

Vergaderjaar 2019–2020

35 104

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet medezeggenschap op scholen in verband met het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 13 december 2019

De regering is de leden van de fracties van de VVD, D66, de PvdA en de SP van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap erkentelijk voor de gestelde vragen. Op de vragen zal hierna in de volgorde van het voorlopig verslag worden ingegaan.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog een vraag.

De leden van de D66-fractie hebben met genoeg kennisgenomen van het wetsvoorstel om de centrale fusietoets voor scholen af te schaffen. Deze leden hebben daarbij nog wel enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot afschaffing van de fusietoets in het funderend onderwijs. Graag maken zij van de gelegenheid gebruik de regering hierover enkele vragen te stellen.

De leden van de SP-fractie hebben met zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel tot afschaffing van de fusietoets in het funderend onderwijs. Deze leden hechten veel waarde aan het doel van de huidige wet (de fusietoets), te weten het tegengaan van ongewenste schaalvergroting in het funderend onderwijs, en vrezen dat met de afschaffing van de fusietoets dat doel nog verder uit het zicht raakt. De leden van de SP-fractie zijn vooralsnog niet overtuigd van de argumenten van de regering voor afschaffing van deze toets en hebben over de voorgestelde afschaffing een aantal vragen.

2. Naar afschaffing fusietoets in het funderend onderwijs

De titel van het wetsvoorstel impliceert dat de fusietoets in het funderend onderwijs wordt afgeschaft, terwijl de fusietoets op decentraal niveau juist blijft. Zou het niet beter zijn de titel van het wetsvoorstel aan te passen, zo vragen de leden van de D66-fractie.

Met de inwerkingtreding van de Wet van 27 januari 2011 tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het invoeren van een fusietoets in het onderwijs (hierna: Wet fusietoets in het onderwijs) zijn twee instrumenten in de onderwijswetten geïntroduceerd: de fusie-effectrapportage en de fusietoets.¹ Het doel van de Wet fusietoets in het onderwijs was het verstevigen van de legitimatie van het fusieproces met de fusie-effectrapportage en het waarborgen van de keuzevrijheid met de fusietoets. In de fusie-effectrapportage worden de afspraken, motieven en verwachte effecten rondom de fusie vastgelegd. Dit instrument dient ter ondersteuning en ter bevordering van het gesprek tussen alle betrokkenen (medezeggenschapsraden, Raden van Toezicht, personeel, leerlingen) over de afspraken en doelen van de voorgenomen fusie. De fusie-effectrapportage verschaft duidelijkheid aan de medezeggenschapsraad wanneer deze zich een oordeel vormt over de voorgenomen fusie en het besluit daar al dan niet mee in te stemmen. De fusie-effectrapportage is een wettelijke verplichting en dat blijft zo na afschaffing van de fusietoets. Het tweede instrument, de fusietoets, is de verplichte goedkeuring van de Minister bij een voornemen tot fusie. Onderdeel van deze procedure is dat de Minister zich bij voorgenomen fusies boven een bepaalde toetsdrempel laat adviseren door een onafhankelijke adviescommissie. Met onderliggend wetsvoorstel wordt het laatste instrument, de fusietoets, afgeschaft. De naam «afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs» is daarmee een correcte beschrijving van hetgeen in het wetsvoorstel wordt geregeld. De toets door de Minister op voorgenomen fusies komt met dit wetsvoorstel te vervallen, hoewel de waarborgen rondom de fusie op lokaal niveau in stand blijven. Die waarborgen betreffen echter niet een fusietoets op decentraal niveau. Daar komt bij dat de fusie-effectrapportage met dit wetsvoorstel zelfs wordt versterkt. De rol en de bevoegdheden van de medezeggenschapsraad blijven onveranderd. Met de voorgestelde toevoeging om in de fusie-effectrapportage afspraken te maken over wat te doen bij een negatieve uitkomst van de evaluatie van de fusie krijgt de medezeggenschapsraad de mogelijkheid om deze rol krachtiger in te vullen. De medezeggenschapsraad kan haar invloed dus ook na de evaluatie van de fusie nog blijven uitoefenen.

In het kader van het vertrouwen dat de regering in de memorie van toelichting (p. 10) geeft aan de afweging op lokaal niveau, wijzen de leden van de PvdA-fractie graag op het volgende. Van de 219 fusie-aanvragen werden er 15 niet goedgekeurd door de Commissie Fusietoets Onderwijs (CFTO), en daarvan werd in 8 gevallen afgeweken door de Minister. Dit betekent dus dat 7 fusies niet zijn doorggegaan. Hoe gaat de regering voorkomen dat soortgelijke niet-gewenste fusies dankzij het afschaffen van de fusietoets doorgang vinden, zo vragen deze leden. Van deze door de leden van de PvdA-fractie genoemde 7 gevallen, waarin de Minister het advies van de CFTO heeft overgenomen, hebben 3 fusies geen goedkeuring ontvangen vanwege het zogenoemde continuïteitscriterium. Deze gevallen deden zich voor in de periode van oktober 2014 tot juni 2018. Bij deze drie fusie-aanvragen werd niet aan dit criterium voldaan, zoals geregeld in de sectorwetten (de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra), waardoor geen samenwerkingsbestuur kon worden gevormd. Voor 1 januari 2018 kon alleen een samenwerkingsbestuur worden gevormd als door de fusie de continuïteit van het openbaar of het bijzonder onderwijs gehandhaafd kon blijven en met de bestuurlijke fusie werd voorkomen dat een of meer daarbij betrokken scholen werd opgeheven of niet meer voor bekostiging in aanmerking kwam.² Dit criterium voor het vormen van een samenwerkingsbestuur is per 1 januari

¹ Kamerstukken II, 2010/11, 32 040 en Stb. 2011, 287.

² Kamerstukken II, 2015/16, 34 512, nr. 3, p. 22.

2018 uit de sectorwetten geschrapt met de Wet samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingsschool.³ Het doel van het schrappen van de continuïteitseis voor het samenwerkingsbestuur is om weer terug te keren naar de oorspronkelijke bedoeling van het model samenwerkingsbestuur, waarbij het aan de autonomie van besturen wordt gelaten om al dan niet te kiezen voor deze bestuurlijke fusie.⁴ Daarom kan dit criterium niet langer een aanleiding vormen om een voorgenomen fusie niet toe te staan. In de andere 4 gevallen hebben de voorgenomen fusies geen goedkeuring ontvangen, omdat het marktaandeel van de betreffende schoolbesturen groter was dan 50 procent, zoals geregeld in de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs. Bij een marktaandeel van 50 procent of meer was er volgens deze regeling sprake van een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie in het onderwijsaanbod, tenzij er een rechtvaardigingsgrond aanwezig was. In deze gevallen was van een rechtvaardigingsgrond geen sprake. In 2013 heeft de toenmalige Staatssecretaris, na een negatief advies van de CFTO, een negatief besluit op een bestuurlijke fusie genomen. Uiteindelijk heeft de toenmalige Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap dit besluit moeten herzien na uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. In de wet (in casu de Wet op het primair onderwijs) was een kwalitatief criterium opgenomen wanneer de Minister een fusieaanvraag kon afwijzen: de variatie van het onderwijsaanbod. De Raad van State heeft geoordeeld dat de rechtbank terecht de beleidsregel buiten toepassing had gelaten en het besluit van 15 mei 2013 had vernietigd.⁵ Dit omdat van een significante belemmering van het onderwijsaanbod ter plaatse geen sprake is, maar de Staatssecretaris desondanks met toepassing van artikel 10 van de beleidsregels een significante belemmering heeft aangenomen op de enkele grond dat het marktaandeel na de fusie zou stijgen naar 67 procent van de scholen voor het primair onderwijs in de betrokken gemeenten. De enkele vaststelling dat een bestuur na de fusie een marktaandeel van meer dan 50 procent heeft, is zodoende niet toereikend gebleken om te komen tot de conclusie dat sprake is van een significante belemmering van de variatie van het onderwijsaanbod. Ten aanzien van de voornoemde 7 gevallen kan dus worden gesteld dat er daarbij twee soorten fusies zijn te onderscheiden: 3 fusies die niet zijn goedgekeurd, omdat niet werd voldaan aan het continuïteitscriterium, en 4 fusies die niet zijn goedgekeurd vanwege een te groot marktaandeel. Vanaf 1 januari 2018 is het continuïteitscriterium geschrapt en het marktaandeel alleen is geen grond gebleken om een fusie niet op goed keuren. Aan deze twee soorten fusies zal dus in de toekomst, met of zonder behoud van de fusietoets in zijn huidige vorm, de goedkeuring niet worden onthouden.

In de eerste plaats vragen de leden van de SP-fractie de regering waarom zij ervoor gekozen heeft de CFTO reeds af te schaffen vóór de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel. Is dat niet de verkeerde volgorde, zo vragen de leden van deze fractie. Is de regering voornemens de CFTO weer op te richten indien het wetsvoorstel ter afschaffing van de fusietoets wordt verworpen in de Eerste Kamer, zo vragen de leden van deze. De leden van de SP-fractie vragen of de regering de mening deelt dat met de eerdere versoepelingen en daarna de afschaffing van de CFTO de fusietoets de facto al is afgeschaft.

³ Wet van 19 augustus 2017 tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met de vereenvoudiging van de vorming van samenwerkingsscholen (Wet samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingsschool), Stb. 2017, nr. 327.

⁴ Kamerstukken II, 2015/16, 34 512, nr. 3, p. 23.

⁵ Raad van State, 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:365.

Met de introductie van de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs 2017⁶ zijn, naar aanleiding van de evaluatie van de Wet fusietoets in het onderwijs⁷ en de veldraadpleging⁸, de criteria voor welke fusie onder de fusietoets valt bijgesteld. Dit betekende dat de toetsdrempel voor inhoudelijke advisering is verhoogd voor fusies in het funderend onderwijs. Als gevolg hiervan kwamen nog maar weinig fusies in aanmerking voor inhoudelijke advisering door de Commissie Fusietoets Onderwijs (CFTO). Tevens is in 2017 geregeld dat bij fusies in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) niet langer door de CFTO geadviseerd werd. De advisering is bij de Commissie Macrodoelmatigheid MBO (CMMBO) neergelegd. Er werden dus minder fusies aan de CFTO voorgelegd voor advisering. In relatie tot de hierboven geschetste ontwikkeling dat de belangrijkste gronden voor afwijzing zijn komen te vervallen, betekende dit een afname van de bij de CFTO belegde taak om over voorgenomen fusies te adviseren. Vanwege de beperkte resterende adviseringstaken is uiteindelijk besloten om – in het verlengde van deze eerdere wijzigingen – de CFTO af te schaffen. In de brief aan de Tweede Kamer van 20 april 2018, waarin de afschaffing van de fusietoets is aangekondigd, heeft de Minister aangegeven dat de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs 2017 zou worden gewijzigd.⁹ Met die wijziging is de adviserende taak van de CFTO per 1 augustus 2018 de jure komen te vervallen. Op dit moment zijn de regels inzake de fusietoets nog steeds van kracht. Voor een voorgenomen fusie moet nog steeds goedkeuring verleend worden door de Minister, waarvoor een lichte, procedurele toets wordt gedaan op de voorgenomen fusie. In reactie op de vraag van de leden van de SP-fractie naar de eerdere versoepelingen kan de regering, zoals hierboven is uiteengezet, aangeven dat in de loop van de jaren de regels inzake de fusietoets verschillende keren zijn gewijzigd. Dit naar aanleiding van de dalende leerlingenaantallen en de evaluatie van de Wet fusietoets in het onderwijs in 2015¹⁰ en de daaropvolgende veldraadpleging.¹¹ De versoepelingen die hebben plaatsgevonden sloten aan bij de praktijk: er was sprake van krimp en door scholen en besturen werd bureaucratie ervaren in het fusieproces. Uit de eerder genoemde wetsevaluatie van 2015 en de daarop volgende veldraadpleging blijkt onder meer dat scholen, ouders, leraren en besturen de huidige fusietoets met een advies van de CFTO ervaren als een moeizaam en complex proces met een ongewisse uitkomst. Om een kwalitatief, bereikbaar en gevarieerd onderwijsaanbod voor leerlingen te behouden wordt vergaande lokale samenwerking noodzakelijk geacht. De fusietoets mag hiervoor geen belemmering vormen. De lichte variant van de fusietoets is tot nu toe behouden gebleven. Onderliggend wetsvoorstel beoogt om de fusietoets in zijn geheel af te schaffen voor het funderend onderwijs en daarmee aan te sluiten bij de praktijk. De regering wil ten slotte niet vooruitlopen op de besluitvorming op het voorliggende wetsvoorstel van de Eerste Kamer.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie de regering of zij achteraf van mening is dat de kritiek op de schaalvergroting die destijds ten grondslag lag aan de invoering van de fusietoets onterecht was. Of vindt de regering dat schaalvergroting in het onderwijs nog steeds beperkt zou moeten worden, zo vragen de leden van deze fractie. Indien de regering dit doel niet (meer) onderschrijft, kan zij dan toelichten waarom schaalvergroting in het onderwijs in het algemeen niet (langer) ongewenst is, en niet alleen

⁶ Stcrt. 2017, 41402.

⁷ ResearchNed, Evaluatie Wet fusietoets, maart 2015.

⁸ Kamerstukken II, 2015/16, 32 040, nr. 23.

⁹ Kamerstukken II, 2017/2018, 31 293 en 31 289, nr. 390.

¹⁰ ResearchNed, Evaluatie Wet fusietoets, maart 2015.

¹¹ Kamerstukken II, 2015/16, 32 040, nr. 23.

als het gaat om onderwijs in krimpgebieden, zo vragen de leden van voornoemde fractie.

Belangrijke redenen voor de invoering van de fusietoets in 2011 door het kabinet Balkenende-IV waren het versterken van het fusieproces op het gebied van legitimatie en het waarborgen van de keuzevrijheid. In de afgelopen jaren zijn de omstandigheden in het onderwijs echter veranderd. De leerlingendaling heeft eerst het basisonderwijs getroffen en treft nu ook het voortgezet onderwijs. Ten opzichte van het schooljaar 2017/2018 daalt het aantal leerlingen in het primair onderwijs met 4,4 procent tot 2023. In het voortgezet onderwijs daalt het aantal leerlingen tussen 2017 en 2032 met gemiddeld 12 procent.¹² Daardoor is het niet langer vanzelfsprekend dat vele, kleine schoolbesturen een divers onderwijsaanbod kunnen garanderen. In deze context dient het argument over schaalgrootte te worden genuanceerd. In de situatie van leerlingendaling betekent dit dat het juist de grotere besturen zijn die een divers aanbod kunnen garanderen. Voorbeelden van schoolbesturen met een divers onderwijsaanbod staan bij de beantwoording van vragen van de leden van de PvdA-fractie naar concrete voorbeelden. Wel blijft het van belang stil te staan bij de menselijke maat van het onderwijs in de context van fusie, daarom wordt met dit wetsvoorstel de borging van de menselijke maat een wettelijk verplicht onderdeel van de fusie-effectrapportage. De regering is bovendien van mening dat de juiste schaalgrootte in het onderwijs geen gefixeerd gegeven is. Deze wordt immers bepaald door de aard, het type en het soort onderwijs dat wordt aangeboden, alsook door regionale omstandigheden. Het is aan het schoolbestuur om zijn organisatie vanuit de eigen onderwijskundige visie en doelen in te richten. Ik vind hierbij steun in de conclusies van prof. dr. Edith Hooge (hoogleraar Onderwijsbestuur bij TIAS, Universiteit van Tilburg) in haar lezing «Schaalgrootte in onderwijs is elastisch»¹³ en prof. dr. Renée van Schoonhoven (Bijzonder hoogleraar onderwijsrecht, Vrije Universiteit Amsterdam) in haar essay «Schaal in beschouwing».¹⁴ Bij de beantwoording van vragen van de leden van de PvdA-fractie over voorbeelden van grotere besturen die in staat blijken om met behoud van diversiteit kleinschalig onderwijs vorm te geven, en van grotere besturen die daarin niet slagen, van vragen van voornoemde leden over de analyse van prof. dr. Devos en van vragen over de mening van de regering naar de optimale omvang van een onderwijsorganisatie, wordt uitgebreid ingegaan op schaalgrootte. Schaalgrootte is een terugkerend thema in het onderwijs. Daarom is het wenselijk om stil te staan bij de betekenis daarvan. Op verzoek van de Tweede Kamer zal de regering onderzoek doen naar de voor- en nadelen van verschillende schaalgrootten in het onderwijs, met daarbij aandacht voor de menselijke maat, goed bestuur en regionale factoren.¹⁵

Indien de regering nog steeds het doel van het tegengaan van ongewenste schaalvergroting onderschrijft, hoe beziet zij dan het te verwachten effect van de afschaffing van de fusietoets, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Zoals hierboven aangegeven, had de Wet fusietoets in het onderwijs tot doel om het fusieproces op het gebied van legitimatie te versterken en de

¹² Kamerstukken II, 2017/2018, Kamerstuk 31 293, nr. 394.

¹³ Hooge, E. (2019). «Schaal is elastisch» (lezing tijdens afscheidssymposium CFTO, 14 januari 2019). Gepubliceerd op 28 januari 2019 op <https://www.cfto.nl/documenten/publicaties/2019/01/01/presentatie-edith-hooge>.

¹⁴ Van Schoonhoven, R. (2019). «Schaal in beschouwing: over het belang van zicht op schaalgrootte in het onderwijs» (essay gepresenteerd tijdens afscheidssymposium CFTO, 14 januari 2019). Gepubliceerd op 14 januari 2019 op <https://www.cfto.nl/documenten/circulaires/2019/01/01/essay-van-schoonhoven>.

¹⁵ Kamerstukken II, 2018/2019, 35 104, nr. 16.

keuzevrijheid te waarborgen.¹⁶ Voor het versterken van de legitimatie is toen de fusie-effectrapportage ingevoerd; de toets van de Minister zag op het waarborgen van de keuzevrijheid. Om redenen zoals hierboven uiteengezet is dit laatste, ingrijpende instrument niet meer noodzakelijk. Door het behoud van de fusie-effectrapportage blijft het instrument voor de legitimatie van het fusieproces bestaan en gewaarborgd. In de fusie-effectrapportage is tevens wettelijk verplicht dat er overwegingen ten aanzien van de keuzevrijheid worden opgenomen. Zo kunnen alle betrokkenen bij de fusie ook deze overwegingen meewegen in hun beslissing. Uit de ervaring met de praktijk blijkt dat het fusieproces zorgvuldig wordt doorlopen. De aanvragen voor fusies met bijlagen (zoals de fusie-effectrapportage) die DUO ontvangt, laten zien dat het fusieproces in de praktijk zorgvuldig verloopt en dat alle betrokkenen hun rol kunnen spelen in het proces. Een belangrijk onderdeel daarvan is de instemming van de medezeggenschapsraad, welke als poortwachter functioneert in het proces. Klopt er iets niet, dan kan de medezeggenschapsraad haar instemming onthouden. Dit geeft de regering vertrouwen in het lokale proces. Ten aanzien van de keuzevrijheid merkt de regering op dat de kaders voor het bieden van keuzevrijheid zijn veranderd. Met de wet Samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingsschool (hierna: Wet samenwerkingsschool) is vanaf 1 januari 2018 bijvoorbeeld een extra mogelijkheid gecreëerd om keuzevrijheid te waarborgen.¹⁷ Met deze wet zijn de mogelijkheden voor het vormen van een samenwerkingsschool verruimd. Dit betekent dat via die weg zowel openbaar als bijzonder onderwijs in een school kunnen worden aangeboden als een van de twee ernstig onder druk staat. Tegelijkertijd met het onderhavige voorstel ligt het wetsvoorstel Meer ruimte voor nieuwe scholen voor bij uw Kamer.¹⁸ Met dat wetsvoorstel worden meer mogelijkheden geboden om een nieuwe school te stichten en zo de keuzevrijheid te vergoten. Dat wetsvoorstel heeft tot doel het onderwijs beter te laten aansluiten bij de wensen van ouders en leerlingen. Daarmee wordt de keuzevrijheid versterkt.

De regering constateert dat in de praktijk de fusietoets weinig fusies heeft tegengehouden en concludeert in de memorie van toelichting dat dat «vertrouwen [geeft] dat er op lokaal niveau een zorgvuldige afweging over (voorgenomen) fusies plaatsvindt».

Kan de regering toelichten waarop dat vertrouwen precies is gebaseerd, zo vragen de leden van de SP-fractie.

In nagenoeg alle aanvragen die in het kader van voorgenomen fusies zijn gedaan, valt terug te zien dat de wettelijke procesvereisten goed zijn doorlopen. Zo leggen besturen de motieven voor en de beoogde effecten van de voorgenomen fusie vast in de fusie-effectrapportage. Die rapportage geeft alle betrokkenen een stem en vormt als zodanig een waarborg voor een zorgvuldige afweging. De rapportage bevat bijvoorbeeld een advies van het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente(n).

Het is de ervaring van de regering dat deze rapportage zorgvuldig en volledig wordt ingevuld. Ook wordt de instemming van de medezeggenschapsraad op de fusie en de fusie-effectrapportage verkregen. Dit betekent dat er een overleg is gevoerd tussen het schoolbestuur en de medezeggenschapsraad, dat beide partijen daarin overeenstemming met elkaar hebben gevonden en dat de gemaakte afspraken zijn vastgelegd in de fusie-effectrapportage. Met het onderliggende wetsvoorstel wordt het structurele overleg tussen bestuur en medezeggenschapsraad gedurende het fusieproces bovendien wettelijk vastgelegd. In de Wet Medezeggen-

¹⁶ Kamerstukken II, 2010/11, 32 040 en Stb. 2011, 287.

¹⁷ Stb. 2017, 327.

¹⁸ Kamerstukken I, 2019/2020, 35 050.

schap op Scholen (WMS) wordt met onderhavige wetsvoorstel opgenomen dat vanaf het voornemen tot aan het besluit tot fusie het bevoegd gezag en de medezeggenschapsraad regelmatig bij elkaar dienen te komen om de voorgenomen fusie te bespreken. Al met al is voor het grote merendeel van de aanvragen die in het kader van voorgenomen fusies zijn gedaan, onzorgvuldigheid in het fusieproces geen reden geweest om de aanvraag af te keuren. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt bovendien de fusie-effectrapportage versterkt. Het onderdeel menselijke maat bij fusies wordt in de fusie-effectrapportage nu ook wettelijk geborgd. De menselijke maat is dan expliciet onderdeel van de afweging voor de voorgenomen fusie. Ook wordt er een verplicht onderdeel aan de fusie-effectrapportage toegevoegd: de afspraken tussen het bevoegd gezag en de medezeggenschapsraad over wat het bevoegd gezag gaat doen in het geval van een fusie met een negatieve uitkomst.

Zou de conclusie niet ook kunnen zijn, dat de fusietoets dus niet (voldoende) heeft gewerkt zoals deze door de wetgever destijds bedoeld was, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Het doel van de Wet fusietoets in het onderwijs was om de legitimatie van het fusieproces te verstevigen door middel van de fusie-effectrapportage en de keuzevrijheid te waarborgen door middel van een toets van de Minister.¹⁹ Het doel van de fusietoets was niet simpelweg om fusies tegen te houden. Het is daarom niet juist om uit het beperkte aantal afgekeurde aanvragen te concluderen dat de fusietoets onvoldoende heeft gewerkt. Het criterium bij de beoordeling van de geslaagdheid van de fusietoets zou moeten zijn of deze een inhoudelijk juiste beoordeling in het fusieproces met zich meebracht. In dat licht bezien zou de fusietoets onvoldoende hebben gewerkt indien ook aan onzorgvuldig doorlopen besluitvormingsprocessen, gebrekkige aanvragen en fusies met een significante belemmering van de keuzevrijheid een groen licht zouden zijn gegeven. Dat is niet het geval. In de gevallen waarin de Minister zijn goedkeuring heeft verleend, blijkt dat ook het besluitvormingsproces op het lokale niveau zorgvuldig is doorlopen en de keuzevrijheid gewaarborgd is. De fusietoets heeft dus niet onvoldoende gewerkt. Omdat in de praktijk het besluitvormingsproces op het lokale niveau zorgvuldig wordt doorlopen, heeft de fusietoets door de Minister in de praktijk nauwelijks tot andere conclusies geleid dan de besluitvorming op lokaal niveau. Om die reden acht de regering de huidige fusietoets geen zinvolle stap meer in het fusieproces.

Hoe beoordeelt de regering in dit verband de verschillende versoepelingen van de fusietoets zoals die sinds de invoering zijn doorgevoerd, zo vragen de leden van voornoemde fractie.

Zoals hierboven aangegeven bij de beantwoording van soortelijke vragen van uw fractie over het afschaffen van de CFTO voor de parlementaire behandeling, is over de verschillende versoepelingen nog het volgende toe te lichten. In 2014 is de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs gewijzigd. Met deze wijziging is de lichte, procedurele toets geïntroduceerd voor voorgenomen fusies in krimpgebieden. Goedkeuring van de Minister bij ernstige leerlingendaling bleef een vereiste, maar het inwinnen van het advies bij de CFTO was in gevallen van ernstige krimp niet langer verplicht. In 2017 is de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs 2017 vastgesteld. Daarmee was voor de meeste fusies in het funderend onderwijs het inwinnen van het advies bij de CFTO niet langer verplicht. In 2018 is deze regeling gewijzigd.

Bij het grootste deel van de fusies in het funderend onderwijs wordt sindsdien enkel nog de lichte variant van de fusietoets toegepast. Daarmee is de taak van de CFTO voor een groot deel komen te vervallen.

¹⁹ Kamerstukken II, 2008/09, 32 040, nr. 3.

Met de verschillende wijzigingen zijn zodoende stappen gezet om aan te sluiten bij de praktijk. De fusietoets behelst bij invoering een inhoudelijk accurate beoordeling van de fusie. Echter, gezien het feit dat de lokale partijen in de besluitvorming in het grote merendeel van de gevallen al tot dezelfde conclusie waren gekomen als de Minister en dat bij het lokale proces zorgvuldige afwegingen plaatsvinden aan de hand van de wettelijke criteria die daarvoor gelden, blijkt de fusietoets niet langer een constructieve stap in het fusieproces. Gegeven het feit dat de fusietoets wel administratieve lasten met zich meebrengt en zo mogelijke samenwerking tussen schoolbesturen kan belemmeren, is besloten om reeds aansluiting te zoeken bij de praktijk, vooruitlopend op het onderhavige wetsvoorstel.

Zou niet ook een conclusie van de door de regering genoemde cijfers (van het geringe aantal afwijzingen van alle fusieaanvragen) kunnen zijn dat de fusietoets onvoldoende effectief heeft gewerkt, maar daarom juist aangescherpt in plaats van afgeschaft zou moeten worden, zo vragen de leden van de SP-fractie. Deze leden menen dat een dergelijke aanscherping eventueel gecombineerd zou kunnen worden met een versoepeling (aanpassing) daar waar nodig, met name in de krimpgebieden. Erkent de regering dat een dergelijke aanpassing van de fusietoets een alternatief had kunnen zijn voor de voorgenoemde afschaffing, en zo ja, waarom heeft de regering niet voor een dergelijk alternatief gekozen, zo vragen deze leden.

Hiervoor, bij soortgelijke vragen hierover van de leden van de PvdA-fractie, is al aangegeven waarom de cijfers niet de conclusie rechtvaardigen dat de fusietoets onvoldoende effectief heeft gewerkt. Terugkijkend naar de ingediende aanvragen en de genomen beslissingen hierop, ziet de regering geen aanleiding om de fusietoets te verscherpen. Bovendien is het doel van de afschaffing van de fusietoets niet om schaalvergroting te bevorderen, maar om meer ruimte te creëren voor lokale samenwerking. Een verscherping van de fusietoets belemmert scholen en besturen juist in het aangaan van de samenwerking die essentieel is voor het in stand houden van een divers onderwijsaanbod. In die zin staat een verscherping van de fusietoets haaks op het doel van dit wetsvoorstel.

3. Fusieren in het funderend onderwijs: de praktijk na afschaffing fusietoets

Zoals door Minister Slob aan de orde is gesteld, zorgt de fusie-effectrapportage ervoor dat de betrokken schoolbesturen en de betrokken medezeggenschapsraad al in een vroeg stadium met elkaar in gesprek gaan over een (voornemen tot) fusie. De fusie-effectrapportage bevat in ieder geval een evaluatie van de fusie. In dit onderdeel wordt omschreven wanneer en hoe de fusie wordt geëvalueerd, met name op punten van omvang, continuïteit en keuzevrijheid. De leden van de VVD-fractie vragen de regering wat er wordt bedoeld met de zin dat de fusie-effectrapportage «ten minste een weergave van de afspraken (bevat) tussen het bevoegd gezag en de medezeggenschapsraad over wat het bevoegd gezag gaat doen in het geval van een evaluatie met een negatieve uitkomst» (artikel 53f, tweede lid, onderdeel j). Deze leden vragen de regering of zij dit – eventueel aangevuld met voorbeelden – nader kan toelichten. Bij de beantwoording van deze vraag wordt tevens ingegaan op de vraag van de leden van de D66-fractie over artikel 64a, tweede lid, onderdeel j, van het voorstel, waar wordt ingegaan op wat er moet gebeuren indien de fusie na evaluatie blijkt te zijn mislukt. Is het denkbaar dat de fusie dan wordt ontbonden, zo vragen de leden van deze fractie. Deze leden vragen tevens of dit artikel feitelijk wel uitvoerbaar is.

In de fusie-effectrapportage worden afspraken tussen de betrokken bevoegde gezagsorganen en medezeggenschapsraden over de voorgenomen fusie vastgelegd, onder andere de motieven voor de fusie, de alternatieven en de gevolgen van de fusie voor personeel en leerlingen. Tevens worden in de fusie-effectrapportage afspraken gemaakt over de evaluatie van de fusie. Denk hierbij aan afspraken over wanneer de evaluatie plaatsvindt, op welke punten de fusie geëvalueerd wordt en wanneer de fusie als succesvol wordt aangemerkt. Aanvullend wordt gevraagd om in de fusie-effectrapportage al stil te staan bij de gevolgen als de fusie de beoogde doelen niet behaalt. Deze afspraken hebben betrekking op de acties die het bevoegd gezag onderneemt wanneer de evaluatie een negatieve uitkomst heeft. Afspraken die gemaakt kunnen worden, zijn bijvoorbeeld afspraken over het door het bevoegd gezag te volgen proces voor een gesprek met alle betrokken partijen bij de fusie over de uitkomsten van de evaluatie en de in te voeren verbeterpunten. Het gaat hierbij om de medezeggenschapsraad, de Raad van Toezicht, personeel, ouders, leerlingen, externe belanghebbenden, zoals gemeenten, andere scholen of schoolbesturen, het samenwerkingsverband, bedrijfsleven en samenwerkingspartners. Een andere afspraak kan zijn dat het bevoegd gezag meewerkt aan de overdracht van de school aan een nieuw of een ander reeds bestaand bevoegd gezag. Een kanttekening hierbij is wel dat dit alleen een uiterste consequentie kan zijn als bijvoorbeeld uit de evaluatie blijkt dat niet alle doelen zijn behaald en er ook geen breed gedragen verbeteringen worden verwacht. Het besluit om tot overdracht van de school over te gaan blijft echter altijd een besluit van het bevoegd gezag. Bij een dergelijke overdracht zijn opnieuw de vereisten bij fusie van toepassing: instemming van de medezeggenschapsraden en een fusie-effectrapportage. Een afspraak tot overdracht van de school is uitvoerbaar, maar gelet op het primaat van het bevoegd gezag bij dergelijk besluit is die afspraak niet afdwingbaar.

De leden van de PvdA-fractie lezen in de memorie van toelichting (p. 14):

«Uit ervaring blijkt echter dat juist grotere besturen goed in staat zijn om het onderwijs kleinschalig met behoud van diversiteit vorm te geven.»

Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden concrete voorbeelden waaruit dit blijkt. En graag ontvangen zij concrete voorbeelden van grotere besturen die niet in staat zijn om het onderwijs kleinschalig met behoud van diversiteit vorm te geven. Wat zijn naar de mening van de regering de relevante verschillen tussen deze concrete voorbeelden, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De regering ziet dat er meerdere schoolbesturen zijn die ervoor kiezen en erin slagen om hun onderwijs kleinschalig en met behoud van diversiteit vorm te geven. Hiermee wordt bedoeld dat de scholen onder het schoolbestuur voor de leerlingen herkenbaar zijn en dat het schoolbestuur scholen van diverse richtingen en/of onderwijsconcepten in stand houdt. Voorbeelden in het voortgezet onderwijs hiervan zijn de stichting Lucas Onderwijs in Den Haag, de stichting Achterhoek VO in de Achterhoek en de vereniging Ons Middelbaar Onderwijs (OMO) in Brabant. Voorbeelden in het basisonderwijs zijn Stichting openbaar Primair Onderwijs Utrecht (SPO Utrecht) in Utrecht, de stichting SAAM scholen in Noordoost Brabant en Stichting Alkmaarse Katholieke Scholen (Saks) in Alkmaar. Zolang de scholen onder deze besturen hun onderwijs op orde hebben, krijgen de scholen de ruimte om hun eigen kleur en profiel uit te dragen. Het gesprek over de herkenbaarheid van de scholen en het schoolbestuur is ook onderdeel van het gesprek met de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad. Desalniettemin staat het schoolbesturen vrij om hun onderwijs te organiseren op de manier die zij nodig achten. Het past daarom niet dat de regering een oordeel velt over welke omvang van de

organisatie of verscheidenheid in denominatie de juiste is. De regering brengt daarom dan ook geen voorbeelden naar voren van schoolbesturen die er niet voor kiezen hun onderwijs kleinschalig en met behoud van diversiteit vorm te geven. Bij de afweging die een schoolbestuur maakt over het al dan niet in stand houden van een divers onderwijsaanbod spelen onder andere de opvatting over de onderwijskundige doelen en de verhouding tot de gemeenschap. In ieder geval benadrukt de regering dat de grootte van de school nauwelijks varieert naar gelang de grootte van het bestuur. Uit de cijfers hieronder blijkt dat bij toenemende schaalgrootte de vestigingsgrootte slechts met een klein deel toeneemt. Deze cijfers laten zien dat het onderwijs in algemene zin op relatief kleine schaal georganiseerd wordt, ook door grote schoolbesturen.

De gemiddelde vestigingsomvang in het basisonderwijs is:

- voor een bestuur met minder dan 1.500 leerlingen 195 leerlingen per vestiging;
- voor een bestuur met tussen 1.500 en 3.000 leerlingen 196 leerlingen per vestiging;
- voor een bestuur met meer dan 3.000 leerlingen 248 leerlingen per vestiging.

De gemiddelde vestigingsomvang in het voortgezet onderwijs is:

- voor een bestuur met minder dan 3.500 leerlingen 651 leerlingen per vestiging;
- voor een bestuur met tussen 3.500 en 9.000 leerlingen 665 leerlingen per vestiging;
- voor een bestuur met meer dan 9.000 leerlingen 708 leerlingen per vestiging.

Schaalvergroting kan voordelen hebben, aldus prof. dr. Geert Devos, hoogleraar onderwijskunde in Gent. Zo heeft een grotere onderwijsorganisatie strategisch meer gewicht, is er meer expertise en mogelijk meer efficiëntie. «Maar de afstand tussen het bestuur en de klas groeit», zegt prof. dr. Devos. «Bestuurders zijn zich dan niet meer bewust van wat daar gebeurt, maar alleen met financiële belangen en strategische kwesties bezig».²⁰ Graag krijgen de leden van de fractie van de PvdA een uitvoerige reactie van de regering op de afzonderlijke onderdelen van de analyse van prof. dr. Devos.

In het betreffende artikel van 28 juni 2018 in de NRC doet prof. dr. Devos een aantal uitspraken over schaalvergroting in het onderwijs en de risico's die dat met zich mee kan brengen. Prof. dr. Devos geeft aan dat schaalvergroting voordelen voor het onderwijs kan hebben, maar dat er wel twee aandachtspunten zijn. Ten eerste wijst prof. dr. Devos erop dat de afstand tussen het bestuur en de klas groeit, waardoor bestuurders zich niet langer bewust zijn van wat er in de klas gebeurt, maar zich enkel bezig houden met financiële belangen en strategische kwesties. Ten tweede geeft prof. dr. Devos tevens aan dat het belangrijk is om gedeelde waarden te hebben ten aanzien van het onderwijs om tot welslagen van schaalvergroting te komen. De regering ziet dat er voordelen zitten aan schaalvergroting en ziet ook dat dit risico's met zich kan meebrengen. Ten aanzien van de afstand tussen bestuur en school merkt de regering op dat de schoolbesturen vrij zijn om gezamenlijk met hun schoolleiders en Raad van Toezicht de organisatie zo in te richten dat zij de onderwijskundige doelen en visie van het schoolbestuur dient. Hierbij is ook het gesprek met de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad over de organisatie, doelen en wensen van de school van belang. De Inspectie van het

²⁰ Remie, M. Te veel problemen op school door schaalvergroting (29 juni 2018). *NRC*. Geraadpleegd via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/06/29/te-veel-problemen-op-scholen-door-schaalvergroting-a1608420>

Onderwijs (inspectie) ziet toe op de kwaliteit van het onderwijs en zal bij grote schoolbesturen extra alert zijn. Dit betekent dat zij grote schoolbesturen zal vragen om te laten zien hoe het zicht houdt op de kwaliteit van het onderwijs en de resultaten in de praktijk. Deze alertheid van de inspectie heeft tot doel schoolbesturen scherp te houden op hun verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit. Dat gedeelde waarden van belang zijn, zoals prof. dr. Devos opmerkt, om te komen tot welslagen van schaalvergroting onderschrijft de regering. In haar lezing «Schaalgrootte in het onderwijs is elastisch» geeft hoogleraar prof. dr. Edith Hooge aan dat een school een gemeenschap is waarin alle betrokkenen met elkaar onderwijs maken.²¹ Prof. dr. Hooge geeft aan dat binnen de onderwijsorganisatie deze gemeenschappen aan elkaar verbonden zijn. De verschillende gemeenschappen van de scholen vormen tezamen onder een schoolbestuur een groter geheel. Om de verschillende gemeenschappen met elkaar te verbinden is het wenselijk dat de organisatie zich schaart achter gedeelde waarden, van waaruit het grotere geheel zich vormgeeft. Daarom wordt via verschillende, wettelijk verplichte onderdelen in de fusie-effectrapportage ruimte geboden om met betrokkenen het gesprek over gedeelde waarden te voeren. Denk hierbij aan de effecten van de fusie op de menselijke maat en de effecten van de fusie op de keuzevrijheid en onderwijskundige diversiteit van het onderwijsaanbod (artikel 64a, tweede lid, onderdelen e en f, WPO, artikel 53f, tweede lid, onderdelen e en f, WVO, en artikel 66a, tweede lid, onderdelen e en f, WEC). Zoals het bovenstaande aangeeft, wordt er vanuit de wetenschap verschillend aangekeken tegen schaalvergroting.

Ten aanzien van krimp stelt prof. dr. Devos dat in de praktijk concurrentiebelangen toch boven gedeelde waarden staan in situaties van leerlingendaling. Op 5 maart 2019 heeft de commissie Dijkgraaf het rapport «De laatste school...? Advies over de aanpak van gevolgen van leerlingendaling in het voortgezet onderwijs» uitgebracht.²² In de reactie op dit advies wijst de regering erop dat samenwerking en soms ook fusie noodzakelijk is om de leerlingendaling het hoofd te bieden.²³ De regering voert daarom al enkele jaren beleid gericht op samenwerking bijvoorbeeld via de accountmanagers leerlingendaling. De regering deelt de constatering van de commissie Dijkgraaf dat schoolbestuurders zich breder verantwoordelijk dienen te voelen voor het onderwijsaanbod in de regio. Dit wordt echter nog niet overal even diep gevoeld. In navolging van de aanbevelingen van het rapport zal de regering daarom werken aan de versterking van de informatievoorzieningen, het beschikbaar maken van extra middelen, onderzoeken waar het mogelijk is flexibiliteit in regels te bieden (het onderhavige wetsvoorstel is daar een onderdeel van) en onderzoeken of het bijvoorbeeld mogelijk is schoolbesturen een krimp-toets op te leggen. Al deze maatregelen zijn erop gericht ervoor te zorgen dat er overal in Nederland een adequaat onderwijsaanbod blijft. Daarvoor is het nodig dat het concurrentiebelang van de individuele school ondergeschikt wordt gemaakt aan de gedeelde waarden in de regio om te voorzien in onderwijs.

Voorts hebben deze leden de volgende afzonderlijke vragen in relatie tot de analyse van prof. dr. Devos. Hoe zet de regering zich in om de

²¹ Hooge, E. (2019). «Schaal is elastisch» (lezing tijdens afscheidssymposium CFTO, 14 januari 2019). Gepubliceerd op 28 januari 2019 op <https://www.cfto.nl/documenten/publicaties/2019/01/01/presentatie-edith-hooge>.

²² Dijkgraaf, E., Kervezee, C., Hoekstra, F.W. (2019). *De laatste school.? Advies over de aanpak van de gevolgen van leerlingendaling in het voortgezet onderwijs*. Op verzoek van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media.

²³ Kamerstukken II, 2018/2019, 31 289, 393.

professionaliteit van bestuurders te stimuleren, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De regering wil dat scholen zich ontwikkelen tot lerende organisaties, waarin iedere betrokkenen, inclusief bestuurder, zich blijft ontwikkelen en professionaliseren. De VO-raad en PO-raad organiseren verschillende activiteiten waarmee de professionaliteit van bestuurders gestimuleerd wordt. Zo biedt in het primair onderwijs de PO-raad begeleiding van een expert bij kwaliteitsvraagstukken, leerkringen en bestuurlijke visitatie. Tevens biedt de PO-raad een leergang onderwijskwaliteit aan waarbij groepen bestuurders de inhoud van masterclasses actief verbinden aan de eigen organisatie en bepalen welke consequenties die heeft voor hun eigen bestuurlijk vermogen, taak en opdracht. Ook in het voortgezet onderwijs zijn meerdere initiatieven genomen om de professionaliteit van bestuurders te stimuleren. Zo hebben de leden van de VO-raad in mei 2018 afgesproken dat ieder bestuur eens in de vier jaar deelneemt aan collegiale visitatie. Dit is ook opgenomen in de Code Goed Onderwijsbestuur VO, die in juni 2019 is geactualiseerd. In het voortgezet onderwijs start het Ministerie van OCW in februari 2020 met een pilot waarin besturen onder begeleiding kunnen werken aan het versterken van hun kwaliteitszorg. Tevens wordt er een meerjarig onderzoek uitgezet naar de relatie tussen het bestuurlijk vermogen en onderwijskwaliteit. In het onderzoek wordt ook gekeken naar de prikkels voor professionalisering in het stelsel voor bestuurders, intern toezichthouders, medezeggenschap, schoolleiders en leraren. Daarnaast worden in het funderend onderwijs stappen gezet voor de versterking van de kwaliteit van het intern toezicht, onder andere in samenwerking met de vereniging voor toezichthouders in het onderwijs en kinderopvang (VTOI-NVTK).

En wat is naar de mening van de regering de optimale omvang van een onderwijsorganisatie, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Welke elementen pleiten voor een grotere omvang, zo vragen deze leden. En welke voor een kleinere, zo vragen de leden van voornoemde fractie. En hoe zet de regering zich in de optimale balans te realiseren, zo vragen de leden van deze fractie.

Schaalgrootte in het onderwijs is een steeds terugkerend onderwerp van discussie in politiek en samenleving. Zoals hierboven uiteengezet bij de beantwoording van soortgelijke vragen van leden van uw fractie, geeft prof. dr. Edith Hooge (hoogleraar Onderwijsbestuur bij TIAS, Universiteit van Tilburg) in haar lezing «Schaalgrootte in onderwijs is elastisch» aan dat schaalgrootte in het onderwijs elastisch is en varieert afhankelijk van de gemeenschap die de schoolorganisatie is, het type en de aard van het onderwijs, de beoogde maatschappelijke waardencreatie en de perceptie en ervaring van mensen, ontwikkelingen en samenleving in de loop der tijd.²⁴ Prof. dr. Hooge geeft aan dat de behoefte of noodzaak aan een bepaalde schaal dusdanig verschilt per soort of type onderwijs dat er in het algemeen geen sprake kan zijn van een optimale schaalgrootte in het onderwijs.²⁵ In haar essay «Schaal in beschouwing» stelt prof. dr. Renée van Schoonhoven (Bijzonder hoogleraar onderwijsrecht, Vrije Universiteit Amsterdam) dat het ten principale aan de lokaal en regionaal georiënteerde schoolbesturen is om te beslissen over schaal.²⁶ Dit is een gevolg

²⁴ Hooge, E. (2019). «Schaal is elastisch» (lezing tijdens afscheidssymposium CFTO, 14 januari 2019). Gepubliceerd op 28 januari 2019 op <https://www.cfto.nl/documenten/publicaties/2019/01/01/presentatie-edith-hooge>.

²⁵ Denk bijvoorbeeld aan beroepsonderwijs, speciaal onderwijs, Montessorionderwijs of onderwijs op grond van een geloofs- of levensovertuiging. Verschillen die in schaal gevraagd worden voor verschillende soorten of typen onderwijs kunnen bijvoorbeeld gelegen zijn in de inrichting van onderwijsruimten, de geografische ligging en de vormgeving van gebouwen.

²⁶ Van Schoonhoven, R. (2019). «Schaal in beschouwing: over het belang van zicht op schaalgrootte in het onderwijs» (essay gepresenteerd tijdens afscheidssymposium CFTO, 14 januari 2019).

van het decentrale onderwijsstelsel. Prof. dr. Van Schoonhoven wijst erop dat de variatie van omstandigheden en vertrekpunten, lokaal en regionaal, vrijwel oneindig is. Dit betekent dat beslissingen over schaal altijd een weging vragen van die lokale en regionale omstandigheden. Passend bij deze omstandigheden en het decentrale stelsel zouden, op het decentrale niveau, de feiten ten aanzien van schaalgrootte in de omgeving en in het onderwijs meegewogen kunnen worden bij het nemen van een beslissing. Via de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) zijn verschillende databestanden beschikbaar. Tevens zal de regering de komende drie jaar aan de Tweede Kamer rapporteren over de stand van zaken ten aanzien van fusies. De regering deelt de conclusies van de beide hoogleraren dat schaalgrootte in het onderwijs geen gefixeerd gegeven is, maar dat deze kan en ook moet verschillen afhankelijk van het soort en type onderwijs en de lokale en regionale omstandigheden waarin een school zich bevindt. De afwegingen ten aanzien van de passende schaal voor het onderwijs is gelegen bij de schoolbesturen. Vanuit centraal niveau worden kaders gesteld waarbinnen deze afweging gemaakt wordt. Waar met het voorstel voor het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs de mogelijkheden voor schaalvergroting verruimd worden, worden tegelijkertijd met het behoud van de kleine scholentoeslag in het basisonderwijs en het wetvoorstel Meer ruimte voor nieuwe scholen mogelijkheden voor een kleinere schaal gecreëerd. Dat laat onverlet dat het verstandig is om nu en dan bewust stil te staan bij schaalgrootte in het onderwijs en wat dat betekent. Daarom zal de regering, op verzoek van de Tweede Kamer, onderzoek doen naar de voor- en nadelen van verschillende schaalgrootten in het onderwijs, met daarbij aandacht voor de menselijke maat, goed bestuur en regionale factoren.²⁷

De leden van de SP-fractie merken op dat de voorgenomen definitieve afschaffing van de fusietoets de verantwoordelijkheid voor het tegengaan van onwenselijke fusies nu volledig neerlegt bij de medezeggenschapsraad. Kan de regering nog eens toelichten waarom ze dat een verstandige en verantwoorde keuze vindt, ook gezien de twijfels – zoals die ook door verschillende fracties in de Tweede Kamer zijn geuit – over in hoeverre de medezeggenschapsraad daartoe voldoende geëquipeerd is, of dat ook al was binnen het kader van de fusietoets.

De regering vindt het van belang dat alle betrokkenen in een school een doorslaggevende stem hebben in het fusieproces. Daarmee beslist de gemeenschap van de school over haar toekomst. De regering hecht daarom zeer aan het instemmingsrecht van de medezeggenschap. Het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad bij fusie is sinds 2007 vastgelegd in de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) en vormt sinds die tijd een voorwaarde voor fusie. Dit recht bestaat langer dan de fusietoets, die in 2011 van kracht is geworden. Dit recht zal ook in de toekomst blijven bestaan. Het instemmingsrecht is in 2018 uitgebreid met een verplichte achterbanraadpleging onder ouders bij een besluit tot fusie.²⁸ De afgelopen jaren is gebleken dat de medezeggenschap in staat is zijn taak uit te voeren. Dat blijkt niet alleen uit de verleende instemmingen die onderdeel zijn van fusietoetsaanvragen, maar ook uit de situaties waarin de medezeggenschapsraad niet zonder meer akkoord is gegaan met de fusie. Daarbij zijn of aanvullende gesprekken met de medezeggenschap gevoerd om te komen tot de aanvullende afspraken of de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS is ingeschakeld om uitspraak te doen. Uit uitspraken van de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS blijkt ook dat de medezeggenschap niet gedwongen kan worden in te stemmen met fusie, wanneer blijkt dat het bevoegd gezag niet op zorgvuldige wijze met de medezeggenschapsraad in overleg is

²⁷ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 104, 16.

²⁸ Stb. 2017, 261.

getreden.²⁹ Daar waar de medezeggenschapsraad zich onvoldoende geëquipeerd voelt om zijn wettelijke taak uit te voeren, heeft hij verschillende mogelijkheden om ondersteuning te krijgen. Zo moet het bevoegd gezag de leden in staat stellen deskundigen te raadplegen bij moeilijke of ingewikkelde kwesties door hiervoor de kosten te dragen (artikel 28 WMS). Ook kunnen de geledingen van de medezeggenschapsraad bij diverse belangenorganisaties om ondersteuning of advies vragen. Denk hierbij aan de vakbonden voor de lerarengleding, het Landelijk Actie Komitee Scholieren voor de leerlingengleding of Ouders & Onderwijs voor de oudergleding.

De afgelopen jaren heeft de regering daarbij via een subsidie aan het project Versterking Medezeggenschap ondersteuning aan de medezeggenschap geboden. Deze ondersteuning wordt vanaf begin 2020 geïntensiveerd. De regering doet dit langs verschillende lijnen. Vanaf 2020 wordt via Europese aanbesteding opnieuw opdracht gegeven voor ondersteuning aan de medezeggenschap. De opdrachtnemer zorgt er onder andere voor dat leden van de medezeggenschapsraad beter op de hoogte zijn van de mogelijkheden die zij tot hun beschikking hebben. Verder brengt de opdrachtnemer in kaart op welk vlak de leden van de medezeggenschap zichzelf kunnen scholen. Het samenbrengen van aanbod op een centrale en onafhankelijke plek maakt de stap naar scholing en ontwikkeling een stuk eenvoudiger. Op dit moment voert de regering een pilot uit waarin onderzocht wordt of een digitaal, laagdrempelig programma de leden van de medezeggenschap kan helpen op het gebied van scholing en kennisborging bij wisselingen in de samenstelling. Hiervoor heeft de regering afgelopen zomer een challenge uitgeschreven om nieuwe initiatieven en start-ups een kans te geven de ondersteuningsmogelijkheden voor de medezeggenschap te verrijken. Begin 2020 zal de regering de resultaten van deze pilot kennen en bepalen hoe ze deze breed en duurzaam in kan zetten. Op deze manier draagt de regering bij aan nieuwe wegen om de kwaliteit van de checks and balances die in het stelsel ingebouwd zijn optimaal te laten functioneren. De regering beseft dat zij een verantwoordelijkheid heeft om voortdurend zorg te dragen voor een goed functionerend stelsel. Met de hierboven beschreven maatregelen is zij er van overtuigd dat de medezeggenschap de juiste middelen, kennis en kunde tot haar beschikking heeft.

Ten slotte vragen de leden van de SP-fractie de regering hoe zij aankijkt tegen het gegeven dat diverse grote scholenkoepels de arbeidsmarkt van hun regio domineren. Het kan voorkomen dat er in een regio een beperkt aantal schoolbesturen aanwezig is, waardoor er een beperkt aantal werkgevers aanwezig is waar onderwijspersoneel kan werken. Dit is in het onderwijs hetzelfde als in andere sectoren, waar soms door de geografische ligging slechts een beperkt aantal werkgevers aanwezig is. Dit brengt altijd een zekere kwetsbaarheid met zich mee voor zowel werknemer als werkgever. Echter, ook in een dergelijke situatie acht de regering goed werkgeverschap en hiermee samenhangend strategisch personeelsbeleid noodzakelijk. Dit betekent het zorgdragen voor het (onderwijs)personeel en mogelijkheden voor verdere ontwikkeling bieden. De verwachting is dat het voornemen van de regering om kwaliteitseisen over strategisch personeelsbeleid en professionaliseren in de wet op te nemen, goed werkgeverschap versterkt. Onder andere in de collectieve arbeidsovereenkomst (cao) kunnen hierover afspraken tussen werkgevers en werknemers gemaakt worden.

²⁹ Zie bijvoorbeeld twee zaken van de Geschillencommissie van 1 mei 2017, nr. 107558 en van 19 februari 2015, nr. 10625.

Erkent de regering dat dit ook mogelijk gevolgen heeft voor de mogelijkheid van leden van de medezeggenschapsraad om een geheel onafhankelijk oordeel te vellen over een voorgenomen fusie, zo vragen de leden van de SP-fractie.

De leden van de medezeggenschapsraad hebben een belangrijke taak in het fusieproces. Deze taak strekt zich verder dan het individuele, persoonlijk belang van de verschillende leden in de medezeggenschapsraad. Van de leden van de medezeggenschapsraad mag verwacht worden dat zij ook hun individuele, persoonlijke belang ontstijgen. De medezeggenschapsraad is ook breder dan enkel het (onderwijs)personeel. De personeelsgeleding kan zich, wanneer hun bezwaren breder gedragen worden, gesteund voelen door de andere geledingen van de medezeggenschapsraad. Het is de gehele medezeggenschapsraad die in moet stemmen met een fusie, niet enkel de personeelsgeleding. Zoals hierboven aangegeven acht de regering goed werkgeverschap noodzakelijk, ook in regio's waar een groter schoolbestuur aanwezig is. Onderdeel van dit goede werkgeverschap is een zorgvuldige en correcte omgang met de leden van de medezeggenschapsraad en de medezeggenschapsraad als geheel. Dit is wettelijk geborgd: het bevoegd gezag dient ervoor zorg te dragen dat de leden van de medezeggenschap niet uit hoofde van hun lidmaatschap worden benadeeld in hun positie binnen de school en leden mogen bovendien niet worden ontslagen vanwege lidmaatschap van de medezeggenschapsraad.

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