht menselijke maat

Het is wenselijk om in alle gevallen er op toe te zien dat de menselijke maat wordt geborgd in het onderwijs. Schaalvergroting vergroot de kans dat de afstand tussen bestuur en belanghebbenden toeneemt en dat een gevarieerd onderwijsaanbod afneemt. Ons voorstel is om de zorgplicht menselijke maat vast te leggen als inspanningsverplichting voor het bevoegd gezag. Dit houdt in dat het bevoegd gezag er zorg voor draagt dat:

- de school, locatie of opleiding een plek is waar je je thuis kunt voelen. De organisatie van het onderwijs is zodanig ingericht dat deze voor de individuele leerling/student en leraar/docent herkenbaar, toegankelijk en overzichtelijk is;
- het management en het bestuur toegankelijk en herkenbaar zijn voor de individuele leerling/student en leraar/docent. Leerlingen, personeel en ouders met vragen en klachten kunnen bij een duidelijk herkenbare persoon terecht;
- er een dekkend en voldoende gevarieerd en toegankelijk aanbod van onderwijs is in de regio, in overleg met andere schoolbesturen en betrokken gemeenten. Voor het mbo zal dit criterium nader ingevuld worden met inachtneming van de al in het kader van de wet macrodoelmatigheid geïntroduceerde zorgplichten doelmatigheid en arbeidsmarktperspectief en de ontwikkeling van de breedte-eis;
- de wijze waarop de menselijke maat wordt ingevuld, wordt verantwoord in het schoolplan voor het funderend onderwijs en geïntegreerd jaardocument voor het mbo.

De intern toezichthouder ziet toe of het bestuur de zorgplicht menselijke maat vorm geeft met betrokkenheid van de belanghebbenden in de school. Het intern toezicht ziet immers toe op de naleving van alle wettelijke verplichtingen door het bestuur. Door de wettelijke verankering van de zorgplicht wordt ook de inspectie in positie gebracht om zich te informeren over de invulling die schoolbesturen geven aan de menselijke maat. Op het moment dat er signalen zijn dat er iets aan de hand is met de menselijke maat op school- of bestuursniveau of er grote organisatorische veranderingen of fusies plaatsvinden, kan van het bestuur worden

gevraagd om zich hierover te verantwoorden. Het toezicht op de naleving van de zorgplicht menselijke maat heeft daarmee een risicogericht karakter.

Adviesbevoegdheid mr over zorgplicht menselijke maat

De positie van de medezeggenschap wordt versterkt als het gaat om de invulling van de zorgplicht menselijke maat. In de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) wordt een adviesbevoegdheid voor de (gemeenschap-pelijke) medezeggenschapsraad opgenomen. Hiermee wordt de gang naar de Landelijke Commissie Geschillen WMS opengesteld. Ten aanzien van fusie is de wettelijke positie van de medezeggenschapsraad al goed geborgd in de WMS. De medezeggenschapsraad heeft instemmingsrecht ten aanzien van de fer en daarmee direct toegang tot de besluitvorming rondom fusie. Aangezien de borging van de menselijke maat expliciet onderdeel wordt van de fer, is de medezeggenschap goed in positie om hierover het gesprek aan te gaan met het bevoegd gezag.

De menselijke maat in het mbo

Het opnemen van de zorgplicht in de wet kan de basis vormen voor het gesprek over de menselijke maat tussen studenten, docenten en bestuurders in het mbo. In goed overleg met de MBO Raad heeft de Minister afgesproken om met de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) te bespreken of, in het kader van de menselijke maat, enkele vragen toegevoegd kunnen worden aan de periodieke metingen van studenttevredenheid (de zogenaamde JOB-monitor) of het medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO) van instellingen. Als dat het geval is, zal dat in de volgende editie van deze metingen een plek krijgen.

Ook heeft de Minister met de MBO Raad afgesproken dat er een extra paragraaf in het Geïntegreerd Jaardocument wordt opgenomen vanaf volgend jaar, waarin verslag wordt gedaan van de wijze waarop het thema van menselijke maat wordt ingevuld en op welke plekken in de organisatie er maatregelen zijn genomen om de herkenbaarheid en aanspreekbaarheid in het onderwijs te versterken. Bovenstaande inzet kan de basis vormen voor gesprekken van de medezeggenschap of andere stakeholders met het bestuur van de school. De Minister zal op basis van deze gegevens een generiek beeld creëren dat zij met de Tweede Kamer zal delen. Met deze afspraken wordt door de Minister tevens invulling gegeven aan de motie Jadnanansing/ Lucas. De Tweede Kamer vroeg hierin om te komen tot kwaliteitsafspraken met de sector over de menselijke maat in termen van de mate waarin studenten zich gekend en uitgedaagd voelen en de tevredenheid van werkgevers, docenten en vooral mbo-studenten.¹²

Voor het mbo zal de wijze van verankering van de zorgplicht en het in positie brengen van de deelnemers- en ondernemingsraad nader ingevuld worden binnen de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB), zodat we komen tot een borging van de menselijke maat die past bij de specifieke kenmerken van de sector.

¹² Kamerstukken II, 2015/2016, 31 524, nr. 277

4.3 Samenhang met andere trajecten rond fusie en samenwerking

De samenwerkingsschool

De samenwerkingsschool bekleedt een uitzonderingspositie in ons stelsel. Deze bijzondere vorm van onderwijs kan in het geval van leerlingendaling soms het laatste middel zijn om een divers onderwijsaanbod in stand te houden. Er wordt momenteel nauwelijks gebruik gemaakt van deze mogelijkheid, omdat in de mogelijkheden die de wet biedt zeer beperkt zijn en door schoolbesturen als te ingrijpend worden ervaren. De Staatssecretaris heeft daarom het wetsvoorstel samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingsschool bij de Tweede Kamer ingediend.¹³ Met het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid om een samenwerkings-school of samenwerkingsbestuur te vormen verruimd. Zo zal met het wetsvoorstel de fusietoets voor samenwerkingsscholen worden afgeschaft. De aanpassing van de wetgeving ten aanzien van de vorming van samenwerkingsscholen is complementair aan de aanpassing van de regelgeving fusietoets.

Alternatieve samenwerkingsvormen

In de wetsevaluatie en de veldraadpleging zijn constructies ter sprake gekomen waarmee de fusietoets wordt ontweken, zoals de personele unie, holding (koepelstichting) en coöperatie. Ook het lid Bisschop (SGP) heeft recent aandacht gevraagd voor dergelijke bestuurlijke samenwerkingsconstructies.¹⁴ Het amendement van het lid Bisschop beoogde het in alle sectoren onmogelijk te maken dat bestuurders van een instelling tevens lid zijn van het bestuur van een koepelstichting, die in overwegende mate (feitelijke) invloed heeft op een andere school of instelling in dezelfde sector. Wij zijn het met de indiener eens dat dit onwenselijk is, omdat het kan leiden tot belangenverstrengeling. Om die reden is in de sectorwetten reeds vastgelegd dat bestuurders in het mbo, hbo en wo niet tegelijkertijd lid mogen zijn van het college van bestuur van een andere onderwijsinstelling in diezelfde sector.

Voor het po en vo geldt een andere situatie. In beide sectorwetten zijn in het geheel geen incompatibiliteiten voor bestuurders opgenomen. Personele unies zijn in deze sectoren dus toegestaan. Op dit moment laat de Staatssecretaris een verkenning uitvoeren naar aard en omvang van diverse bestuurlijke samenwerkingsconstructies in het funderend onderwijs. Daarnaast wordt juridisch geanalyseerd in hoeverre dergelijke constructies op gespannen voet staan met de onderwijswetgeving. Over dit onderwerp zal hij de Tweede Kamer dit jaar nog een brief sturen.

5. Tot slot

Dit kabinet hecht aan de menselijke maat en heeft zich tevens ten doel gesteld om samenwerking in gebieden met leerlingendaling niet te belemmeren. Het realiseren van deze twee doelstellingen kan in elkaars verlengde liggen. Door aanpassing van de procedure en het beoordelingskader neemt de toetsingslast sterk af en worden twee belangrijke bezwaren van het veld weggenomen:

- De toetsprocedure wordt eenvoudiger. Het lokale besluitvormingsproces, het draagvlak en de menselijke maat komen centraal te staan in de toetsprocedure.

¹³ Kamerstukken II, 2015/2016, 34 512, nr. 2

¹⁴ Kamerstukken 2015/2016, 34 251, nr. 43. De regering heeft per brief op het amendement gereageerd (34 251, nr. 44). Het amendement is ingetrokken.

- De aanpassingen leiden ertoe dat noodzakelijke samenwerking, in het bijzonder bij besturen die te maken hebben met teruglopende leerlingenaantallen, beter tot stand komt. Scholen en besturen hebben daardoor meer mogelijkheden om fusies aan te gaan om de toegankelijkheid en nabijheid van het onderwijsaanbod beter te kunnen borgen. Scholen en besturen kunnen door deze aanpassing voor een oplossing kiezen die het meeste recht doet aan wensen en behoeften van alle belanghebbenden. De laatste school of schoolsoort in een dorp, wijk, kern of regio kan op deze manier zoveel mogelijk voor de lange termijn behouden blijven.

Dat de toets blijft bestaan, heeft ook nog altijd een preventieve werking richting besturen die niet goed voorbereid of vanuit oneigenlijke motieven tot fusie willen overgaan. Het kabinet treedt voorts graag in gesprek met de sectorraden over wat er nog meer kan worden gedaan om fusies vanuit oneigenlijke motieven te voorkomen. Mogelijk kan hierbij de governancecode worden betrokken. Bijvoorbeeld door te kijken naar de beloning van bestuurders van gefuseerde organisaties.

Een aantal van de hierboven voorgestelde wijzigingen behoeft wijziging van wet- en regelgeving. Het gaat hierbij in ieder geval om:

- het opnemen van de zorgplicht menselijke maat in de betreffende sectorwetten (WPO, WVO, WEB) en de toevoeging hiervan aan het schoolplan en bestuursverslag;
- het regelen van een adviesbevoegdheid van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapraad en de deelnemersraad ten aanzien van de algemene zorgplicht menselijke maat;
- het effectueren van instemmingsrecht voor de deelnemers- een ondernemingsraad bij fusies in het mbo;
- het aanpassen van de beleidsregel Fusietoets in het onderwijs en de fer;
- het toewijzen van taken omtrent fusies in het mbo aan de Commissie macrodoelmatigheid mbo, met als doel de aansluiting op de Wet macrodoelmatigheid te versterken.

Een deel van bovenstaande wijzigingen, zoals het introduceren van de zorgplicht menselijk maat, betreft het wijzigen van wetgeving. Hiervoor moeten de formele processtappen worden doorlopen. Echter, een deel van de in de brief beschreven wijzigingen kunnen door aanpassing van de beleidsregel Fusietoets op kortere termijn worden gerealiseerd. Daar waar het deze onderliggende regelgeving betreft zal deze snel na het overleg met de Tweede Kamer over deze brief kunnen worden aangepast.

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

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

Opzet van de veldraadpleging

De veldraadpleging (po, vo, mbo) heeft bestaan uit drie openbare regiobijeenkomsten in Eindhoven, Utrecht en Zwolle. Voor deze bijeenkomsten waren schoolbestuurders, schoolleiders, leden van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden en ouders uitgenodigd, onder meer via diverse nieuwsbrieven voor de doelgroep. Daarnaast is een aantal besloten gesprekken gevoerd met onderzoekers, organisaties voor ouders, voor leerlingen, vakbonden, VNG, besturenorganisaties, sectorraden, de CFTO en netwerken gericht op leerlingendaling en krimp.

De gesprekken hadden alle een sterk interactief karakter. De aanwezigen zijn om te beginnen uitgenodigd te vertellen over hun ervaringen met en meningen over de werking van de huidige fusietoets. Vervolgens is gericht doorgevraagd naar wat zij verstaan onder menselijke maat, de manier waarop deze geborgd kan worden en over welke rol de fusietoets hierin vervult.

Aan tegenstanders van de fusietoets is gevraagd welke mogelijkheden zij zien om de onderliggende waarden van de fusietoets, zoals menselijke maat, bereikbaarheid en keuzevrijheid, te borgen. Aan voorstanders van de fusietoets is gevraagd hoe klachten van schoolbesturen over bedreiging van het voortbestaan van scholen (in krimpgebieden) en administratieve lasten geadresseerd kunnen worden.

Tenslotte is in de regiobijeenkomsten en in de meeste andere gesprekken aandacht besteed aan de aanbevelingen van de CFTO en de aanbevelingen uit het rapport van ResearchNed. Ook de moties van de Tweede Kamer over de fusietoets, die zijn ingediend tijdens het nota-overleg over de initiatiefnota van het lid Straus op 7 december 2015, zijn besproken.¹⁵ Het betrof de navolgende moties:

- De aangenomen motie Veldman om schoolbesturen of medezeggenschapsraden de gelegenheid te geven om bij de CFTO een vertrouwelijke pre-toets aan te vragen aan de hand van een compleet aangeboden fusie-effectrapportage (hierna: fer).¹⁶
- De aangenomen motie Ypma/Rog/Siderius om zorgvuldig te onderzoeken op welke manier de normen van de fusietoets ook in de toekomst zo goed mogelijk recht kunnen doen aan de keuzevrijheid, menselijke maat en behoud van onderwijsvoorzieningen in gebieden waarin sprake is van demografische krimp.¹⁷
- De aangehouden motie Veldman om, indien een school volgens de prognoses van DUO binnen een termijn van zeven jaar onder de stichtingsnorm komt, een fusie of een bestuursoverdracht niet toetsplichtig te laten zijn.¹⁸
- De aangehouden motie Veldman om in het toetsingskader van de CFTO op te nemen dat wanneer een volwaardig aanbod van schoolsoorten in de regio in stand gehouden kan worden door een fusie, deze ook toe te staan.¹⁹
- De aangehouden motie Veldman/Ypma om het bestuur te verplichten, wanneer een medezeggenschapsraad daarom verzoekt, een fusie-

¹⁵ Kamerstukken II, 2015/2016, 34 226, nr. 15

¹⁶ Kamerstukken II, 2015/2016, 34 226, nr. 9

¹⁷ Kamerstukken II, 2015/2016, 34 226, nr. 12

¹⁸ Kamerstukken II, 2015/2016, 34 226, nr. 6

¹⁹ Kamerstukken II, 2015/2016, 34 226, nr. 7

- effectrapportage te laten overleggen bij de medezeggenschap bij sluiting.²⁰
- De aangehouden motie Van Meenen om de fusietoets voor primair en voortgezet onderwijs te schrappen.²¹

U treft de verslagen aan als bijlagen bij deze brief.

Uitkomsten Veldraadpleging

Beleving van de fusietoets

Het evaluatieonderzoek van ResearchNed geeft aanleiding tot heroverweging van de fusietoets. De fusietoets in haar oude vorm blijkt niet altijd goed te werken om de menselijke maat en een breed keuze-aanbod in het onderwijs te waarborgen. De verruimde kwantitatieve normen wat betreft leerlingenaantallen bieden wel meer ruimte en duidelijkheid, maar dit heeft pas na dit onderzoek plaatsgevonden. De gehanteerde norm voor het marktaandeel bij bestuurlijke fusies, waarbij het aantal scholen ondanks fusie gelijk blijft, blijkt geen geschikte indicator voor de borging van de menselijke maat en keuzevrijheid.

De ervaringen uit de veldraadpleging sluiten hier duidelijk bij aan. De huidige kwantitatief ingerichte toets is wat betreft marktaandeel niet altijd een geschikt instrument voor de borging van de menselijke maat gebleken. Een aantal van de aanwezigen tijdens de veldraadpleging meent dat de fusietoets soms onbedoeld de keuzevrijheid belemmert. Grotere besturen zijn soms beter in staat om kleine schooltjes of afdelingen in gebieden met leerlingendaling in stand te houden. Hierdoor kunnen ouders en leerlingen een betere toegang tot het onderwijs ervaren. Het borgen van de menselijke maat en het in stand houden van een breed en toegankelijk onderwijsaanbod ligt daarbij in elkaars verlengde. De meeste deelnemers aan de veldraadpleging zijn het erover eens dat een vorm van toetsing van fusies nodig blijft. Wel kan er naar andere criteria los van de leerlingeaantallen gekeken worden, het is bijvoorbeeld zaak om te toetsen of er voldoende draagvlak is voor een fusie en of het fusieproces correct is doorlopen. Het blijft van belang om te voorkomen dat er onwenselijk grote besturen en monopolies ontstaan.

Beelden bij het begrip menselijke maat

Het kabinet hecht veel waarde aan de menselijke maat in het onderwijs. Ook in de veldraadpleging kwam dit thema naar voren als zeer belangrijk voor de gesprekspartners. Ouders, docenten en bestuurders beschreven wat zij verstaan onder de menselijke maat. Hierbij gaat het om begrippen als herkenbaarheid en aanspreekbaarheid voor studenten/leerlingen, ouders en personeel, op het niveau van de onderwijslocatie. Die locatie moet overzichtelijk zijn. Belanghebbenden moeten daarnaast kunnen meedenken in het besluitvormingsproces. Het gaat om het gevoel gekend, herkend en gehoord te worden. Diversiteit in onderwijsaanbod is voor de betrokkenen van belang, maar het gaat dan met name om het kunnen maken van een keuze tussen locaties, scholen en schoolsoorten en opleidingen. Het kunnen maken van een keuze tussen besturen acht men van minder groot belang.

De veldraadpleging leidt voor ons tot de volgende bevindingen:

- Er is deels nog steeds draagvlak voor een vorm van toetsing van fusies;

²⁰ Kamerstukken II, 2015/2016, 34 226, nr. 8

²¹ Kamerstukken II, 2015/2016, 34 226, nr. 13

- De betrokkenen hebben veel waardering voor de fer;
- Het borgen van de menselijke maat wordt nu gekoppeld aan de fusietoets, maar zou altijd een onderwerp van gesprek moeten zijn bij alle besturen, ook als er geen fusie aan de orde is;
- De huidige toets wordt door een deel van de betrokkenen als belemmerend ervaren. Dit geldt met name voor besturen die te maken hebben met leerlingendaling;
- Betrokkenen noemen ook de belemmering bij fusies tussen openbaar en bijzonder onderwijs;
- Er ontstaan momenteel alternatieve samenwerkingsvormen om de fusietoets te ontwijken zoals een personele unie, een holding (koepelstichting) of een coöperatie. In sommige gevallen kan zelfs worden gesproken van pseudo-fusies die mogelijk niet gewenst zijn vanuit de optiek van leerlingen/studenten, ouders en docenten.

Op verzoek van de leden Veldman en Ypma heeft tevens een verkenning plaatsgevonden of de positie van de mr bij sluiting versteviging behoeft. De hoogleraren van de NCOR hebben in een eerder advies reeds aangegeven dat een besluit tot sluiting van scholen in de eerste plaats bij het bevoegd gezag ligt.²² De mr heeft, in lijn met dit advies van de hoogleraren, adviesrecht ten aanzien van het beëindigen van het onderwijs op een school en instemmingsrecht op de regeling van de gevolgen van de sluiting voor personeel en leerlingen. Daarnaast heeft de mr de mogelijkheid om alternatieven voor een fusie of sluiting van scholen aan te dragen. Om mr'en hier uitdrukkelijk op te wijzen heeft de geschillencommissie een handreiking opgesteld en geplaatst op haar website.²³ De mr kan op grond van zijn initiatiefrecht aan het bevoegd gezag alternatieven voorstellen voor een fusie of sluiting. Het bevoegd gezag moet een dergelijk alternatief tenminste één keer bespreken met de mr en dan gemotiveerd aangeven hoe hij hiermee om wil gaan. Indien het bevoegd gezag niet mee wil gaan in het alternatief, kan de mr negatief adviseren op de voorgenomen sluiting en niet instemmen met de gevolgen voor het personeel en de leerlingen. De mr kan dit adviesgeschied aanhangig maken bij de geschillencommissie. De geschillencommissie beoordeelt of het bevoegd gezag bij het niet of niet geheel volgen van het advies in redelijkheid tot zijn voorstel heeft kunnen komen. Deze procedure geeft de mr wel handvatten om met het bevoegd gezag in gesprek te komen wanneer sluiting aan de orde is.

De achtergrond van de vraag van de leden Veldman en Ypma is ons wel duidelijk. Het betreft de zorg dat scholen in het funderend onderwijs mogelijk vestigingen sluiten, om de leerlingen vervolgens over te schrijven naar een andere vestiging. Op deze manier wordt de fusietoets ontlopen. We zullen deze «sluiproute» verkennen en ons beraden op een mogelijke aanpak.

²² NCOR, 2014, *Coöperatie van kleine scholen. Onderzoek voor de directie PO, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*.

²³ <https://onderwijsgeschillen.nl/sites/default/files/publicaties/publicaties%20sog/advies%20EC%20handreiking%20bij%20fusie%20of%20sluiting%20school.pdf>

AANTAL DOOR CFTO BEHANDELDE FUSIEAANVRAGEN NAAR SOORT FUSIE EN SECTOR VAN 1 OKTOBER 2011 TOT 30 JUNI 2016

	Besturenfusie	Besturenfusie en instituti- oneel	Institutionele fusie met bestuursover- dracht	Institutionele fusie	Bestuurs- overdracht	Totaal
PO	88	-	13	5	1	107
VO	6	2	1	6	1	16
MBO	-	2	-	-	-	2
Intersectoraal	28	3	2	-	4	37
WEC	1	-	-	8	2	11
Totaal	95	2	14	19	4	173

Hier worden drie soorten fusies onderscheiden:

- Besturenfusie: fusie tussen rechtspersonen die ieder het bestuur vormen van één of meer instellingen voor onderwijs, zodanig dat nadien maar één rechtspersoon overblijft;
- Bestuursoverdracht: overdracht van een school of instelling van de ene rechtspersoon aan een andere rechtspersoon, waarbij beide rechtspersonen in stand blijven. Wettelijk gezien wordt een bestuursoverdracht overigens beschouwd als een vorm van besturenfusie;
- Institutionele fusie: fusie waarbij meerdere scholen of instellingen worden samengevoegd tot één school of instelling.

Aantal negatieve adviezen en besluiten 1 oktober 2011 tot 30 juni 2016

	Totaal
Negatieve adviezen CFTO	15 ¹
Positief besluit	8
Negatief besluit	7

¹ Het gaat om 12 bestuurlijke fusies en 3 bestuurlijk-institutionele fusies

Huidige omvang scholen en schoolbesturen

Primair onderwijs

Gemiddelde schoolgrootte	221 leerlingen
Gemiddelde omvang bestuur	1.445 leerlingen
	6,5 school
Besturen met minder dan 5 scholen	59%
Besturen met 1 school	43%
Besturen met 15 scholen of meer	15%
Besturen met 30 scholen of meer	2%

Voortgezet onderwijs¹

Gemiddelde schoolgrootte	1.535 leerlingen
Gemiddelde omvang bestuur	2.949 leerlingen
	1,9 school
Besturen met minder dan 5 scholen	92%
Besturen met 1 school	71%
Besturen met 10 scholen of meer	2%

¹ De cijfers zijn inclusief agrarische opleidingscentra (aoc's)

Middelbaar beroepsonderwijs

Gemiddelde omvang bol-opleidingslocatie	868 bol-leerlingen ¹
---	---------------------------------

Middelbaar beroepsonderwijs

Aantal bol-opleidingslocaties met minder dan 500 leerlingen	217
Aantal bol-opleidingslocaties met meer dan 1.500 leerlingen	74
Aantal bol-opleidingslocaties met meer dan 5.000 leerlingen	5
Gemiddelde reikwijdte instelling (bevoegd gezag)	6.900 leerlingen (bol en bbl)
	6 opleidingslocaties bol

¹ In het mbo wordt een onderscheid gemaakt tussen bol en bbl-opleidingen: de beroepsopleidende- en beroepsbegeleidende leerweg. In deze tabel zijn alleen de bol-leerlingen en -locaties meegeteld, omdat de bbl-leerlingen in de regel 4 dagen in de week in de praktijk werkzaam zijn. Ca. 80 procent van de mbo-leerlingen volgt een bol-opleiding (380.000)