

---

## *Reactie ten aanzien van de Nota naar aanleiding van het verslag*

---

VOS/ABB heeft kennisgenomen van de vragen die zijn gesteld door de verschillende fracties en van de daarop gegeven antwoorden door de regering.<sup>1</sup> Naar aanleiding van het verslag wenst VOS/ABB de leden van de vaste commissie voor OCW graag nog een reactie op dat verslag te geven, zodat de leden daarmee goed voorbereid het plenaire debat kunnen aangaan. De reactie betreft onderdelen die volgens VOS/ABB een inbreng behoeven.

### **1.1 Doel wetsvoorstel**

VOS/ABB vindt het geruststellend dat de regering erkent dat de garantiefunctie voor openbaar onderwijs blijft bestaan; een grondwetswijziging ligt immers niet voor. Daarnaast is VOS/ABB met de regering van mening dat bestuurders samen een bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van het onderwijsaanbod in de regio.<sup>2</sup> We missen echter de verbinding tussen die twee elementen: hoe ziet de regering het voor zich om de alomtegenwoordigheid van openbaar onderwijs te waarborgen? Wordt die verantwoordelijkheid volledig aan het veld gegeven, of ziet de regering hierin ook een rol weggelegd voor de regering? In dat licht is het wellicht niet ondenkbaar om juist in die gebieden waar openbare scholen dreigen te verdwijnen, in het licht van de garantiefunctie, de financiële steun aan te wenden om gehoor te geven aan de garantiefunctie. In een krimpende markt is de opheffing van een school feitelijk onomkeerbaar.<sup>3</sup>

Voorts is aangegeven dat de medezeggenschapsraad (MR) op basis van de fusie-effectrapportage de diversiteit van het onderwijsaanbod en de keuzevrijheid meeweegt bij zijn beslissing tot instemming met de fusie. Vanuit de praktijk is het niet onze ervaring dat een MR een brede afweging maakt over het aanwezige onderwijsaanbod op basis van keuzevrijheid en diversiteit bij een fusie. We zien het niet in de functie en mogelijkheden van een medezeggenschapsraad om daarbij te oordelen of de aanwezigheid van openbaar onderwijs in de regio in het gedrang komt door de fusie. De MR bekijkt het voorliggende voorgenomen fusiebesluit ten aanzien van de directe impact op de positie van de leerlingen en het personeel. De vraag is dan of het doel en de functie van de garantiefunctie niet via een andere manier kunnen worden geborgd.

De regering moedigt schoolbesturen en MR's aan om vroegtijdig met elkaar in gesprek te gaan over voornemens van fusie.<sup>4</sup> VOS/ABB steunt dit volop en neemt dit sinds jaar en dag ook als standaard in haar werkzaamheden bij fusiebegeleiding en advisering. De positie van de MR is wat VOS/ABB betreft goed belegd en hoeft niet versterkt. Het is juist zaak van partijen om bij een dergelijk traject de MR's zo vroeg mogelijk actief te betrekken.

VOS/ABB steunt ook de stelling van de regering dat de problemen bij Limburgs Voortgezet Onderwijs (LVO) geen een-op-eengevolg zijn van de omvang van dit bestuur.<sup>5</sup> Binnen onze achterban zien we veel verschillen tussen de omvang van de besturen. Een verschil aan kwaliteit is daarbij niet te geven,

---

<sup>1</sup>Kamerstukken II 2018-2019, 35104, nr. 5.

<sup>2</sup> Anders dan de regering en de Commissie Dijkgraaf is VOS/ABB niet van mening dat een wettelijke vastlegging moet volgen.

<sup>3</sup> In Zeeuws-Vlaanderen is de stichting van een openbare school voor voortgezet onderwijs gezien het leerlingpotentieel feitelijk onmogelijk.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2018-2019, 35104, nr. 5, p. 5.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2018-2019, 35104, nr. 5, p. 6.

slechts op basis van omvang. Dit geldt zowel op bestuurlijk niveau als op schoolniveau. Schaalvergroting op schoolniveau is doorgaans puur gericht op behoud of versterking van kwaliteit. Op bestuurlijk niveau is schaalvergroting doorgaans gericht op efficiëntie en effectiviteit om de kwaliteit van onderwijs in een bepaalde regio te versterken. Schaalvergroting als doel op zich zien wij niet terug. Een maximumgrootte is wat VOS/ABB betreft ook niet aan de orde. Belangrijk is in alle gevallen dat duidelijk moet zijn op welke wijze de kwaliteit van onderwijs is gediend met samenvoeging, of het nu een scholen- of besturenfusie is.

VOS/ABB is het met de regering eens dat door de afschaffing van de fusietoets er ruimte wordt gegeven aan schoolbesturen om hen in staat te stellen het onderwijsaanbod proactief, goed en toekomstbestendig te maken. Juist de vrijheid van inrichting zorgt ervoor dat de kwaliteit van onderwijs in Nederland zo hoog is. Dat is wat VOS/ABB betreft dan ook een groot goed.

VOS/ABB vraagt zich wel af wat verstaan wordt onder een 'robuust' schoolbestuur en waarom een groot, robuust schoolbestuur in krimpgebieden gewenst is.<sup>6</sup> VOS/ABB ziet juist dat de situatie maakt wat daar het beste past. Waar de ene regio het beste af is met één bestuur en een aantal grote scholen, kan in een andere regio de kwaliteit juist gediend zijn met verschillende kleinere scholen van verschillende besturen. Nederland laat zien dat verschillende regio's niet uitwisselbaar zijn. Een regio als de provincie Zeeland kan niet zomaar vergeleken worden met een andere regio. Ons land kenmerkt zich door regionale verschillen. Daartoe zou de regelgeving moeten/kunnen openstaan.

Binnen deze paragraaf wordt als laatste behandeld dat de regering niet verwacht dat dit wetsvoorstel leidt tot een grotere toename van fusies. VOS/ABB is van mening dat juist in het primair onderwijs daarbij tevens moet worden vermeld dat dit te maken heeft met de ongewenste regelgevingswijziging rondom de fusiecompensatie in 2015 en 2017. Deze werkt afschrikwekkend in plaats van stimulerend bij fusies in de krimpgebieden. De onzekerheid van fusiecompensatie en het sowieso als fusie aangemerkt worden<sup>7</sup>, maken dat besturen niet zomaar een fusie aangaan. Dit vanwege de doorgaans onzekere financiële situatie, waarbij werkgelegenheid een probleem kan vormen. Op de fusiecompensatieregelgeving wordt later in dit stuk nog ingegaan.

## 1.2 Afwegingsproces

VOS/ABB wil graag nogmaals haar steun uitspreken voor de afschaffing van de fusietoets. Juist de fusietoetsregelgeving zelf is oorzaak geweest van pseudofusies.<sup>8</sup> De negatieve of onzekere uitkomst van de fusietoets was vaak een grond om een andere vorm van samenwerking te zoeken, zoals een personele unie, holding of samenwerkingsovereenkomst. De regelgeving voorkwam de betreffende samenwerking niet. Overigens is bij elke samenwerkingsvorm vanuit de wetgeving vereist dat de MR actief wordt betrokken. VOS/ABB vindt dat de regering een verkeerde voorstelling van zaken geeft

---

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2018-2019, 35104, nr. 5, p. 7.

<sup>7</sup> Volgens artikel 2 van de Regeling bijzondere bekostiging bij fusie en opheffing van scholen in het primair onderwijs en beleidsregel interpretatie samenvoeging in WPO en WEC, is sprake van een fusie wanneer minstens 50% van de leerlingen meegaan naar de fusieschool. Is dat minder, dan mis je in het jaar na de fusie de bekostiging van alle leerlingen van de school die je dacht te hebben gefuseerd. Dit is vooraf niet vast te stellen en hier kan een bestuur geen beleid op maken, laat staan personeel op inzetten. Je kunt ouders niet dwingen mee te gaan en ouders kiezen vaak pas op het laatste moment (als de besluitvormingsfase al maanden is afgerond).

<sup>8</sup> Zie ook onze inbreng bij de internetconsultatie:

<https://www.internetconsultatie.nl/afschaffingfusietoets/reactie/103244/bestand>.

door te stellen dat de belangrijke waarborg van inspraak door de MR's bij pseudofusies ontbreekt.<sup>9</sup> De fusie-effectrapportage is bij een fusie wel een extra middel dat de MR dient in zijn functie bij samenwerking tussen organisaties.

#### 4. Naar afschaffing fusietoets in het funderend onderwijs

De leden van de SGP-fractie hebben vragen gesteld over de voorspelbaarheid van de fusietoetsregelgeving. Zij verwezen in dit verband naar de regelgeving van de fusiecompensatie. De regelgeving stelt zelfs dat er al geen sprake is van fusie wanneer maximaal 49% van de leerlingen meegaat. De regelgeving kijkt daarbij niet naar de samenvoeging van onderwijsconcepten, lesmethodes, materialen, lokalen, lerarenteams etc. Doordat de regelgeving slechts uitgaat van de leerlingstroom die juist heel onvoorspelbaar is<sup>10</sup>, wordt het belang van een behouden bekostiging belangrijker dan te zorgen voor een maximalisatie van de kwaliteit van onderwijs. Immers, wanneer niet zeker is dat je het personeel van de te fuseren scholen kunt aanhouden door wegvallende bekostiging, is de maximalisatie van onderwijskwaliteit ook niet zeker bij een grotere leerlingenpopulatie. Indien 49% van de leerlingen meegaat, is de samenvoeging formeel geen fusie en ontvangt de 'fusieschool' niet de reguliere bekostiging van die overgekomen 49%.

Voorts is in de door de leden van de SGP-fractie aangehaalde rechtszaken aan de orde dat er wel sprake is van een feitelijke samenvoeging van scholen én een overgang van leerlingen, maar dat het moment van overgang van die leerlingen bijvoorbeeld niet precies op de wettelijke fusiedatum is, maar bijvoorbeeld al in het daaraan voorafgaande schooljaar. Wat dan het doel is om de bekostiging terug te vorderen, waardoor een schoolbestuur in financiële problemen komt doordat met de lagere bekostiging het aanwezige personeel moeilijk in aantal kan blijven, is VOS/ABB een raadsel. Daarbij kan gesteld worden dat inmiddels in zes van de betreffende rechtszaken een uitspraak is gedaan. In twee daarvan is het ministerie in het gelijk gesteld. In de andere vier uitspraken, waaronder de laatste twee, is daarentegen het schoolbestuur in het gelijk gesteld.

Welk doel dient de regering met volharding, vraagt VOS/ABB zich af? Hoe gaat de minister om met andere fusies waarvan een klein deel van de leerlingen is meegegaan? Er heerst onrust in het veld, omdat er mogelijk nog veel terugvorderingen komen. Immers, op elke fusie van de laatste jaren met maximaal 49% overgang van leerlingen zou een terugvorderingsverzoek kunnen volgen. Dit zorgt voor extra reserveringen van gelden, die dus niet aan het primaire proces kunnen worden besteed. In de nu lopende rechtszaken gaat al om circa € 7 miljoen (dat zijn 100 voltijdsbanen).<sup>11</sup> Minder personeel kunnen inzetten, betekent doorgaans geen werkdrukverlaging. Denkbaar is dat het aantal fusies met meer dan 0% maar minder 50% van de leerlingen die overgaan, een veelvoud daarvan is. Het gaat bij dergelijke fusies bijna altijd om situaties in krimpgebieden waar fusie een laatste optie is. De mogelijkheid dat er nog geld uit die regio's wordt weggehaald, zorgt voor onrust.

De leden van de SGP-fractie hebben eveneens gevraagd om een reactie van de minister op een artikel van mr. R. Bloemers van VOS/ABB. De heer Bloemers stelt in zijn artikel dat de regering op de stoel van de wetgevende macht is gaan zitten door de formele wet te doen wijzigen. Dat is slechts voorbehouden aan de wetgevende macht, de Tweede Kamer. VOS/ABB mist de reactie van de regering hierop. Bij wijziging van de regelgeving rond de fusietoets, is het van belang om te weten

---

<sup>9</sup> Artikel 11 lid 1 sub d Wet medezeggenschap op scholen geeft de medezeggenschapsraden een adviesrecht bij duurzame samenwerking. Uiteindelijk kan de medezeggenschapsraad een dergelijke samenwerking daarmee tegenhouden.

<sup>10</sup> Zoals de regering ook eerder zelf heeft gesteld, volgens de brief van de toenmalige staatssecretaris van OCW (7 februari 2017, kenmerk: 1145287)

<sup>11</sup> Zie: <https://www.vosabb.nl/terugvordering-fusiegeld-kost-100-voltijdsbanen/>.

wat wordt bedoeld met een 'fusie'. Wat VOS/ABB betreft is dit niet slechts aan de orde bij de overgang van minsten 50% van de leerlingen. Juist dat onderdeel wordt niet besproken in de fusie-effectrapportage. Het gaat om het geheel, waaronder begrepen de samenvoeging van onderwijsconcepten, lesmethodes, materialen, lokalen, lerarenteams etc. In het fusieproces zijn die zaken van belang om te zorgen dat door een samenvoeging de kwaliteit van onderwijs van de samen te voegen leerlingenpopulaties wordt gemaximaliseerd.

### **5.3 Neveneffecten en risico's**

Graag haakt VOS/ABB nog aan bij de stelling van de regering dat juist grotere besturen goed in staat zijn om het onderwijs kleinschalig vorm te geven. Dit zien wij ook veelvuldig terug bij onze leden. In de praktijk is bestuurlijke samenwerking er vaak op gericht om kleine scholen in stand te houden. De regelgeving daarin transparanter en voorspellender maken, zoals door afschaffing van de fusietoets, heeft dan ook de goedkeuring van VOS/ABB.

### **6. Advies en (internet)consultatie**

De mogelijkheden voor ontvlechting of opting-out passen niet in dit verband. Sowieso is VOS/ABB van mening dat de besluitvorming van het uittreden van een school uit een schoolbestuur bij het bevoegd gezag moet liggen. Het bevoegd gezag is primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs van alle leerlingen op de scholen van dat bestuur. Dit eenzijdig per school bekijken en zo opting-out mogelijk maken, zou indruisen tegen de bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid die schoolbesturen hebben. Indien ouders of leraren het zelf anders willen organiseren, dan kunnen ze zelf een school oprichten. Het nieuwe wetsvoorstel Meer ruimte voor nieuwe scholen geeft daartoe inderdaad meer ruimte, zoals de regering stelt. Om te voorkomen dat er segregerende 'hokjesscholen' ontstaan, is VOS/ABB wel van mening dat in het wetsvoorstel opgenomen wordt dat nieuwe scholen:

- algemeen toegankelijk zijn voor leerlingen,
- algemeen benoembaar ten aanzien van het personeel, en
- actief pluriform zijn.

**Niet apart, maar *samen* naar school**