

Vaste Kamercommissie OCW  
Tweede Kamer  
Postbus 20018  
2500 EA 's-Gravenhage

Utrecht, 18 juni 2014

Betreft: maatregelen krimp in het funderend onderwijs

Geachte leden van de Vaste Kamercommissie OCW,

Op 30 juni spreekt u tijdens een notaoverleg met de staatssecretaris over de uitwerking van de maatregelen leerlingendaling in het primair en voortgezet onderwijs. Naast de uitwerkingsbrief van de staatssecretaris staan onder andere de initiatiefnota van mevrouw Ypma en het NCOR-advies op de agenda.

De besturen van de PO-Raad en VO-raad vragen met deze brief aandacht voor de noodzakelijke verruiming van wet- en regelgeving.

In het primair onderwijs is al sinds enkele jaren sprake van een sterke daling van het aantal leerlingen. Ongeveer 9 op de 10 gemeenten krijgen te maken met een daling van het aantal 4- tot 12-jarige kinderen. In de afgelopen jaren is het aantal geboorten in grote delen van het land met 20% of meer gedaald. Slechts in enkele grote steden en Flevoland is nog sprake van een lichte stijging. Als gevolg van de daling van het aantal leerlingen neemt het aantal kleine scholen toe en het totaal aantal scholen af.

In het voortgezet onderwijs krijgt ruim 85 procent van de besturen te maken met krimp. In veel gevallen is deze krimp fors. De komende 15 jaar bedraagt de krimp bij 302 van de 658 scholen in het voortgezet onderwijs meer dan 15%, 104 scholen krimpen zelfs met 25% of meer<sup>1</sup>. De samenstelling van scholen is met afdelingen, sectoren, profielen, leerwegen en vakkenpakketten complex van aard. Hierdoor is een vierde klas vwo van 28 leerlingen (uiteenvallend in vier profielen en daarbinnen vakkenpakketten) bijvoorbeeld, zelfs binnen een brede scholengemeenschap met 1100 leerlingen, niet meer te organiseren en exploiteren met maar een beetje krimp.

*Verruiming wet- en regelgeving*

---

<sup>1</sup> Bron: prognoses DUO

In eerdere brieven aan uw Kamer benadrukten de raden het grote belang scholen op korte termijn toereikende regelmogelijkheden te geven om in hun situatie adequaat met krimp om te gaan of te anticiperen op krimp. Een regionale benadering staat daarbij voorop en bij aanpassing van wet- en regelgeving is snelheid geboden. In beide sectoren zijn de gevolgen van de leerlingendaling al geruime tijd merkbaar en scholen en afdelingen worden met opheffing bedreigd. Het is van groot belang dat schoolbesturen in staat zijn slagvaardig en daadkrachtig te handelen, zonder last te hebben van bestaande blokkades als de fusietoets, de 50-procentregel en kleine-scholentoeslagen. Ook moet het gemakkelijker worden op andere manieren samen te werken, bijvoorbeeld met andere onderwijssectoren en het bedrijfsleven. Besturen staan voor de ingewikkelde opdracht tot een toekomstbestendig aanbod te komen, waarbij nog niet in alle gevallen duidelijk is op welke manier dat vormgegeven moet worden. Fusie is in lang niet alle gevallen een optie.

#### *Voorgestelde maatregelen*

In de afgelopen jaren hebben veel besturen - met zeer veel moeite – in het belang van het onderwijs geworsteld met de (on)mogelijkheden die het bestaande stelsel bood. Het is daarom teleurstellend dat de thans voorgestelde maatregelen slechts in beperkte mate tegemoet komen aan de noodzakelijke ruimte voor besturen om in te spelen op de gevolgen van krimp. Het risico blijft daardoor groot dat op willekeurige plaatsen scholen moeten worden gesloten. Daarom zijn grotere stappen absoluut noodzakelijk. Schoolbesturen moeten meer mogelijkheden krijgen om samen te werken, ook over de grenzen van denominaties heen. Daarom zijn beide raden blij met het voornemen van de staatssecretaris om het vormen van een samenwerkingschool eenvoudiger te maken.

De PO-Raad is positief over de verlaging van de drempel om te fuseren door verruiming van de fusiefaciliteiten, de ruimte die gecreëerd wordt voor samenwerking, de versoepeling van de regels rond verhuizen en verplaatsen, de experimenten met betrekking tot ritsfusies en in zijn algemeenheid de ruimte voor regionaal maatwerk. Een suggestie is om de experimenten ritsfusies te verruimen tot andere vormen van samenwerking, die niet direct tot fusie hoeven te leiden. Daarnaast pleiten wij voor een termijn van 8 jaar waarbinnen ritsfusies zouden moeten leiden tot een volledige fusie. Wij hebben twijfels bij de uitvoerbaarheid van de voorstellen met betrekking tot het voeren van een regionaal Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) in de vorm zoals nu door de staatssecretaris voorgesteld. Positief is het feit dat er een bepaling in de wet wordt opgenomen om te komen tot (regionale) samenwerking. Wel is het de vraag of hiervan concrete resultaten mogen worden verwacht. De diversiteit, het aantal deelnemers met een verschillende bestuurlijke achtergrond aan het OOGO en het gemeentegrensoverschrijdende karakter ervan zullen – zo vrezen wij – al gauw leiden tot Poolse landdagen. Daarnaast speelt de wettelijke bepaling dat de zorgplicht van de gemeenten voor de huisvesting zich beperkt tot het eigen grondgebied. Anders dan bij het voortgezet onderwijs ontvangen gemeenten voor het primair onderwijs een vergoeding via het gemeentefonds die geen relatie heeft met het aantal leerlingen dat een school in die gemeente bezoekt. Het herschikken van een scholenbestand in een regio zal daarmee moeilijk, zo niet onmogelijk blijken te zijn. De uiteindelijke oplossing is

gelegen in de vorming van zogenaamde regionale huisvestingbedrijven, of in een forse stelselherziening, waarvoor de PO-Raad al eerder heeft gepleit.

Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het geven van onderwijs. In het huidige voorstel kunnen gemeenten niet gedwongen worden deel te nemen aan dit OOGO. Deze twee aspecten brengen ons ertoe voor te stellen het OOGO in eerste instantie te beperken tot de betrokken schoolbesturen. In een later stadium, wanneer zaken aan de orde komen die de wettelijke taken van de gemeenten betreffen (huisvesting en leerlingenvervoer), worden deze bij het overleg betrokken. De regie voor dit overleg blijft nadrukkelijk in handen van de samenwerkende schoolbesturen. Omdat de bestaande OOGO's een opdracht aan de gemeenten zijn, stellen wij voor een meer passende naam voor dit overleg te kiezen die minder verwarring oproept. Voor de lange termijn is echter een fundamentele stelseldiscussie via een nieuw Schevenings beraad noodzakelijk.

De VO-raad is positief over de verruiming van de 50-procentregel. De VO-raad heeft veelvuldig gepleit voor deze verruiming, omdat die met name oplossingen kan bieden voor het in stand houden van vmbo-afdelingen of een kleine bovenbouw in havo en vwo. De VO-raad betreurt wel de maximale ontheffingsduur van vijf jaar. Dit suggereert ten onrechte dat er na die termijn altijd een andere manier van samenwerken mogelijk is (met name fusie). Als een bestuur bijvoorbeeld in meerdere kleine plaatsen samenwerkt met verschillende andere besturen, is fusie doorgaans geen optie. In deze gevallen kan worden voorkomen dat een vestiging moet sluiten of dat onderwijs van een bepaalde denominatie verdwijnt als de 50 procent structureel over de gehele cursusduur mag worden berekend.

De experimenteermogelijkheid om gezamenlijk profielen aan te bieden op vmbo-tl, havo en vwo verruimt de mogelijkheden voor besturen om samen te werken. Daarnaast kan de instelling van de fusiecompensatieregeling in het voortgezet onderwijs rekenen op instemming van de VO-raad. Het verlies van bekostiging bij fusie werkt in sommige gevallen belemmerend. De fusiecompensatieregeling maakt een 'zachte landing' in de fusie mogelijk.

#### *Fusietoets*

Helaas zijn niet alle aangekondigde maatregelen toereikend. Wij zijn zeer teleurgesteld in de beperkte versoepeling van de fusietoets. Er is lang gesproken over een verruiming die besturen in krimpgebieden tegemoet zou komen. In de huidige uitwerking blijft daar weinig van over. De nu geboden verruiming (in het PO naar 2500 leerlingen en in het VO naar 5000 leerlingen) levert in de praktijk geen meerwaarde en sluit niet aan bij de werkelijkheid in de beide sectoren. In het regeerakkoord van Rutte II is al aangegeven dat de fusietoets niet in de weg mag staan bij samenwerking tussen scholen in krimpgebieden. Op deze manier wordt daaraan niet voldaan.

De PO-Raad en de VO-raad zien de fusietoets het liefst afgeschaft. De kleinschaligheid in beide sectoren is al sinds jaar en dag voldoende geborgd en het debat over de menselijke maat wordt vertroebeld doordat begrippen als bestuur, school en vestiging door elkaar gebruikt worden. Bij menselijke maat gaat het om gekend en herkend worden ('klein binnen groot'). Ouders en leerlingen

moeten weten bij wie ze terecht kunnen. Juist de vestigingsomvang en de manier waarop contacten georganiseerd zijn, zijn dan van belang. Uit de cijfers blijkt dat de gemiddelde basisschool al jarenlang ongeveer 220 leerlingen telt. Een gemiddeld schoolbestuur in het PO telt ruim 6 basisscholen. In tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt, is van een stijging van dat aantal geen sprake. In het voortgezet onderwijs bestaan veel voorbeelden van grote(re) besturen die kleinschalig georganiseerd zijn. De gemiddelde vestigingsgrootte van de grootste 10 besturen ligt met 721 leerlingen per vestiging 145 leerlingen lager dan die van de besturen met één vestiging, waar het gemiddelde op 866 ligt, een verschil van liefst 17%. Voor de duidelijkheid: dit is geen pleidooi voor schaalvergroting, wel een oproep om de schaalgroottesdiscussie te voeren op basis van feiten.

De raden zijn ervan overtuigd dat de fusietoets eerder een gevaar oplevert voor het behoud van diversiteit, bereikbaarheid en kwaliteit van scholen, dan dat het daartoe een bescherming biedt. Het plafond van 2500 leerlingen (po) en 5000 leerlingen (vo) na fusie past niet bij wat nodig is in het funderend onderwijs. Kleine scholen zijn moeilijk te exploiteren en om onderwijs toegankelijk te houden in dunbevolkte gebieden, is de slagkracht van een groter bestuur noodzakelijk. Nu al zien we dat grotere besturen diverse kleinere scholen en vestigingen met een negatief exploitatieresultaat óf als dislocatie openhouden. Kleinere schoolbesturen zijn daar niet toe in staat. In deze gevallen is fusie de enige optie en de fusietoets werpt daarbij drempels op voor besturen die gezamenlijk tot een oplossing willen komen. De voorgestelde verruiming leveringen daarbij geen meerwaarde.

Een fusieproces moet uiteraard zorgvuldig doorlopen worden. Besturen beschouwen de fusie-effectrapportage (fer) daarbij als een belangrijk middel. Als alle belanghebbenden (besturen, raden van toezicht, medezeggenschapsraden en veelal ook colleges van B en W en gemeenteraden) het erover eens zijn dat fusie de beste oplossing is, vormt de onzekerheid over de uitkomst van de fusietoets een bureaucratisch en onnodig obstakel. Positief is wel dat leerlingendaling expliciet als rechtvaardigingsgrond is opgenomen. De CFTO moet met zwaarwegende argumenten komen om alsnog met een negatief advies te komen. Maar de onzekerheid blijft voor besturen die fusie overwegen. Dit leidt tot situaties waarin besturen vinden dat zij teveel risico lopen als ze willen fuseren met een bestuur dat in de problemen komt door teruglopende leerlingenaantallen, en om die reden van een reddende fusie afzien.

Medezeggenschapsorganen spelen een onmisbare rol bij fusieprocessen. De raden kunnen zich dan ook goed vinden in het voorstel om medezeggenschapsraden extra mogelijkheden te geven om informatie in te winnen. Omwille van rolzuiverheid willen de raden u wel ter overweging geven de informatieverstrekking te laten verzorgen door OCW in plaats van door de CFTO.

Staatssecretaris Dekker geeft aan dat hij bij de evaluatie van de Wet Fusietoets begin 2015 zal afwegen of de nu voorgestelde verruiming voldoende is. De PO-Raad en VO-raad worden graag in een vroeg stadium betrokken bij deze evaluatie.

*Wat vragen wij de Kamer?*

Krimp is een probleem waarmee de overgrote meerderheid van de besturen in primair en voortgezet onderwijs te maken krijgt. Als raden zijn we blij dat veel van onze leden dat inzien en hun verantwoordelijkheid nemen. De urgentie laat niet toe dat kostbare tijd verspild wordt met langdurige aanpassingstrajecten. De gang van zaken rondom de versoepeling van de fusietoets is een voorbeeld van hoe het niet moet. We kunnen niet wachten op een evaluatiemoment, we moeten nu keuzes maken. De huidige uitwerkingsvoorstellen zijn niet toereikend en we vragen dan ook van u om de fusietoets bij voorkeur af te schaffen en anders verder te versoepelen.

In een krimpende context loont alleen samenwerking. We vragen daarom om meer mogelijkheden om samen te werken: over grenzen van sectoren heen, maar ook in andere organisatievormen (dus geen fusie). Daarnaast is een structurele aanpassing van de 50-procentregel strikt noodzakelijk om meerdere schoolbesturen te laten samenwerken om een laatste vestiging in een dorp open te houden. Dit moet kunnen zonder ontheffingstermijn.

Samengevat pleiten wij met kracht voor:

- afschaffing van de fusietoets (en anders verdere versoepeling);
- wegnemen van belemmering bij samenwerkingen over grenzen van sectoren heen (bijvoorbeeld vmbo-mbo);
- structurele aanpassing van de 50-procentregel;
- verruiming van andere mogelijkheden tot samenwerking (anders dan (rits)fusies in po en vo);
- schoolbesturen krijgen de regie m.b.t. het voeren van regionaal overleg;
- steun voor het opstarten van een nieuw Schevenings Beraad.

Uiteraard zijn wij graag bereid nadere toelichting te geven.

Met vriendelijke groet,



Paul Rosenmüller  
Voorzitter VO-raad



Rinda den Besten  
voorzitter PO-Raad