

Aan de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, drs. A. Slob
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

DEN HAAG, 30 mei 2018
Ons referentienummer: CFTO/2018/03

Betreft: voorstellen voor het borgen van kennis, expertise en ervaring van de CFTO

Aanleiding

Op 6 maart 2018 hebben wij met u een gesprek gehad over uw plannen met betrekking tot de fusietoets. Inmiddels heeft u de Kamer op 20 april jl. een brief gestuurd met daarin de aankondiging dat u per 1 augustus dit jaar geen advies meer zult vragen aan de CFTO bij fusievoorstellen.¹ De rol van de CFTO met betrekking tot het ondersteunen van de medezeggenschap op scholen eindigt volgens uw brief per 1 januari 2019, waarna de CFTO wordt opgeheven. Vooruitlopend op de wetswijziging wilt u de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs zodanig wijzigen dat per 1 augustus 2018 alle fusies vallen onder de lichte (procedurele) toets van DUO.

U heeft ons op 6 maart gevraagd onze ‘nalatenschap’ over te dragen en dan met name gericht op onze zorgpunten met betrekking tot uw stelselverantwoordelijkheid en de ondersteuning van de medezeggenschap op scholen. In aansluiting daarop geeft u in uw hierboven vermelde brief aan de Tweede Kamer aan: *“De CFTO is gevraagd met voorstellen te komen hoe de door haar opgebouwde kennis, expertise en ervaring met de onafhankelijke en onpartijdige advisering van de minister en medezeggenschapsraden voor de toekomst kan worden geborgd.”*²

Deze voorstellen treft u in deze brief aan. Ze sluiten aan bij de genoemde zorgpunten uit het overleg op 6 maart jl. Wij zijn daarbij uitgegaan van de lijn die u in uw brief aan de Kamer beschrijft en die hierboven kort is weergegeven, zonder daarbij als CFTO in de onderliggende beleidsmatig-politieke afwegingen te treden. Aangezien u in uw brief aan de Kamer heeft aangegeven dat om deze voorstellen is gevraagd verzoeken wij u onze brief met voorstellen vóór het Algemeen Overleg dat is voorzien op 27 juni a.s. ter kennis te brengen van de Tweede Kamer.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 31 293, nr. 390

² Idem

Behoud van pluriformiteit en stelselverantwoordelijkheid

Het Nederlandse onderwijsbestel is gebaseerd op pluriformiteit. Kernpunt is het onderscheid tussen het openbaar onderwijs en het bijzonder onderwijs met zijn verschillende (denominatieve) richtingen. Ook het huidige kabinet zet in op behoud van een pluriform scholenaanbod en het faciliteren van kleinschaligheid (verhoging kleine-scholentoeslag).

Zonder inhoudelijke ministeriële toets kunnen schoolorganisaties in principe onbelemmerd fuseren, zolang men het daar op lokaal of regionaal niveau onderling maar over eens is. Zelfs een bestuurlijke megafusie als die tussen bijvoorbeeld OMO, Carmel en Lucas Onderwijs gaat in principe tot de mogelijkheden behoren. Alhoewel niet erg waarschijnlijk, is het qua schaal tegelijkertijd ook niet onmogelijk. Meer in het algemeen is het de vraag of van de lokaal en regionaal betrokken partijen mag worden verwacht dat het behoud van pluriformiteit binnen het stelsel in hun overwegingen altijd een doorslaggevende rol zal spelen. Het antwoord, zo verwachten wij op basis van de door ons opgebouwde kennis en ervaring, is nee. Het publieke belang van keuzevrijheid en pluriformiteit op stelselniveau loopt niet per definitie parallel met de lokale en regionale (korte termijn) belangen. Lokale en regionale besluitvorming kan dus uitkomsten opleveren die niet in lijn zijn met het publieke belang van een stelsel gekenmerkt door keuzevrijheid en pluriformiteit. Wat de gemeentelijke rol bij fusies betreft is het overigens onze ervaring dat gemeenten hun adviesrecht veelal formeel invullen. Materieel gezien zijn ze als belanghebbende – onderwijshuisvesting – eerder initiator of stimulator dan een partij die vanuit een neutrale positie alle belangen tegen elkaar afweegt. Een dergelijke rol ligt ook vaak zeer gevoelig bij schoolbesturen.

In lijn met haar bijdrage aan de evaluatie van de wet fusietoets in 2015, het document “Praktijkervaringen 2011- 2015 van de Commissie Fusietoets Onderwijs en voorstellen voor verbetering” voegt de commissie hieraan toe dat zonder inhoudelijke toets door de minister organisaties zo groot kunnen worden dat ze gaan gelden als *too big to fail*. Ook dit is namelijk een ontwikkeling die, zo verwachten wij, in de lokale en regionale afwegingen niet veel prioriteit zal krijgen. Als een organisatie, die geldt als *too big to fail*, onverhoopt in problemen komt, zal de minister daar in de Kamer vanuit zijn ministeriële verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel op worden aangesproken.

Op basis van de door ons opgebouwde kennis, expertise en ervaring komen wij tot de conclusie dat pluriformiteit en keuzevrijheid, kernwaarden van het onderwijsstelsel, na het schrappen van de fusietoets niet automatisch geborgd zijn. Daarnaast wordt het onderwijsstelsel kwetsbaarder voor schaalvergroting die uit de hand kan lopen. Op beide punten blijft u vanuit uw stelselverantwoordelijkheid als minister onverminderd aanspreekbaar.

Voorstel 1

Wij stellen u daarom voor dat er bij OCW een meldpunt wordt ingericht waar besturen – en eventueel derde belanghebbenden - voorgenomen fusies verplicht vroegtijdig, bijvoorbeeld minimaal een half jaar van tevoren, aanmelden en dat door iedereen te raadplegen is.

Deze vooraankondiging van de voorgenomen fusie dient meerdere doelen.

- Het stelt uw ministerie in staat zich een beeld te vormen van het effect van de voorgenomen fusie op pluriformiteit en keuzevrijheid en wat in casu de betekenis van de voorgenomen fusie zou kunnen zijn voor het onderwijsstelsel en voor uw verantwoordelijkheid daarvoor. Het stelt uw ministerie vervolgens ook in staat om indien nodig of nuttig vroegtijdig met de betrokken besturen in overleg te treden. Door dialoog zouden mogelijke bezwaren van het ministerie kunnen worden weggenomen. De dialoog zou ook kunnen leiden tot aanpassing van de plannen. Daarnaast is denkbaar de Inspectie van het Onderwijs een specifieke rol te geven om gedurende een bepaalde periode na de fusie toe te zien op de ontwikkeling van aspecten als kwaliteit en financiën. Met dialoog bedoelen wij een bestuurlijke dialoog omdat uitwisseling van inhoudelijk overtuigende argumentatie duidelijk meerwaarde heeft en recht kan doen aan de specifieke omstandigheden van het geval. In aansluiting hierop zou u kunnen overwegen als een ultimatum remedium het opschorten of tegenhouden van een fusie te introduceren, dat in lijn met het vergaande karakter van het instrument vooral een preventieve werking kan hebben en slechts sporadisch operationeel hoeft te worden ingezet.
- Een vooraankondiging dient ook een tweede belangrijk doel. Het maakt ook richting andere belanghebbenden zoals vakbonden en ouderorganisaties transparant welke ontwikkelingen er op het gebied van fusies te verwachten zijn. Voor deze partijen wordt het dan gemakkelijker de bevoegdheden die zij op basis van de regelgeving en afspraken hebben effectief uit te oefenen. Dit versterkt ook het geheel van lokale en regionale *checks and balances*. Het is onze ervaring dat bonden - met wie volgens de cao primair onderwijs en de cao voorgezet onderwijs vroegtijdig behoort te worden overlegd over rechtspositionele gevolgen van opheffing van een instelling met inbegrip van fusies - soms het gevoel kunnen hebben ten onrechte niet tijdig betrokken te zijn geweest bij fusies.

Fusie evaluatie

Meerdere malen heeft de CFTO er bij het ministerie op aangedrongen om fusies na een bepaalde periode te evalueren teneinde te kunnen beoordelen of de in het vooruitzicht gestelde effecten ook zijn gerealiseerd (o.a. in onze rapportage *Praktijkervaringen en voorstellen voor verbetering*, uitgebracht in maart 2015). Wij bevelen u aan hier een voorziening voor te treffen.

Menselijke maat en de rol van de medezeggenschap

De Wet fusietoets in het onderwijs is destijds ingevoerd met het oog op het behoud van pluriformiteit, keuzevrijheid en de menselijke maat in het onderwijs. Nu de fusietoets wordt geschrapt en vooruitlopend daarop alle fusies vanaf 1 augustus 2018 onder de lichte (procedurele) toets van DUO gaan vallen, zal ook de zorg voor de menselijke maat en het behoud daarvan vanaf die datum een volledig lokale en regionale aangelegenheid zijn. De medezeggenschap heeft daarin een belangrijke rol. De medezeggenschap heeft immers instemmingsrecht op fusies, waaronder de fusie-effectrapportage. Eén van de elementen in die fusie-effectrapportage is de menselijke maat. Ook de

zorgplicht menselijke maat, aangekondigd door de toenmalige bewindslieden Bussemaker en Dekker, onderkent een belangrijke rol voor de medezeggenschap op het punt van de menselijke maat.³ Het is ons overigens na lezing van uw brief niet duidelijk geworden hoe het staat met de eerder in een brief aan de Tweede Kamer aangekondigde invoering van deze wettelijke zorgplicht.

De medezeggenschap bestaat uit ouders, personeel en in een aantal gevallen ook leerlingen. Ouders vormen per definitie een snel roulerende geleding. Lidmaatschap is immers verbonden aan het hebben van kinderen op school. Zijn de kinderen weer van school af, dan is ook het lidmaatschap van de medezeggenschap niet meer aan de orde. Ook leerlingen vormen een snel roulerende geleding. Wat leraren betreft, als onderdeel van de bredere geleding personeel, merken we op dat het een te bewonderen prestatie is dat ze zich naast de intensieve onderwijsbaan ook inzetten voor de medezeggenschap. De medezeggenschap en de verschillende geleidingen daarin worden geconfronteerd met ingewikkelde regels die doorlopend aan verandering onderhevig zijn.⁴ De verantwoordelijkheden die het lidmaatschap van de medezeggenschap meebrengen, kunnen dan als zwaar worden gevoeld. Hoe dat in de praktijk uitwerkt, zal verschillen. Voor de advocaat-ouder is het wellicht allemaal wel snel te overzien. Voor een ouder uit een achterstandswijk voor wie Nederlands de tweede taal is, kan het een stuk lastiger liggen. Een factor van belang hierbij is voorts dat de belangen van de geleidingen ook uit elkaar kunnen lopen. Wat voor ouders belangrijk is hoeft niet per se ook voor het personeel belangrijk te zijn. Zelfs binnen een geleding – zeker ook als het gaat om een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad – kunnen de belangen uiteen lopen. Dat kan zich ook uiten in een verschillende inzet.⁵

Nu is er recentelijke wel krachtens de Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen budgettair enige ruimte gekomen voor ondersteuning van de medezeggenschap. Specifiek in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs wordt de positie van de medezeggenschap versterkt doordat de medezeggenschap rechtstreeks de noodzakelijke kosten vergoed krijgt van het bevoegd gezag, zonder dat daarvoor nog een faciliteitenregeling vereist is. Inhoudelijk is er ondersteuning door onder meer vakbonden, ouderorganisaties en commerciële bedrijven. De vraag die de CFTO zich heeft gesteld en ook bij andere relevante partijen heeft opgeworpen is of deze ondersteuning toereikend is voor medezeggenschap – en besturen – om in een vroegtijdig stadium te komen tot een constructief gesprek over de fusievoornemens dat leidt tot een uitkomst met draagvlak. Op basis van eigen ervaring en op basis van wat we van andere partijen horen is dat helemaal geen vanzelfsprekendheid. De achtergrond hiervoor is het volgende.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 32 040, nr. 26.

⁴ In het recente boek *The Dutch Way, Leren, lesgeven en leiderschap in het Nederlandse onderwijs* beschrijft één van de auteurs, Prof. Dr. Edith Hooge, de professionalisering van schoolbesturen. In 1990 bestond 80% van het schoolbestuur van bijzondere scholen uit ouders. Twintig jaar later was dit nog 30% in het basisonderwijs en 16% in het voortgezet onderwijs. Bij fusie-aanvragen heeft de CFTO in de praktijk vaak als motivatie aangetroffen dat een vrijwilligersbestuur zich kwetsbaar voelt door alle en toenemende complexe regelgeving en dat dit bestuur daarom wil opgaan in een groter bestuur met professionele ondersteuning. Men zou de verantwoordelijkheid van de vrijwilligers in medezeggenschapsraden ook moeten beschouwen in het licht van deze worsteling met complexer wordende regelgeving.

⁵ Een recent voorbeeld betreft het adviesrecht dat de minister aan medezeggenschapsorganen wil geven bij het onderwerp klassengrootte. De AOb bepleit echter specifiek voor de leraren, onderdeel van de personeelsgeleding binnen de medezeggenschap, instemmingsrecht.

- Ondersteunende organisaties handelen – begrijpelijkerwijs – primair vanuit specifieke deelbelangen. Zo mag van vakbonden niet anders worden verwacht dan dat ze in de eerste plaats het belang van het personeel en meer specifiek hun leden behartigen. Overigens stellen vakbonden zich ook open voor anderen, maar het belang dat wordt gediend is toch primair het personeelsbelang. Voor ondersteuning vanuit ouderorganisaties geldt in principe hetzelfde. Zij zullen in de eerste plaats ondersteunen met het oog op de belangen van ouders. Commerciële ondersteuning dient vanzelfsprekend commerciële belangen.
- Zeker aan het begin van een fusietraject is het vaak niet eenvoudig een ondersteuningsvraag zodanig scherp te krijgen, dat deze ook hanteerbaar is voor de hier genoemde ondersteuners. Soms is het onduidelijk of het een fusie betreft of een andere vorm van samenwerking en of het gaat om instemming door de medezeggenschap of advies van de medezeggenschap. Meer in het algemeen valt het niet altijd mee om de juiste weg te vinden in het geheel van rechten en plichten, bevoegdheden en verantwoordelijkheden die bij fusies een rol spelen en om te komen tot een constructieve dialoog. Dat geldt voor medezeggenschapsraden én besturen. Men heeft vooral behoefte aan houvast, aan een niet-commerciële ondersteuner die onpartijdig en onafhankelijk de dialoog op gang helpt, die hulp biedt en richting geeft, die niet juridiseert maar verbindt. Dit speelt vooral in de beginfase, als nog onvoldoende is uitgekristalliseerd welk gericht advies extern in te winnen.

Voorstel 2

Wij stellen u daarom voor een ondersteunende faciliteit mogelijk te maken in aanvulling en aansluiting op andere ondersteuningsmogelijkheden. Vanwege de nauwe samenhang tussen schaalgrootte, menselijke maat en fusie zouden we de faciliteit willen openstellen voor vraagstukken rond schaalgrootte en menselijke maat, waaronder fusies.

Kenmerken van deze faciliteit zijn:

- Onafhankelijk en niet commercieel ofwel niet gestuurd vanuit andere belangen dan het algemeen belang.
- Onpartijdig ofwel niet partij kiezend voor één van de betrokken partijen.
- Niet juridiserend maar verbindend en daarmee potentieel ook kostenbesparend.⁶ Gericht op het verhelderen van vragen en zorgen bij de verschillende partijen.
- Niet verdringend. Het gaat niet om advisering die anderen al doen, maar om 'vraagarticulatie' die aan de eigenlijke advisering vooraf gaat.
- Netwerkpartner, die via een makelaarsfunctie andere netwerkpartners versterkt.
- Vroegtijdig betrokken om zo effectief mogelijk te kunnen zijn.
- Voor iedereen toegankelijk, zowel medezeggenschap als besturen.
- Gezaghebbend om partijen – besturen én medezeggenschap - te kunnen bewegen tot een constructieve opstelling.

⁶ Het is goed dat de medezeggenschap zonder faciliteitenregeling rechtstreeks kosten vergoed krijgt van de bestuurder. Die rekening kan echter flink oplopen en voor de bestuurder is dit een openeinderegeling.

- Klein en praktisch met ondersteuning vooral ook op locatie.

Op basis van onze kennis, expertise en ervaring weten wij dat er behoefte is aan een dergelijke faciliteit en we zijn ervan overtuigd dat die faciliteit effectief kan bijdragen aan goede lokale en regionale besluitvorming en kan leiden tot substantiële kostenbesparingen. Voor ondersteuning van de medezeggenschap op scholen is regelmatig aandacht geweest in de Tweede Kamer. Die aandacht kwam onder meer tot uitdrukking in de motie Straus en Van Meenen van 20 februari 2014⁷ en de motie Van Meenen van 7 december 2015⁸.

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



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

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 31 288, nr. 371.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 226, nr. 13