

Vergaderjaar 2013–2014

32 040

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

Nr. 22

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 16 december 2013

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over de volgende brieven van de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap:

- De brief van Staatssecretaris inzake aanbieding wijziging van de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs (brief van 14 oktober 2013, Kamerstuk 31 288, nr. 350);
- De brief van de Minister inzake het onderzoek naar samenwerking tussen ROC Flevoland en ROC van Amsterdam (brief van 3 oktober 2013, Kamerstuk 31 524, nr. 182);
- De brief van de Minister inzake de huidige stand van zaken ROC Zadkine (brief van 1 oktober 2013, Kamerstuk 31 524, nr. 181);
- De brief van de Minister inzake afschrift van de reactie op de tussenevaluatie van de Adviescommissie fusietoets in het onderwijs (brief van 28 juni 2013, Kamerstuk 31 288, nr. 346).

Bij brief van 16 december 2013 hebben Minister en Staatssecretaris deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie,
Boeve

| | | |
|-----|--|----|
| I | Vragen en opmerkingen uit de fracties | 2 |
| 1. | Algemeen | 2 |
| 2. | Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs | 3 |
| 2.1 | Algemeen | 3 |
| 2.2 | Leerlingendaling in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs | 3 |
| 2.3 | Overige aanpassingen | 9 |
| 2.4 | Artikelsgewijs | 10 |
| 3. | Tussenevaluatie van de Adviescommissie fusietoets in het onderwijs | 10 |
| 4. | Overig | 11 |
| II | Reactie van de Minister en Staatssecretaris | 12 |

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de voorgestelde wijzigingen van de beleidsregels rondom de fusietoets en zien aanleiding tot het stellen van enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de voorgenomen wijziging van de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs. De leden kunnen zich vinden in de voorgenomen wijzigingen met betrekking tot de aanpassingen van het begrip voedingsgebied voortgezet onderwijs en enkele begrippen die voor meerdere uitleg vatbaar zijn binnen de huidige situatie. Over aanpassing van de regeling met het oog op leerlingendalingen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs hebben de leden enkele vragen.

De leden van de SP-fractie zien de fusietoets als een waardevol instrument om de menselijke maat te behouden, keuzevrijheid te borgen en om de afstand tussen besturen en scholen te beperken. Derhalve zijn deze leden ongelukkig met onderdelen van het onderliggende voorstel die, pas twee jaar na invoering, feitelijk een uitkering van de fusietoets behelzen. Bovendien zijn deze leden van mening dat de belemmeringen die de fusietoets opwerpt in relatie staan tot de risico's van ondoordachte fusies en zijn er in krimpgebieden andere factoren doorslaggevend in problemen bij noodzakelijke herstructureringen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de onderliggende stukken over onder andere versoepeling van de fusietoets in krimpgebieden. Alhoewel deze leden begrip hebben voor de versoepeling in krimpgebieden, hebben zij nog wel enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris inzake de wijziging van de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs. Deze leden verwelkomen de wijziging van de regeling die erin moet voorzien dat de fusietoets geen belemmering vormt voor samenwerking van schoolbesturen in krimpgebieden. Voorgenoemde leden vinden dat Haagse normen geen drempel mogen vormen voor passende regionale oplossingen, die juist de kwaliteit van onderwijs versterken. De leden hebben nog enkele vragen aan de Staatssecretaris en de Minister.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van de wijziging van de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs. Zij zijn van mening dat deze wijzigingen een afzwakking van de fusietoets ten

gevolg zullen hebben en trekken de noodzaak van de voorgenomen veranderingen in twijfel.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de beoogde wijziging van de regeling fusietoets. Deze leden vinden het zorgelijk dat de wijziging opnieuw een illustratie is van de wispelturigheid van het onderwijsbeleid, aangezien de recent ingevoerde regeling zelfs wordt aangepast voordat de gangbare termijn van evaluatie is verstreken. Hoewel de voorgenomen wijzigingen voor een belangrijk deel overeenstemmen met de visie van deze leden bij de totstandkoming van de fusietoets, hebben zij bedenkingen bij de verhouding van deze wijzigingen tot het wettelijk kader. Bovendien, niet minder principieel van aard, hebben zij zorgen of naleving van de wet voldoende gestalte krijgt.

2. Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs

2.1 Algemeen

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de wet op dit moment aangepast dient te worden. De wet is immers pas net twee jaar van kracht en het wijzigen van een wet op een dergelijke korte termijn past niet in het regulier startproces. De formele evaluatie staat gepland over ongeveer anderhalf jaar. Wat is dan de reden dat deze wet anders behandeld dient te worden, vragen de leden. Voorziet het kabinet reële problemen die vragen om een onmiddellijke koersverandering? Waarom wordt de huidige regelgeving gewijzigd, terwijl het kabinet de laatste adviezen van de Commissie Fusietoets Onderwijs (CFTO) niet heeft opgevolgd? Voornoemde leden zijn van mening dat er onvoldoende zwaarwegende redenen hiervoor zijn aangevoerd. Waarom heeft het kabinet de adviezen niet opgevolgd en daarmee de mogelijkheid van schaalvergroting doet toenemen, terwijl dit niet nodig was. Kan het kabinet bevestigen dat hiermee tegen de wet dreigt te worden ingegaan of dat het ten koste gaat van keuzevrijheid en interne legitimiteit, zo vragen deze leden. De fusietoets mag geen belemmering vormen voor samenwerking. Voornoemde leden vragen op welke manier dit op dit moment het geval is. De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een toelichting op de procedurele gang van zaken. Enerzijds lezen zij in de toelichting dat de regeling reeds is gewijzigd, anderzijds wordt gerept van het voornemen om de regeling per 1 december te wijzigen. Kan het kabinet bevestigen dat het niet de bedoeling is een verstrekkende wijziging van de regeling door te voeren voordat hierover met de Kamer overleg is gevoerd.

2.2 Leerlingendaling in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs

De leden van de VVD-fractie merken op dat de lijn van het kabinet om fusies in gebieden met bevolkingskrimp makkelijker te maken, op steun kan rekenen van de leden van deze fractie. Zij vragen wel wat er precies nog verder moet worden versoepeld. Is het niet zo dat er nu al rekening wordt gehouden met krimp en met de omvang van scholen? Als scholen minder dan 500 leerlingen hebben dan hoeven zij toch al geen fusietoets te doen? Hoe komt het dan toch dat scholen hier zoveel problemen mee lijken te hebben, willen deze leden weten. De leden van deze fractie hebben signalen ontvangen dat de huidige regels niet goed worden toegepast. Zo zou een kleine school, met minder dan 500 leerlingen, alsnog de fusietoets moeten doen. Ontvangt het kabinet deze signalen ook? Zo ja, wat is de reactie van het kabinet op deze signalen? Zou het niet zo moeten zijn dat niet enkel de omvang bepalend is voor wel of geen fusietoets, maar dat de motivatie om te fuseren het onderscheid zou moeten maken, zo vragen deze leden. Naast fuseren zijn er vele anderen manieren waarop scholen kunnen samenwerken. De leden van deze

fractie zijn bijvoorbeeld voorstander van versoepeling van regelingen rondom de samenwerkingsschool, maar ook van een geleidelijke fusie. Tijdens het algemeen overleg over krimp¹ heeft de Staatssecretaris hier ook positief op gereageerd, maar in deze brief wordt daar niet op teruggekomen. Hoe verhoudt deze verruiming van fusiemogelijkheden zich met de voordelen die ook andere vormen van samenwerking tussen scholen bieden, zo vragen de voornoemde leden.

De leden van de PvdA-fractie hechten aan de menselijke maat in het onderwijs en zien de regeling fusietoets als manier om deze menselijke maat in het onderwijs te waarborgen. Het voorkomen van misverstanden door het nader invullen van bepaalde begrippen binnen de regeling kan rekenen op steun van deze leden. Met de voorgenomen voorstellen met betrekking tot aanpassingen als gevolg van de leerlingendaling in het primair- en voortgezet onderwijs tracht het kabinet een ervaren belemmering weg te nemen. De fusietoets mag geen belemmering zijn voor samenwerking vinden deze leden en de fusietoets hoeft ook geen daadwerkelijke belemmering te zijn, zo stelt de Onderwijsraad in zijn krimpadvies. De CFTO neemt bij het toetsen van een voorgenomen fusie «krimp» ook al mee als rechtvaardigingsgrond, zo blijkt uit tussentijdse evaluatie van de CFTO. Voor wijziging van de Regeling fusietoets moet daarom eerst duidelijk zijn of de fusietoets daadwerkelijk een belemmering is in krimpgebieden en of er ook andere manieren zijn om eventuele misverstanden over de ervaren belemmering die de fusietoets creëert te verhelpen, zo zijn de leden van mening. Deze leden merken op dat leerlingenaantallen en de kwaliteit van het onderwijs in krimpregio's onder druk staan. Vaak is het in krimpregio's dan ook onoverkomelijk dat scholen gaan samenwerken en in sommige gevallen overgaan tot fusie. De leden delen daarbij de opvatting van het kabinet dat de fusietoets daarbij geen belemmering mag vormen. Zij vragen echter hoe groot de daadwerkelijke belemmering is. De leden horen graag hoeveel scholen en schoolbesturen daadwerkelijk hebben afgezien van samengaan als gevolg van de fusietoets. Daarnaast vragen deze leden of de ervaren belemmering bij scholen en schoolbesturen weggenomen kan worden door intensievere informatievoorziening over de regeling fusietoets en de tot nu toe uitgebrachte adviezen van de CFTO. En welke andere mogelijkheden ziet de regering om de ervaren belemmering weg te nemen? De leden van deze fractie willen voorts opmerken dat de Regeling fusietoets slechts twee jaar geleden in werking is getreden. Op basis van de uitgebrachte adviezen ontstaat jurisprudentie die de voorspelbaarheid van de uitkomst van de toets vergroot. Waarom acht het kabinet een verdere opbouw van jurisprudentie niet voldoende om de voorspelbaarheid te vergroten, vragen de leden. Deze leden merken daarbij op dat het Ministerie van OCW en CFTO al een aantal nuttige stappen hebben gemaakt om scholen en besturen te informeren over de fusietoets en de tot nu toe uitgebrachte adviezen. Graag horen de leden of het kabinet de CFTO en de scholen en schoolbesturen de tijd wil geven om ervaring op te doen met de fusietoets en op die manier de voorspelbaarheid van de uit te brengen adviezen te vergroten. Met betrekking tot de vrijstellingsnorm voor de fusietoets, is door het kabinet gekozen voor een norm op basis van het aantal scholen onder een bestuur en niet het aantal leerlingen. Het kabinet is van mening dat het voor de bestuurbaarheid en het behoud van een menselijke maat het aantal scholen onder een bestuur relevanter is dan het aantal leerlingen. Kunnen de leden hier uit opmaken dat de menselijke maat hier wordt afgemeten aan het aantal scholen in plaats van het aantal leerlingen? Is het niet zo dat het ervaren van een menselijke maat meer te maken heeft met het aantal leerlingen op een school dan de zichtbaarheid en aanspreekbaarheid van een

¹ Algemeen Overleg inzake Krimp in het onderwijs d.d. 27 juni 2013, Kamerstuk 31 293, nr. 180

overkoepelend schoolbestuur, zo vragen de leden. Het ophogen van de vrijstellingsnorm van tien naar dertig scholen in het voortgezet onderwijs, waardoor schoolbesturen kunnen ontstaan met 26.000 leerlingen onder hun hoede, vinden de leden een forse verruiming van de vrijstellingsnorm. Graag horen zij hoe het aantal van 26.000 leerlingen zich verhoudt tot de «menselijke maat» die het kabinet nastreeft voor het onderwijs.

Daarnaast horen de leden graag van het kabinet hoe zij aankijkt tegen de opmerking van de Algemene Onderwijsbond² dat aanpassing niet gewenst is, omdat de CFTO juist bij krimp maatwerk levert en kijkt naar specifieke omstandigheden. Ook vragen de leden hoe het kabinet oordeelt over de opmerking van de samenwerkende ouderorganisaties³ dat het prematuur is om nu al de conclusie te trekken dat de controle verzacht dient te worden. Graag horen de leden ook hoe het kabinet oordeelt over de opmerking van CNV Onderwijs⁴ dat het goed mogelijk is om de fusietoets flexibel toe te passen teneinde het hoofd te kunnen bieden aan de uitdagingen van de krimpregio's. Hoe verhoudt het aanpassen van de Regeling Fusietoets, amper twee jaar na de inwerkingtreding daarvan, zich tot de mening van het kabinet dat het in zijn algemeenheid nog te vroeg is om over te gaan tot wijzigingen en het willen afwachten van de evaluatie Wet fusietoets in 2015, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie beschouwen de eerder genoemde doelen in alle gevallen binnen het hele Nederlandse onderwijs van toepassing, ook in krimpgebieden. De CFTO zelf geeft aan dat in krimpgebieden het oordeel veelal positief uitvalt en dat deze adviezen, indien nodig, zeer snel kunnen worden verstrekt. Deze leden vragen dan ook welk probleem het kabinet hier nou probeert op te lossen. Dat er «geen enkele belemmering» mag zijn lijkt in zichzelf een tegenstelling met de fusietoets op zich, maar de leden menen niet uit de brief te kunnen opmaken dat het kabinet de fusietoets in zijn geheel wil schrappen. Een reactie hierop zou de leden veel duidelijkheid over het kabinetsstandpunt kunnen verschaffen. Deze leden vinden het terecht dat een fusietoets maatwerk zou moeten betekenen. Deze leden zijn dat met het kabinet eens en vragen of er voorbeelden zijn van situaties waarin dat niet of onvoldoende het geval was. Bovendien zijn deze leden van mening dat, wanneer de fusietoets, gerelateerd aan haar aard, daadwerkelijk te weinig maatwerk zou bieden, het van belang zou zijn met de CFTO in gesprek te gaan hierover. De genoemde leden vragen waarom de grens van dertig scholen (of twintig in het voortgezet onderwijs) is gekozen als criterium voor het inperken van het fusietoetstraject. Het kabinet geeft weliswaar aan dat het hierbij een nieuwe (extra) managementlaag verwacht, maar het blijft daarmee onduidelijk waarom juist bij het aantal van dertig. Deze leden zijn benieuwd naar onderliggende onderzoeken of steekproeven en hebben sterke twijfels of het criterium van de menselijke maat hier niet alsnog in het geding komt. Deze leden vragen ook waarom het kabinet voor een minimaal krimpprocentage van 15 procent heeft gekozen bij het uitzonderen van de plicht voor fusietoetsing. Ook blijven de leden benieuwd naar de oorspronkelijke herkomst van zowel deze 15 procent als van de 7,5 procent (die laatste als rechtvaardigingsgrond) per vijf jaar aangezien verwacht zou mogen worden dat beide op een vergelijkbaar niveau zouden zijn wanneer het zou gaan om noodzakelijkheid van fusies voor het voortbestaan van onderwijs in bepaalde gebieden.

De genoemde leden maken zich bovendien zorgen over dit percentage omdat die 7,5 procent neerkomt op 1,5 procent per jaar, dat is een daling die ook buiten de specifieke krimpgebieden kan voorkomen. Ter verge-

² 2013D40754

³ 2013D41115

⁴ 2013D45621

lijking wijzen de leden op de brief van de Staatssecretaris over krimpproblematiek⁵ waarin gesproken wordt over leerlingdaling van tientallen procenten. Daardoor vrezen de leden dat deze uitzondering bedoeld is als uitkloding van de fusietoets en dat is in hun ogen bijzonder onwenselijk. Deze leden onderschrijven voorts het belang van de werkbaarheid en juiste definiëring van en in de fusietoets, zij plaatsen nog enkele opmerkingen bij de manier waarop het kabinet deze zaken wil verbeteren. De leden van deze fractie constateren dat de toetsdrempel straks bij overdracht van het ene naar het andere bestuur zal worden geteld op basis van het overnemende bestuur, waardoor het totaal aantal scholen van het overnemende bestuur plus het overgenomen bestuur die drempel zal passeren bij het totaal van tien scholen. Deze leden vragen of het in deze situatie dan ook daadwerkelijk alle betrokken scholen betreft. Aangaande de aanpassing met betrekking tot het voedingsgebied voortgezet onderwijs kunnen de leden begrip opbrengen voor het feit dat er een drempel wordt ingesteld met betrekking het aantal leerlingen per gemeentelijke basisadministratie. Het ontgaat hen echter waarom die op 10 procent per gemeente komt te liggen, door de verscheidenheid in omvang van gemeentes kan dat in absolute aantallen immers sterk uiteenlopen. De genoemde leden zijn benieuwd naar de achterliggende motivatie voor deze keuze en waarom zo'n relatieve factor wel iets zou zeggen over een mogelijk significante belemmering. Ook vragen deze leden waarom hiermee de geografische factor als belemmering in feite deels verdwijnt. Zij pleiten nog altijd voor de menselijke maat waar het gaat om schoolgrootte, het is immers van onschatbare waarde dat leerlingen en personeel elkaar kennen en een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de school en het onderwijsproces voelen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat er bij scholen die in een periode van vijf jaar te maken hebben met een krimp van het aantal leerlingen van 15 procent of meer in principe geen advies van de Adviescommissie fusietoets meer nodig is en dat dit ook geldt bij een fusie waar 30 of minder scholen bij betrokken zijn en in het primair onderwijs 20 of minder scholen in het voortgezet onderwijs. Wat is de reden dat niet ook een uitzondering is gemaakt voor twee kleine scholen, elk met een ander schoolbestuur, die gezamenlijk minder dan 500 leerlingen hebben? Deze scholen moeten nog steeds naar de CFTO. Waarom ziet CFTO dit nog steeds als een bestuurlijke fusie? Zou het niet mogelijk zijn om niet meer naar het CFTO te hoeven indien de besturen bij de samenvoeging besluiten dat onder gelijktijdige overdracht van de ene school deze wordt opgeheven? Deze leden ontvangen graag een toelichting op dit punt. De leden vragen ook om een toelichting op de voorwaarde dat fuserende scholen niet meer dan tweederde van het voedingsgebied mogen beslaan. In sommige regio's, als bijvoorbeeld Friesland met een grote populatie van protestanten, kan dit ertoe leiden dat een fusie tussen een groot bestuur van protestants-christelijke denominatie niet mag fuseren met een school voor speciaal onderwijs van dezelfde denominatie vanwege de overschrijding van het voedingsgebied. In dit geval rest de school voor speciaal onderwijs alleen de optie om zich aan te sluiten bij een bestuur van een andere denominatie. Is het niet mogelijk in dit soort gevallen een uitzondering te maken op de regel, een soort discretionaire bevoegdheid als het ware, zo vragen de leden. Zij lezen voorts in de toelichting op de wijziging van de regeling dat 30 respectievelijk 20 scholen als een maximale «span of control» worden genoemd waarboven een aparte managementlaag zou moeten worden ingericht om de aansturing beheersbaar te houden. Kan het kabinet aangeven of dit een nieuw criterium is en waarop deze aantallen zijn gebaseerd, willen de leden weten.

⁵ Kamerstuk 31 293, nr. 167

De genoemde leden vragen ook een nadere toelichting op de visie van het kabinet ten aanzien van menselijke maat. De fusietoets is tot stand gekomen om ongebreidelde groei in het onderwijs te kunnen indammen en de wens tot meer instellingen die de menselijke maat hanteren. Deze leden zijn van mening dat menselijke maat ook binnen grotere instellingen aanwezig kan zijn door de zaken kleinschalig te organiseren. Ten aanzien van demografische krimp legt het kabinet zeer veel nadruk op de volgens hem veronderstelde kwetsbaarheid van kleinschaligheid. Gaarne een nadere toelichting hoe dit zich verhoudt tot de breed gevoelde wens van menselijke maat waaruit de fusietoets is ontstaan? En hoe verhoudt zich dit tot het behoud van een pluriform onderwijsaanbod, zo vragen deze leden. Ook zijn de leden benieuwd hoe de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de fusietoets zich verhouden tot de aangekondigde uitwerking van de brief over demografische krimp? Wanneer komt deze uitwerking van de voorstellen over krimp, zo vernemen deze leden graag.

De leden van de D66-fractie constateren dat de wijziging van de regeling erin moet voorzien dat de fusietoets niet langer een belemmering zal vormen voor samenwerking van schoolbesturen in krimpregio's. Deze leden zien dat in dunbevolkte gebieden door de fusietoets soms onnodige barrières werden opgeworpen voor scholen om samen verder te gaan, terwijl de kwaliteit van het onderwijs hier wel bij gebaat is. De leden staan dan ook positief tegenover het voorstel van het kabinet waarbij er niet langer een advies van de fusietoetscommissie nodig is in krimpgebieden. Toch zien deze leden dat niet alle belemmeringen hiermee worden weggenomen, en hopen dat het kabinet ook hier naar een oplossing wil zoeken. Zo vragen de leden waarom voor het percentage van 15 procent krimp is gekozen als voorwaarde om vrijstelling te krijgen voor de fusietoets. Wordt gekeken naar de locatie van de scholen of ook naar het bedieningsgebied van de school? Biedt het percentage van 15 procent wel voor alle regio's soelaas, bijvoorbeeld wanneer scholen meer dan vijf jaar vooruit willen kijken, zo vragen deze leden. Voorts zien zij dat er grote hindernissen bestaan voor het samenvoegen van scholen met verschillende denominaties, terwijl men op regionaal niveau juist graag de krachten wil bundelen om sterker te worden, en met creatieve oplossingen tegemoet komt aan de wens om variatie in richting te behouden. Kan worden aangegeven in hoeverre de aangekondigde aanpassingen ook deze hindernissen wegnemen, zo vragen deze leden. Voorts wijzen de leden op de belemmering om een samenwerkingschool te stichten wanneer de scholen die willen samen gaan dislocaties zijn zonder eigen brin-nummer. Dit is bijvoorbeeld in Heerlen op dit moment het geval. Kan het kabinet toezeggen nog eens kritisch te kijken naar de gestelde eisen voor het opzetten van een samenwerkingschool en zoeken naar een oplossing voor de situatie in Heerlen? Deze leden lezen dat de vereenvoudiging geldt tot een bepaalde grens. Als door een bestuurlijke fusie een schoolbestuur voor primair onderwijs ontstaat met in totaal meer dan dertig scholen, dan geldt dat de Adviescommissie wel een advies zal uitbrengen. De leden vragen hoe vaak het voorkomt dat er plannen zijn voor een dermate grote fusie. Hoeveel schoolbesturen met meer dan dertig scholen bestaan er in Nederland? Hoe groot acht het kabinet de kans dat in gebieden met meer dan 15 procent bevolkingsdaling een fusie zal plaatsvinden waarbij een koepel ontstaat van meer dan dertig scholen? En op basis waarvan is het getal van dertig gekozen voor primair onderwijs, en twintig voor voortgezet onderwijs? De genoemde leden vragen het kabinet de berekeningen die hieraan ten grondslag liggen naar de Kamer te zenden.

Voorts willen zij weten waarom ervoor gekozen is om de kaders voor de fusietoets alleen aan te passen voor krimpregio's. Waarom is er niet voor gekozen om de regels voor heel Nederland aan te passen? De leden van deze fractie vragen welke beweegredenen ten grondslag liggen aan de

keuze om de fusietoets, met deze aangepaste kaders, wel in stand te houden. Kan het kabinet de meerwaarde van de fusietoets in primair- en voortgezet onderwijs uitleggen? In hoeverre heeft de fusietoets de afgelopen jaren bijgedragen aan de onderwijskwaliteit, zo vragen deze leden. Tot slot, merken zij op dat het voorkomt dat in een proces van fusie en defusie leerlingen soms onterecht worden geregistreerd als schoolverlater. Wanneer een opleiding of afdeling verhuist van de ene naar de andere mbo-instelling, blijft de leerling immers dezelfde opleiding volgen, maar moet hij zich toch bij een andere mbo-instelling inschrijven. Hoewel dit soms slechts een papieren en bestuurlijke overdracht is, uit zich dit wel in onterecht nadelige cijfers voor de mbo-instelling. De leden vragen het kabinet te kijken of hier een oplossing voor gevonden kan worden.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat krimp door de CFTO reeds gehanteerd wordt als rechtvaardigheidsgrond voor fusie. Deze leden hebben geen bezwaar tegen het opnemen in de wet hiervan, maar dit dient, in hun ogen, dan wel op een dusdanige manier te gebeuren dat de benodigde ruimte wordt gehandhaafd voor een individuele behandeling van de gevallen die de Commissie toetst. Deze leden zijn het niet eens met de veronderstelling dat een krimp van 7,5 procent in vijf jaar een legitieme grond is voor automatische rechtvaardiging van een fusie en 15 procent krimp in vijf jaar altijd tot vrijwaring van de toets zou moeten leiden (artikel 4 en artikel 19). Zij vragen of deze maatregelen niet te ingrijpend zijn. Allereerst zou dit ten gevolge hebben dat de helft van de gemeentes in aanmerking komt voor automatische rechtvaardiging. Deze leden vragen of dit in verhouding staat tot de te verwachten krimp. Een demografische krimp leidt ook niet noodzakelijkerwijs tot een daling van de leerlingencijfers. Wordt hier eveneens rekening mee gehouden, willen de leden weten. Daarnaast is een krimp van enkele procenten per jaar niet zo urgent dat bestaande regelgeving moet worden aangepast. Is een dergelijke krimp niet op te vangen met professioneel bestuur, vragen de voorgenoemde leden. Bovenal concluderen de leden dat een fusietoets geen dermate zwaar obstakel is dat het noodzakelijke schaalvergroting van kleine scholen zal verhinderen.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe ten aanzien van het primair onderwijs het gekozen uitgangspunt van 30 scholen te rijmen is met de norm van 10 scholen uit artikel 64a, tweede lid, WPO. Deze leden merken bovendien op dat in de WPO als uitgangspunt geldt dat fusies waarbij meer dan negen scholen betrokken zijn getoetst moeten worden, terwijl de norm van 30 scholen in de gewijzigde regeling als uitzondering geldt bij normen inzake krimp. Graag ontvangen zij nadere toelichting hoe deze punten te rijmen zijn met de wet.

Deze leden merken op dat de Grondwet de overheid ten aanzien van de toereikendheid van het aanbod slechts een verantwoordelijkheid toekent inzake het garanderen van voldoende openbaar onderwijs en dat het waarborgen van keuzevrijheid en diversiteit in het bestaande aanbod geen taak van de regering is. In dat licht vinden zij het niet meer dan verstandig dat de toets op keuzevrijheid wordt beperkt. Deze leden vragen waarom het kabinet niet voornemens is, in navolging van adviezen van de Onderwijsraad en hoogleraren onderwijsrecht, de toets op keuzevrijheid en denominatie geheel te laten vervallen.

Deze leden vragen vervolgens hoe het grondwettelijk gezien te rechtvaardigen is dat in een regio een fusie tussen de twee besturen van een bepaalde denominatie wordt verboden, zeker wanneer blijkt dat het aanbod van scholen wat betreft identiteit ongewijzigd blijft. Zij wijzen op

het voorbeeld van katholieken besturen in Tilburg, waarover de rechtbank op 19 april uitspraak heeft gedaan.⁶

De genoemde leden vragen waarom het kabinet het acceptabel vindt dat door de gehanteerde krimpnorm van 7,5 procent in meer dan de helft van de gemeenten een automatische goedkeuringsgrond voor fusies ontstaat. Zij vragen in hoeverre de beoogde werking van de fusietoets nog recht wordt gedaan wanneer in het grootste deel van Nederland geen serieuze toets op de menselijke maat wordt gedaan. Waarom wordt niet gewacht met aanpassingen totdat meer ervaring met de fusietoets bestaat, mede gezien het feit dat fusieaanvragen in veel gevallen snel (en zelfs met spoed) kunnen worden behandeld.

2.3 Overige aanpassingen

Marktaandeel in het basisonderwijs

Over het begrip marktaandeel in het basisonderwijs vragen de leden van de PvdA-fractie of het kabinet al een voorstel van CFTO heeft ontvangen over het maximaal toegestane marktaandeel voor stedelijke gebieden. Deze leden merken op dat het kabinet de aanbeveling van een aparte norm voor stedelijke gebieden interessant vindt en vragen waarom het kabinet deze aanbeveling niet heeft meegenomen in de voorgestelde wijziging.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren in de voorgestelde wijzigingen een afzwakking van de fusietoets met een belemmering van keuzevrijheid dientengevolge. Deze leden voorzien dat een aanscherping van het begrip marktaandeel (artikel 10) door de vergroting van het marktgebied een beperking van de onderwijsvariëteit betekent. Deze leden voorzien eveneens een inperking van de variëteit binnen de eigen denominatie door de afschaffing van de toets op marktaandeel binnen de eigen richting. Deze wijzigingen in de toepassing van het begrip marktaandeel zwakken de toets af en bieden niet of nauwelijks verheldering. Recente jurisprudentie (de uitspraak van de rechtbank in Breda met betrekking tot de legitimiteit van de toets op het marktaandeel katholiek onderwijs in Tilburg) heeft reeds duidelijk gemaakt dat dergelijke wijzigingen niet noodzakelijk of verduidelijkend zijn. Ze zullen vooral extra regulering betekenen. De genoemde leden zien dan ook geen noodzaak voor het wijzigen van het marktaandeel.

Medezeggenschap

Het stemt de leden van de PvdA-fractie tot tevredenheid dat in de fusie-effectrapportage ook de nadelige effecten van een voorgenomen fusie opgenomen moeten worden. Op deze manier wordt de interne legitimatie van de fusietoets versterkt. Is het kabinet van mening dat de medezeggenschapsraden door uitbreiding van de fusie-effectrapportage genoeg zijn toegerust om een voorgenomen fusie goed te kunnen beoordelen? Deze leden vragen voorts hoe het kabinet oordeelt over de aanbeveling van de CFTO om de fusie-effectrapportage in minstens twee achtereenvolgende vergaderingen van de medezeggenschapsraad te bespreken. Met betrekking tot de externe legitimatie vragen deze leden zich af hoe andere stakeholders, zoals andere scholen en schoolbesturen, de gemeentes en het bedrijfsleven, bij de voorgenomen fusie betrokken gaan worden. Ook deze betrokkenen moet gekend worden bij het fusieproces, zo zijn de leden van mening.

⁶ zaaknummer: AWB 12/4472 WET

De leden van de SP-fractie maken zich grote zorgen over de rol van medezeggenschap bij fusies, die dankzij de fusietoets nou juist een versterkte positie kent. Volgens deze leden is deze betrokkenheid van ouders en personeel onontbeerlijk, in het dagelijks functioneren van scholen maar vooral ook in het geval van een doorgaans ingrijpende gebeurtenis als een fusie.

Personele unie

Ten aanzien van de personele unies, merken deze leden van de PvdA-fractie op dat deze in sommige gevallen een verregaande en bijgaande onomkeerbare verstrengeling van organisatie betekent. Voorts blijkt dat besturen deze vorm van samenwerking soms aangaan om de fusietoets te ontwijken. De leden vragen hoe zij deze unies beoordeelt. Kan het kabinet in aanloop op de wetsevaluatie aangeven of zij van mening is dat deze personele unies onderhevig aan ministeriele toestemming gemaakt moeten worden en getoetst moeten worden langs de criteria van de fusietoets? Deze leden merken daarbij op dat tijdelijke personele unies een fusie kunnen voorkomen, maar dat daarbij geen onomkeerbare bestuurlijk gefuseerde eenheden moeten ontstaan. Hoe denkt het kabinet te kunnen voorkomen dat personele unies een onomkeerbare samenwerkingsvorm aannemen, vragen de leden.

2.4 Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A (Artikel 4)

De leden van de GroenLinks-fractie stellen ook vragen bij het evident onvermijdelijk stellen van een fusie wanneer er sprake is van een opheffingsdreiging binnen tien kalendermaanden (artikel 4). Deze leden vragen of deze wijziging niet zal leiden tot strategische beslissingen en maatregelen om de toets te vermijden, zoals het uitstellen van een fusie-aanvraag of een afhoudende positie jegens samenwerking. De fusietoets kan door de voorgenoemde maatregel juist ten gevolge hebben samenwerking te belemmeren. De fusietoets is een wenselijk instrument in de ogen van de voorgenoemde leden en dient daarom niet via alternatieve wegen omzeild te kunnen worden. Hoe wordt deze mogelijkheid ondervangen, zo vragen deze leden.

3. Tussenevaluatie van de Adviescommissie fusietoets in het onderwijs

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Adviescommissie aandacht besteedt aan de 50 procent regel, die beschrijft dat een bestuur nooit meer dan 50 procent van de scholen in een bepaald gebied onder haar hoede mag hebben. De commissie geeft aan dat dit in stedelijke gebieden eigenlijk een veel te groot aandeel is. Wat is de mening van het kabinet met betrekking tot de keuzemogelijkheid voor ouders en de diversiteit van het onderwijsaanbod? Welke risico's ziet de Staatssecretaris als één bestuur inderdaad een monopoliepositie krijgt in een regio?

De leden van de SGP-fractie vragen een reactie op de bevingen van de adviescommissie fusietoets die erop wijzen dat bij fusies vooral kleinere besturen worden opgegeten door grote besturen. Op welke wijze heeft deze constatering doorgewerkt in de wijziging van de regeling. Hoe reageert het kabinet op de suggestie van de commissie dat het beter zou zijn dat kleine besturen fuseren in plaats van de situatie dat zij worden opgegeten door grote besturen. Op welke wijze kan, indien noodzakelijk, fusie van kleine besturen onderling worden bevorderd? Deze leden vragen hoe het kabinet reageert op de signalering van de commissie dat kleine besturen veelal fuseren vanwege de als te hoog ervaren eisen aan het

bestuur van scholen. Op welke wijze kan en wil het kabinet bevorderen dat de regelgeving zo is ingericht dat het bestuur van scholen ook voor kleine besturen niet onnodig wordt ontmoedigd? De leden vragen hoe het kabinet de situatie beoordeelt waarin de commissie een aanvraag om inhoudelijke redenen afwijst, terwijl alle bij de fusie betrokken partijen en belanghebbende geledingen de fusie steunen. Is het niet wenselijk om als uitgangspunt te hanteren dat een fusie gerealiseerd mag worden wanneer uit onderzoek blijkt dat aan de inbreng van alle belanghebbenden recht is gedaan en belanghebbenden ook instemmen met de fusie?

4. Overig

Stichting Katholiek Onderwijs Mergelland en de Stichting Jong Leren

De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet een nadere toelichting op het instemmende besluit van de Staatssecretaris d.d. 27 juni 2013 inzake de bestuurlijke fusie tussen Stichting Katholiek Onderwijs Mergelland en de Stichting Jong Leren. De CFTO kwam in het advies over deze fusie tot een negatief oordeel omdat de gevraagde fusie niet aan de wettelijke criteria voldoet (artikel 64c WPO) en daarom afgewezen moet worden omdat de wet geen afweging mogelijk maakt. De Staatssecretaris laat weten dat niet is voldaan aan artikel 64c WPO, maar dat hij desalniettemin tot een andere besluit komt. De Staatssecretaris geeft aan dat duurzame kwaliteitsborging voor hem het belangrijkste motief is en dat dit belangrijker is dan het tegengaan van schaalvergroting, het behoud van keuzevrijheid en het stand in stand houden van het duale onderwijsaanbod. Graag ontvangen zij hierop een nadere toelichting.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het kabinet voortvarend uitwerking wil geven aan haar beleidsvoornemens met betrekking tot krimp. Zij kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat de ambitie om de fusietoets hierbij niet in de weg te laten staan – zoals in het regeerakkoord vermeld – in plaats van spoedige wetgeving vooral betekent dat bestaande wetgeving aan de kant wordt geschoven. Zij vragen een toelichting op het goedkeurende besluit van de Staatssecretaris inzake de fusie tussen de Stichting Katholiek Onderwijs Mergelland en de Stichting Jong Leren van 27 juni 2013. Deze leden vragen op welke wettelijke basis de in dat besluit genoemde belangenafweging berust, wanneer de Staatssecretaris erkent dat in casu niet is voldaan aan de limitatieve goedkeuringsgrond van artikel 64c, tweede lid, WPO. Hoe is het in het kader van de procedure van de fusietoets bovendien te verkopen dat de Staatssecretaris minder gewicht toekent aan doelstellingen die bij uitstek het hart van de ingevoerde fusietoets betreffen, zoals keuzevrijheid en het tegengaan van schaalvergroting, om beleidsmatige kwaliteitsambities doorgang te laten vinden? Is gezien de koers van het kabinet niet veeleer aanpassing of afschaffing van de wettelijke bepalingen inzake de fusietoets in plaats van aanpassing van de regeling fusietoets de aangewezen weg, zo vragen zij.

ROC Amsterdam en ROC Flevoland

De leden van de SGP-fractie hebben een tweetal vragen over de op praktisch niveau vrijwel gerealiseerde fusie tussen ROC Amsterdam en ROC Flevoland. Zij vragen allereerst hoe het kabinet oordeelt over het feit dat bestuurders met een beroep op formaliteiten en papieren constructies lijken te willen ontkennen dat met de samenwerking in feite sprake is van een fusie, waarvan door de Inspectie ook wordt gemeld dat deze op wezenlijke onderdelen niet eenvoudig ontvlechtbaar is. Bovendien vragen de leden waarom het kabinet zich bij de uitleg van artikel 9.14 WEB strikt beperkt tot de letterlijke wettekst, terwijl de materiële strekking van de

bepaling duidelijk is dat directe invloed van leden van een college van bestuur in een college van bestuur van een andere instelling moet worden voorkomen. Hoe kan worden ontkend dat betrokkenen feitelijk overwegende invloed hebben in beide colleges van bestuur, wanneer besluiten van de colleges van bestuur kopieën zijn van de besluitvorming in het koepelbestuur?

II Reactie van de Minister en Staatssecretaris

1. Algemeen

Graag wil de regering de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap danken voor hun inbreng en voor de vragen die zij hebben gesteld. Op de gestelde vragen gaat de regering hieronder in. Daarbij wordt de indeling van het verslag als uitgangspunt genomen, voorafgegaan door een algemene inleiding.

De fusietoets is een belangrijk instrument voor het behoud van de menselijke maat in het onderwijs. Te veel fusies kunnen de keuzevrijheid in het onderwijs aantasten. Daarnaast kunnen te grote instellingen en schoolbesturen de afstand tussen bestuur en werkvloer te groot maken, waardoor de legitimiteit van het bestuur in gevaar komt. Daarom is het noodzakelijk dat er een goed werkende fusietoets is en blijft.

Op dit moment is er sprake van een aanzienlijke daling van het aantal leerlingen in het primair onderwijs (po). Op 1 oktober 2013 waren er 22.000 leerlingen minder dan een jaar daarvoor. In het voortgezet onderwijs (vo) is de daling ook al begonnen en wordt het aantal regio's met aanzienlijke leerlingendaling steeds groter. Vanaf 2016 daalt bovendien het totaal aantal leerlingen in het vo.

Ook in gebieden met een aanzienlijke leerlingendaling hebben leerlingen recht op een goed, divers en toegankelijk onderwijsaanbod. Om te zorgen dat schoolbesturen financieel niet onderuitgaan en dat het onderwijs betaalbaar blijft, moet het onderwijsaanbod daarnaast doelmatig zijn. Schoolbesturen in het po en het vo in gebieden met aanzienlijke leerlingendaling staan nu voor de zware opgave om te zorgen voor een toekomstbestendig onderwijsaanbod dat aan bovengenoemde eisen voldoet. De regering heeft zichzelf als taak gesteld de schoolbesturen te helpen door belemmeringen weg te nemen, ondersteuning te geven, regionale regie te bevorderen en bekostigingsprikkel die samenwerking tegenhouden te veranderen.⁷ De leerlingendaling is zo groot dat fusies tussen scholen in steden, dorpen en wijken soms onvermijdelijk zijn. De fusietoets werkt belemmerend bij de zorg voor goed, toegankelijk, divers en doelmatig onderwijs in gebieden met aanzienlijke leerlingendaling. Fusies zijn – hoewel soms noodzakelijk – ingrijpend, vragen veel energie van alle betrokkenen, roepen emoties op en hebben een lange doorlooptijd omdat vele betrokken partijen moeten kunnen meepraten, adviseren of instemmen. Aan het eind van het proces is er dan nog de fusietoets. De fusietoets maakt de toch al lange doorlooptijd nog langer en vraagt nog meer inspanning van alle betrokkenen. De fusietoets kan leiden tot onzekerheid bij schoolbesturen omdat de substantiële daling van het aantal leerlingen niet expliciet als rechtvaardigingsgrond is opgenomen. Het is belangrijk dat schoolbesturen die hun handen vol hebben aan het overeind houden van een goed en divers onderwijsaanbod in gebieden met een forse leerlingendaling, niet worden belast met een toets op fusies die doorgaans onvermijdelijk zijn. Schoolbesturen hebben nú met leerlingendaling te maken, en daarom is nu versoepelde regelgeving noodzakelijk.

Het fusieproces moet vanzelfsprekend ook bij leerlingendaling zorgvuldig zijn. Daarom blijven er wettelijke voorschriften aan verbonden. Zo moet er

⁷ Beleidsvisie leerlingendaling in primair en voortgezet onderwijs, *Kamerstuk* 31 293, nr. 167.

altijd een fusie-effectrapportage worden opgesteld. De medezeggenschapsraad (MR) houdt in het po en vo instemmingsrecht en de gemeenteraad adviesrecht, en in het geval van openbaar onderwijs instemmingsrecht, met betrekking tot de voorgenomen fusie. Daarnaast wordt de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor versoepelde regelgeving begrensd: er moet sprake zijn van een forse leerlingendaling (15 procent in vijf jaar) om zonder een advies van de Adviescommissie fusietoets in het onderwijs (hierna: adviescommissie fusietoets) een fusie te kunnen doorvoeren, of van een substantiële leerlingendaling (7,5 procent in vijf jaar) om deze als rechtvaardigingsgrond te kunnen invoeren. Daarnaast wordt een grens gesteld aan het aantal scholen dat zonder advies van de adviescommissie fusietoets met een besturenfusie gemoeid mag zijn: dit om te voorkomen dat de versoepeling ertoe leidt dat er in gebieden met forse leerlingendaling zeer grote schoolbesturen ontstaan zonder dat de noodzaak daarvan grondig is bekeken.

Kortom: de fusietoets wordt gehandhaafd voor het behoud van de menselijke maat in het onderwijs en om te voorkomen dat de afstand tussen bestuur en werkvloer zo groot wordt dat de legitimiteit van het bestuur in gevaar komt. Wel wordt de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs (hierna: Regeling fusietoets) versoepeld waar dat aantoonbaar nodig is, namelijk waar sprake is van een forse of substantiële daling van het aantal leerlingen. Om te voorkomen dat de versoepeling leidt tot uitwassen zijn er duidelijke grenzen gesteld om te bepalen wanneer de versoepeling mag worden toegepast.

2. Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs

2.1 Algemeen

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de wet op dit moment aangepast dient te worden. De wet is immers pas net twee jaar van kracht en het wijzigen van een wet op een dergelijke korte termijn past niet in het regulier startproces. De formele evaluatie staat gepland over ongeveer anderhalf jaar. Wat is dan de reden dat deze wet anders behandeld dient te worden, vragen de leden. Voorziet het kabinet reële problemen die vragen om een onmiddellijke koersverandering?

Op dit moment is er sprake van een aanzienlijke daling van het aantal leerlingen in het po en ook in het vo zet deze daling in. Schoolbesturen in gebieden met aanzienlijke leerlingendaling staan nu voor de zware opgave om te zorgen voor een toekomstbestendig onderwijsaanbod. De regering heeft zich als taak gesteld deze schoolbesturen te helpen door belemmeringen weg te nemen en ondersteuning te geven. Zoals in de algemene inleiding is geschetst bemoeilijkt de fusietoets de samenwerking tussen scholen in gebieden met leerlingendaling. Daarom is een versoepelde regelgeving noodzakelijk.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de huidige regelgeving wordt gewijzigd, terwijl het kabinet de laatste adviezen van de Commissie Fusietoets Onderwijs (CFTO) niet heeft opgevolgd. Deze leden zijn van mening dat er onvoldoende zwaarwegende redenen hiervoor zijn aangevoerd. Waarom heeft het kabinet de adviezen niet opgevolgd en daarmee de mogelijkheid van schaalvergroting doet toenemen, terwijl dit niet nodig was. Kan het kabinet bevestigen dat hiermee tegen de wet dreigt te worden ingegaan of dat het ten koste gaat van keuzevrijheid en interne legitimiteit, zo vragen deze leden.

De Minister of Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, en waar het groen onderwijs betreft de Staatssecretaris van Economische Zaken, geeft of onthoudt goedkeuring aan fusies en maakt daarbij een eigen belangenafweging. In de besluitvorming wordt veel waarde gehecht aan de adviezen van de adviescommissie fusietoets. In totaal heeft de

adviescommissie fusietoets nu 70 adviezen uitgebracht. In 67 gevallen heeft de Minister het advies overgenomen.

De adviescommissie fusietoets heeft tien keer geadviseerd goedkeuring aan de fusie te onthouden. Drie van deze adviezen zijn niet opgevolgd. In deze drie gevallen is in afwijking van het advies van de adviescommissie fusietoets, goedkeuring verleend aan de fusie. Gezien de specifieke context was in deze drie gevallen sprake van een aantal rechtvaardigingsgronden die in de belangenafweging zwaarder wogen dan het belang van behoud van keuzevrijheid. De rechtvaardigingsgronden hielden verband met de borging van de kwaliteit of van de continuïteit van het betreffende onderwijsaanbod.

De fusietoets mag geen belemmering vormen voor samenwerking, aldus de leden van de GroenLinks-fractie. Deze leden vragen op welke manier dit op dit moment het geval is.

Schoolbesturen hebben vaak jaren aan voorbereiding achter de rug voordat een fusie concreet wordt. Zij steken veel energie in een proces met een onzekere uitkomst, waar zij na de fusieaanvraag soms geruime tijd op moeten wachten. Uit signalen van schoolbesturen blijkt dat sommige besturen om deze redenen afzien van een fusie. Dit geldt ook in gebieden waar, gezien de leerlingendaling, alle betrokkenen een fusie wel wenselijk achten. Dit komt mede door het feit dat leerlingendaling in deze gebieden geen expliciete rechtvaardigingsgrond is. Hoewel fusies vanwege forse leerlingendaling soms onvermijdelijk zijn, worden zij toch getoetst.

Daarnaast kent de praktijk nog een aantal andere voorbeelden, waarin de fusietoets belemmerend kan zijn in het vinden van oplossingen voor leerlingendaling. Ten eerste komt de situatie voor dat twee kleine basisscholen onder verschillende schoolbesturen, institutioneel willen fuseren. Hun gezamenlijk leerlingaantal komt ruim onder de toetsdrempel voor een institutionele fusie, waardoor geen toets nodig is. Maar voor de gelijktijdige bestuurlijke fusie (er zijn immers twee besturen betrokken) moeten ze wel een fusietoets ondergaan. Een tweede situatie is dat scholen of opleidingen genoodzaakt zijn om te fuseren omdat zij te weinig leerlingen hebben om nog voor bekostiging in aanmerking te komen. Ook zij moeten een fusietoets ondergaan. Het marktaandeel van de daadwerkelijke variatie in keuzevrijheid op bestuursniveau wordt gemeten binnen de eigen denominatie, wat de mogelijkheden om te fuseren in een aantal gevallen ernstig beperkt. Dit zijn voorbeelden waarin een fusie de enige adequate oplossing kan zijn om een dekkend onderwijsaanbod te behouden. Het doorlopen van een fusietoets om tot deze vergaande samenwerking te komen wordt dan als een belemmering ervaren. Met de voorgestelde wijzigingen in de Regeling fusietoets worden deze concrete belemmeringen voor fusie in gebieden met aanzienlijke leerlingendaling opgelost.

De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een toelichting op de procedurele gang van zaken. Enerzijds lezen zij in de toelichting dat de regeling reeds is gewijzigd, anderzijds wordt gerept van het voornemen om de regeling per 1 december te wijzigen. Kan het kabinet bevestigen dat het niet de bedoeling is een verstrekkende wijziging van de regeling door te voeren voordat hierover met de Kamer overleg is gevoerd.

De voorgenomen inwerkingtreding van de gewijzigde Regeling fusietoets is afhankelijk van de uitkomst van dit schriftelijke overleg met uw Kamer. Deze voorgenomen publicatiedatum is uitgesteld zodat uw Kamer zorgvuldig kennis kan nemen van de antwoorden op de gestelde vragen. De toelichting bij de concept wijzigingsregeling die u hebt ontvangen, wordt straks gepubliceerd bij de dan vastgestelde Regeling fusietoets. Daarom wordt er in de toelichting van uit gegaan dat de Regeling al is

gewijzigd. Dit is conform aanwijzing 220 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

2.2 Leerlingendaling in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs

De leden van de VVD-fractie merken op dat de lijn van het kabinet om fusies in gebieden met bevolkingskrimp makkelijker te maken, op steun kan rekenen van de leden van deze fractie. Zij vragen wel wat er precies nog verder moet worden versoepeld. Is het niet zo dat er nu al rekening wordt gehouden met krimp en met de omvang van scholen? Als scholen minder dan 500 leerlingen hebben dan hoeven zij toch al geen fusietoets te doen? Hoe komt het dan toch dat scholen hier zoveel problemen mee lijken te hebben, willen deze leden weten.

In veel dorpen en wijken staan basisscholen van verschillende denominaties en van verschillende besturen. Als besturen scholen aan elkaar overdragen om te fuseren, wordt die overdracht tot nu toe als een bestuurlijke fusie aangemerkt, waarvoor een fusietoets nodig is. Daardoor is op een fusie tussen twee kleine basisscholen, die samen ver onder de toetsdrempel van 500 leerlingen blijven, toch de fusietoets van toepassing. Door veel scholen wordt dit als een onnodige belemmering ervaren.

De leden van de VVD-fractie hebben signalen ontvangen dat de huidige regels niet goed worden toegepast. Zo zou een kleine school, met minder dan 500 leerlingen, alsnog de fusietoets moeten doen. Ontvangt het kabinet deze signalen ook, vragen deze leden? Zo ja, wat is de reactie van het kabinet op deze signalen?

Het kabinet ontvangt inderdaad signalen over de toepassing van de fusietoets op een overdracht van scholen naar een ander bestuur. Als de ontstane school onder de 500 leerlingen blijft, hoeft geen fusietoets te worden aangevraagd. Daarom is de toelichting van de Regeling fusietoets hierop aangepast.

Zou het niet zo moeten zijn dat niet enkel de omvang bepalend is voor wel of geen fusietoets, maar dat de motivatie om te fuseren het onderscheid zou moeten maken, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De motivatie om te fuseren maakt onderdeel uit van de fusie-effect-rapportage, die ter voorbereiding op het fusiebesluit wordt voorgelegd aan de MR en die tevens onderdeel uitmaakt van de aanvraag voor goedkeuring van de fusie. Bij de beoordeling van de aanvraag wordt eerst onderzocht of de MR heeft ingestemd met de fusie en of de fusie leidt tot een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod. De Wet fusietoets in het onderwijs is immers zo opgebouwd dat goedkeuring alleen kan worden onthouden indien daar sprake van is. De door de aanvragers aangevoerde motivatie voor de fusie kan nog een rol spelen bij de vraag of er rechtvaardigingsgronden zijn die zwaarder wegen dan de significante belemmering van de keuzevrijheid. Een rechtvaardigingsgrond kan bijvoorbeeld zijn dat bij het achterwege blijven van de fusie de onderwijskwaliteit of de continuïteit in het gedrang komt.

Het hanteren van de aangevoerde motivatie als toetsdrempel is niet op een eenduidige manier te operationaliseren, alleen een zorgvuldige belangenafweging is mogelijk.

Hoe verhoudt de verruiming van fusiemogelijkheden zich met de voordelen die ook andere vormen van samenwerking tussen scholen bieden, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

In de beleidsvisie op leerlingendaling heeft de regering aangekondigd regionaal maatwerk mogelijk te willen maken en belemmeringen daarvoor weg te willen nemen. Naast fusies zijn ook andere vormen van samenwerking mogelijk zoals het inrichten van flexibele personeelspools

of de uitwisseling van expertise. Welke vormen van samenwerking een passend antwoord zijn op de leerlingendaling is aan de regio's. De versoepeling van de regels rond fusies is bedoeld om die vorm van samenwerken makkelijker te maken. Ook wil de regering de vorming van samenwerkingscholen gaan versoepelen en gaan experimenteren met alternatieve fusievormen. Uitwerkingsvoorstellen hiervoor komen terug in de uitwerkingsbrief over de aanpak van leerlingendaling die is toegezegd.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat leerlingenaantallen en de kwaliteit van het onderwijs in krimpregio's onder druk staan. Vaak is het in krimpregio's dan ook onoverkomelijk dat scholen gaan samenwerken en in sommige gevallen overgaan tot fusie. De leden delen daarbij de opvatting van het kabinet dat de fusietoets daarbij geen belemmering mag vormen. Zij vragen echter hoe groot de daadwerkelijke belemmering is. De leden horen graag hoeveel scholen en schoolbesturen daadwerkelijk hebben afgezien van samengaan als gevolg van de fusietoets. De regering heeft alleen inzicht in het aantal fusies dat wél wordt aangevraagd. Het is niet precies te bepalen hoeveel scholen hebben afgezien van fusie als gevolg van de fusietoets. Er komen veel signalen binnen van schoolbesturen die aangeven de fusietoets te ervaren als rem op het onderlinge gesprek over samenwerking en als een daadwerkelijke belemmering om tot een fusie te komen. Hoe groot de – onnodige – belemmering is, blijkt uit de volgende voorbeelden.

- Scholen of opleidingen die fuseren omdat zij te weinig leerlingen hebben om nog voor bekostiging in aanmerking te komen, moeten een fusietoets ondergaan die lang duurt en waarvan de uitkomst onzeker is.
- De adviescommissie fusietoets meet het marktaandeel van een bestuur binnen de eigen denominatie, in plaats van het marktaandeel binnen het totale onderwijsaanbod, wat de mogelijkheden tot fusie in een aantal gevallen ernstig beperkt.
- Fusies in gebieden met forse leerlingendaling worden getoetst, hoewel zij evident onvermijdelijk zijn.
- Bij substantiële daling van het aantal leerlingen blijft de onzekerheid over de uitkomst, omdat daling van het aantal leerlingen geen expliciete rechtvaardigingsgrond is.

Met de voorgestelde wijzigingen in de Regeling fusietoets worden deze concrete belemmeringen voor samenwerking opgelost.

Daarnaast vragen de leden van de PvdA-fractie of de ervaren belemmering bij scholen en schoolbesturen weggenomen kan worden door intensievere informatievoorziening over de regeling fusietoets en de tot nu toe uitgebrachte adviezen van de CFTO.

De adviezen worden al geruime tijd gepubliceerd, zowel op de website van de Dienst Uitvoering Onderwijs als van de adviescommissie fusietoets. Daarnaast heeft de adviescommissie fusietoets op haar website een lijst met veel gestelde vragen opgenomen. Ook na aanpassing van de Regeling fusietoets zullen schoolbesturen baat hebben bij goede communicatie vanuit OCW en vanuit de adviescommissie fusietoets. De voorgestelde wijzigingen zijn daarmee niet minder noodzakelijk om de belemmeringen in gebieden met aanzienlijke leerlingendaling weg te nemen. Bij betere informatievoorziening blijft namelijk het traject van de fusietoets met de bijbehorende onzekerheid bestaan. Het is nodig dit in gebieden met aanzienlijke leerlingendaling verdergaand op te lossen.

En welke andere mogelijkheden ziet de regering om de ervaren belemmering weg te nemen, vragen de leden van de PvdA-fractie. Zoals aangegeven worden de ervaren belemmeringen deels weggenomen door goede voorlichting. Daarnaast wordt de Regeling fusietoets aangepast. Aangezien geen casus dezelfde is, zijn er geen andere

mogelijkheden om belemmeringen in het algemeen weg te nemen, zonder eerst de Wet fusietoets te evalueren.

Waarom acht het kabinet een verdere opbouw van jurisprudentie niet voldoende om de voorspelbaarheid te vergroten, vragen voornoemde leden.

Met de opbouw van jurisprudentie en goede voorlichting over de fusietoets wordt de voorspelbaarheid van de toets vergroot. Maar ook dan blijft het traject van de fusietoets met de bijbehorende administratieve lasten en onzekerheid bestaan. Want hoewel soms sterk gelijkend, is geen casus hetzelfde. De voorgestelde wijzigingen zijn bij betere informatievoorziening niet minder noodzakelijk om de belemmeringen in gebieden met aanzienlijke leerlingendaling weg te nemen.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of het kabinet de CFTO en de scholen en schoolbesturen de tijd wil geven om ervaring op te doen met de fusietoets en op die manier de voorspelbaarheid van de uit te brengen adviezen te vergroten.

Een goede informatievoorziening en verdere opbouw van jurisprudentie zijn belangrijk om de voorspelbaarheid van de uit te brengen adviezen te vergroten. De regering acht de voorgestelde wijzigingen op dit moment noodzakelijk en urgent, omdat schoolbesturen nú te maken hebben met een substantiële of forse leerlingendaling en daarvoor soms fusie als passende oplossing kiezen om toekomstbestendig onderwijs van voldoende kwaliteit overeind te kunnen houden. De regering wil dat zij die oplossing zonder onnodige belemmeringen moeten kunnen implementeren.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder of zij hier uit kunnen opmaken dat de menselijke maat wordt afgemeten aan het aantal scholen in plaats van het aantal leerlingen. Is het niet zo dat het ervaren van een menselijke maat meer te maken heeft met het aantal leerlingen op een school dan de zichtbaarheid en aanspreekbaarheid van een overkoepelend schoolbestuur, zo vragen de leden.

Voor de menselijke maat van een school is het aantal leerlingen belangrijk. Daarom is een aanvraag tot goedkeuring van een institutionele fusie verplicht bij een fusie van basisscholen die leidt tot een school van 500 leerlingen of meer. Bij een bestuurlijke fusie is de afstand tussen schoolbestuur en scholen het ijkpunt voor de menselijke maat. Die afstand wordt groter naar gelang het aantal te besturen scholen toeneemt. Daarom is een aanvraag tot goedkeuring van een bestuurlijke fusie verplicht bij een fusie van besturen die leidt tot een bestuur van tien scholen of meer. Het aantal leerlingen op die scholen doet er dan minder toe.

Het ophogen van de vrijstellingsnorm van tien naar dertig scholen in het voortgezet onderwijs, waardoor schoolbesturen kunnen ontstaan met 26.000 leerlingen onder hun hoede, vinden de leden van de PvdA-fractie een forse verruiming van de vrijstellingsnorm. Graag horen zij hoe het aantal van 26.000 leerlingen zich verhoudt tot de «menselijke maat» die het kabinet nastreeft voor het onderwijs.

Allereerst is van belang dat er thans alleen in het po, en niet in het vo een toetsdrempel geldt. In het vo wordt een nieuwe vrijstellingsnorm geïntroduceerd van 20 scholen, die alleen geldt voor gebieden waar de leerlingendaling 15 procent of meer bedraagt.

Gelet op de gemiddelde bestuursomvang in het voortgezet onderwijs van zo'n 2700 leerlingen, is de vorming van een bestuur van in totaal 26.000 leerlingen na fusie in hoge mate theoretisch. Op dit moment is er in het voortgezet onderwijs slechts één bestuur met meer dan twintig scholen. Bovendien wordt de kans op een bestuurlijke fusie tot 26.000 leerlingen

sterk beperkt door het criterium van 15 procent leerlingendaling die aangetoond moet worden.

In het po geldt op dit moment een algemene toetsdrempel van 10 scholen onder een bestuur. Daar wordt een aanvullende norm ingesteld van 30 scholen in gebieden waar de leerlingendaling 15 procent binnen vijf jaar bedraagt.

Daarnaast horen de leden van de PvdA-fractie graag hoe het kabinet aankijkt tegen de opmerking van de Algemene Onderwijsbond⁸ dat aanpassing niet gewenst is, omdat de CFTO juist bij krimp maatwerk levert en kijkt naar specifieke omstandigheden.

Het is juist dat de adviescommissie fusietoets in de advisering over fusies rekening houdt met leerlingendaling en specifieke omstandigheden. In aanvulling daarop kunnen door de voorgestelde wijzigingen in de Regeling fusietoets aanvragen evenwel sneller en met zo min mogelijk onzekerheid voor de aanvragers worden afgehandeld. In lijn met het Regeerakkoord acht de regering dit van belang om belemmeringen voor fusies in gebieden met leerlingendaling zo veel mogelijk weg te nemen.

Ook vragen de leden van de PvdA-fractie hoe het kabinet oordeelt over de opmerking van de samenwerkende ouderorganisaties⁹ dat het prematuur is om nu al de conclusie te trekken dat de controle verzacht dient te worden.

De voorgestelde wijzigingen zijn nodig om in gebieden met aanzienlijke leerlingendaling belemmeringen voor fusies zo veel mogelijk weg te nemen. De aanpassingen leiden ertoe dat aanvragen sneller en met minder onzekerheid voor de aanvragers kunnen worden afgehandeld. De regering acht het onwenselijk om hiermee te wachten tot de wetsevaluatie in 2015. Hierbij speelt mee dat de ingrijpende effecten van de demografische krimp in bepaalde delen van Nederland, nog niet aan de orde waren bij de voorbereiding en totstandkoming van de wet- en regelgeving inzake de fusietoets, en er in de vormgeving dus ook nog geen rekening mee is gehouden. De controle van ouders op de noodzaak van fusies blijft bij alle plannen tot fusie bestaan in de vorm van het instemmingsrecht van de MR op het fusiebesluit van het schoolbestuur in het basis- en voortgezet onderwijs.

Verder vernemen de leden van de PvdA-fractie graag hoe het kabinet oordeelt over de opmerking van CNV Onderwijs¹⁰ dat het goed mogelijk is om de fusietoets flexibel toe te passen teneinde het hoofd te kunnen bieden aan de uitdagingen van de krimpregio's.

Inderdaad is het mogelijk om, zoals CNV Onderwijs voorstelt, de fusietoets flexibel toe te passen. Iedere toets vergt immers een belangenafweging en daling van het aantal leerlingen wordt al door de adviescommissie fusietoets als een rechtvaardigingsgrond meegewogen. Desondanks zijn de voorgestelde wijzigingen van de Regeling fusietoets naar het oordeel van de regering nodig omdat zij ertoe leiden dat aanvragen sneller en met minder onzekerheid over de uitkomst kunnen worden afgehandeld. Het is belangrijk dat schoolbesturen die hun handen vol hebben aan het overeind houden van een goed en divers onderwijsaanbod in gebieden met een forse leerlingendaling, niet worden belast met een toets op fusies die doorgaans onvermijdelijk zijn. Schoolbesturen hebben nu met leerlingendaling te maken, en daarom is nu versoepelde regelgeving noodzakelijk.

Een zorgvuldig fusieproces moet vanzelfsprekend ook in het geval van leerlingendaling geborgd zijn. Daarom blijven er wettelijke voorschriften

⁸ 2013D40754

⁹ 2013D41115

¹⁰ 2013D45621

aan verbonden. Zo moet er altijd een fusie-effectrapportage worden opgesteld. De MR houdt in het po en vo instemmingsrecht en de gemeenteraad adviesrecht, en in het geval van openbaar onderwijs instemmingsrecht, met betrekking tot de voorgenomen fusie.

Hoe verhoudt het aanpassen van de Regeling Fusietoets, amper twee jaar na de inwerkingtreding daarvan, zich tot de mening van het kabinet dat het in zijn algemeenheid nog te vroeg is om over te gaan tot wijzigingen en het willen afwachten van de evaluatie Wet fusietoets in 2015, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Ten eerste hebben de wijzigingen te maken met leerlingendaling. In het funderend onderwijs doet aanzienlijke leerlingendaling zich op dit moment gelden; dit maakt het niet verantwoord om langer te wachten met deze wijzigingen. Ten tweede zijn er wijzigingen die op basis van twee jaar ervaringen met de fusietoets verantwoord kunnen worden aangebracht. Dit betreft de uitwerking van de fusietoets in de praktijk op manieren die voor invoering van de wet niet waren voorzien. Een goed voorbeeld hiervan zijn fusies die noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de bekostiging van een bijzondere school wordt beëindigd dan wel dat een openbare school wordt opgeheven. Deze fusies hoeven na wijziging van de Regeling fusietoets niet meer te worden getoetst, omdat er evident een rechtvaardigingsgrond voor de fusie aanwezig is. De evaluatie van de Wet fusietoets in het onderwijs zal een breder beeld opleveren van de effecten van de fusietoets. Of dit aanleiding geeft tot verdere wijziging, zal dan worden bekeken.

De leden van de SP-fractie beschouwen de eerder genoemde doelen in alle gevallen binnen het hele Nederlandse onderwijs van toepassing, ook in krimpgebieden. De CFTO zelf geeft aan dat in krimpgebieden het oordeel veelal positief uitvalt en dat deze adviezen, indien nodig, zeer snel kunnen worden verstrekt. Deze leden vragen dan ook welk probleem het kabinet hier nou probeert op te lossen.

Het is juist dat de adviescommissie fusietoets in de advisering over fusies rekening houdt met leerlingendaling en specifieke omstandigheden. Zolang leerlingendaling geen expliciete rechtvaardigingsgrond is, blijft het echter onzeker wat de uitkomst van de fusietoets zal zijn.

Daarnaast blijft het zo dat de fusietoets in principe een lange doorlooptijd kent. Dat hier soms versnelling mogelijk is, is positief. Maar dit biedt onvoldoende soelaas voor gebieden met forse leerlingendaling waar fusies gezien de vereiste instemming van betrokkenen veelal onvermijdelijk blijken. In die gevallen werkt de fusietoets onnodig vertragend op een proces dat toch al een lange voorbereidingstijd heeft. Door de voorgestelde wijzigingen in de Regeling fusietoets kunnen aanvragen sneller en met zo min mogelijk onzekerheid voor de aanvragers worden afgehandeld. In lijn met het Regeerakkoord acht de regering dit van belang om belemmeringen voor fusies in gebieden met leerlingendaling zo veel mogelijk weg te nemen.

Dat er «geen enkele belemmering» mag zijn, lijkt in zichzelf een tegenstelling met de fusietoets op zich, aldus de leden van de SP-fractie. Maar de leden menen niet uit de brief te kunnen opmaken dat het kabinet de fusietoets in zijn geheel wil schrappen. De leden vragen naar het kabinetsstandpunt op dit punt.

De regering is niet voornemens om de fusietoets in gebieden met leerlingendaling geheel af te schaffen. De Wet fusietoets in het onderwijs beoogt onverminderd de balans tussen menselijke maat en keuzevrijheid aan de ene kant en de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs aan de andere kant. Juist in gebieden met leerlingendaling is een integrale aanpak nodig om te voorkomen dat het onderwijsaanbod en daarmee de keuzevrijheid verschaalt. Daar waar besturen geen actie ondernemen,

kunnen scholen willekeurig omvallen, of kan de onderwijskwaliteit in gevaar komen. Als vanuit het oogpunt van borging van de duurzame kwaliteit en diversiteit van het onderwijs een fusie nodig is, wil de regering de belemmeringen daarvoor wegnemen. Zo krijgen scholen en besturen van tevoren meer zekerheid of een fusie zal worden goedgekeurd en kunnen zij bij forse leerlingendaling versneld goedkeuring voor de fusie krijgen. Wel wordt een grens gesteld aan het aantal scholen dat met een bestuurlijke fusie zonder advies van de adviescommissie fusietoets gemoeid mag zijn. De grens ligt in het basisonderwijs bij 30 scholen en in het voortgezet onderwijs bij 20 scholen. Dit is om te voorkomen dat de versoepeling ertoe leidt dat er in gebieden met leerlingendaling zeer grote schoolbesturen ontstaan zonder dat de noodzaak daarvan grondig is bekeken.

De leden van de SP-fractie vinden het terecht dat een fusietoets maatwerk zou moeten betekenen. Deze leden zijn dat met het kabinet eens en vragen of er voorbeelden zijn van situaties waarin dat niet of onvoldoende het geval was.

Een goed voorbeeld van een dergelijke situatie is die waarin een fusie noodzakelijk was om te voorkomen dat de bekostiging van een bijzondere school wordt beëindigd dan wel dat een openbare school wordt opgeheven. Hoewel de uitkomst van de fusietoets in zo'n geval vast staat, omdat er een evidente rechtvaardigingsgrond aanwezig is, moet de fusie toch door het proces van de fusietoets. Dit soort onnodige administratieve lasten worden met aanpassing van de Regeling fusietoets opgelost.

De leden van de SP-fractie en de leden van de D66-fractie vragen waarom de grens van dertig scholen (of twintig in het voortgezet onderwijs) is gekozen als criterium voor het inperken van het fusietoets traject. De grenzen zijn gesteld om te voorkomen dat de versoepeling ertoe leidt dat in gebieden met forse leerlingendaling twee toch al grote schoolbesturen fuseren zonder dat er een advies van de adviescommissie fusietoets wordt gevraagd. Zo kan een schoolbestuur met bijvoorbeeld 15 scholen nog wel gebruik maken van de versoepelde regels om te fuseren met een klein bestuur met één of enkele scholen. De versoepelde regels gelden echter niet als twee besturen met elk 15 scholen willen fuseren. Overigens moet er wel altijd een fusie-effectrapportage worden opgesteld en blijft het instemmingsrecht van de MR van kracht. De keuze voor 30 scholen in het primair onderwijs heeft te maken met de «span of control» die van een schoolbestuur wordt gevraagd om de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs en voor de bedrijfsvoering waar te maken. Naarmate het aantal scholen onder een bestuur groter wordt, groeit de kans dat een bestuur een extra managementlaag nodig heeft om de organisatie beheersbaar te houden. In de praktijk blijkt dat grotere besturen ervoor kiezen omwille van de bestuurbaarheid twee regio- of clustermanagers aan te stellen. Daarom is het getal van dertig gekozen als aantal scholen waarbij de kans aanzienlijk groter wordt dat de instelling van een tussenlaag leidt tot vergroting van de afstand tussen bestuur en school. Het is van belang dat in zo'n geval de adviescommissie fusietoets altijd een advies uitbrengt. In het vo hebben scholen meerdere afdelingen. Het onderwijs is heterogener en de scholen zijn groter, waardoor de span of control sneller een probleem is dan in het vo. Daarom is in het vo voor 20 scholen gekozen.

De leden van de SP-fractie zijn voorts benieuwd naar onderliggende onderzoeken of steekproeven en hebben sterke twijfels of het criterium van de menselijke maat hier niet alsnog in het geding komt. De leden van de D66-fractie vragen het kabinet de berekeningen die hieraan ten grondslag liggen naar de Kamer te zenden.

Van ongeveer 50 procent van de schoolbesturen in het po met meer dan 20 scholen, is op de website van de besturen de organisatiestructuur bekeken. Van de onderzochte schoolbesturen met 20 tot 30 scholen heeft bijna 16 procent regio- of clustermanagers. Van de onderzochte schoolbesturen met 30 tot 45 scholen heeft echter 30 procent regio- of clustermanagers. Bij onderzochte schoolbesturen met 45 scholen of meer ligt dit aandeel boven de 70 procent. Vanaf 30 scholen neemt de kans op de aanstelling van een tussenlaag dus aanzienlijk toe.

Daarnaast is gekeken wat de versoepeling van de fusietoets tot een grens van 30 scholen betekent voor de keuzevrijheid in gemeenten met leerlingendaling. Als besturen zonder fusietoets kunnen fuseren tot een maximumgrootte van 30 scholen, betekent dit dat er slechts iets minder besturen actief zijn per gemeente met leerlingendaling. Voor keuzevrijheid tussen besturen heeft fuseren tot een omvang van 30 scholen per bestuur dus weinig gevolgen.

Deze leden van de SP-fractie vragen ook waarom het kabinet voor een minimaal krimpprocentage van 15 procent heeft gekozen bij het uitzonderen van de plicht voor fusietoetsing.

In het IBO-rapport staat dat in de Regeling fusietoets kan worden opgenomen dat sprake is van een substantiële daling van het aantal leerlingen als het leerlingenaantal in vijf jaar tijd met meer dan 7,5 procent daalt.¹¹ Bij een substantiële daling geldt de leerlingendaling volgens de aangepaste Regeling fusietoets als een rechtvaardigingsgrond, maar is nog wel een advies van de adviescommissie fusietoets nodig. Als de leerlingendaling minstens twee keer zo groot is (15 procent of meer), is er sprake van een forse daling. Bij een forse leerlingendaling is volgens de aangepaste Regeling fusietoets geen advies van de adviescommissie fusietoets nodig.

Ook blijven de leden van de SP-fractie benieuwd naar de oorspronkelijke herkomst van zowel deze 15 procent als van de 7,5 procent (die laatste als rechtvaardigingsgrond) per vijf jaar aangezien verwacht zou mogen worden dat beide op een vergelijkbaar niveau zouden zijn wanneer het zou gaan om noodzakelijkheid van fusies voor het voortbestaan van onderwijs in bepaalde gebieden.

In het IBO-rapport staat dat schoolbesturen die te maken hebben met minimaal 7,5 procent leerlingendaling in vijf jaar tijd, een substantiële leerlingendaling hebben.¹² Het fuseren van scholen, ook met scholen van andere besturen, is dan vaak gerechtvaardigd. Als de leerlingendaling meer dan twee maal groter is dan de grens voor een substantiële daling (dus minimaal 15 procent), is er sprake van een forse daling. Dan is naar het oordeel van de regering als alle betrokkenen hebben ingestemd, de fusie evident onvermijdelijk. In zo'n geval is geen advies van de adviescommissie fusietoets nodig, mits er geen besturen ontstaan van 30 scholen of meer in het po of 20 scholen of meer in het vo. Als echter geen sprake is van deze forse leerlingendaling, maar wel van substantiële, wil de regering een beoordeling van de adviescommissie fusietoets, om een weloverwogen besluit te kunnen nemen. Het uitgangspunt bij de beoordeling is dat leerlingendaling dan een rechtvaardigingsgrond is.

De leden van de SP-fractie constateren dat de toetsdrempel straks bij overdracht van het ene naar het andere bestuur zal worden geteld op basis van het overnemende bestuur, waardoor het totaal aantal scholen van het overnemende bestuur plus het overgenomen bestuur die drempel

¹¹ Interdepartementaal beleidsonderzoek Bekostiging funderend onderwijs bij dalende leerlingenaantallen, *Kamerstuk* 31 293, nr. 167, p. 37.

¹² *Idem*.

zal passeren bij het totaal van tien scholen. Deze leden vragen of het in deze situatie dan ook daadwerkelijk *alle* betrokken scholen betreft. Een bestuurlijke fusie is niet toetsplichtig als het aantal bij de fusie betrokken scholen minder dan tien bedraagt. Indien het gaat om de overdracht van de instandhouding van één of meerdere scholen aan een ander schoolbestuur, dan wordt voortaan gekeken naar het totaal aantal scholen dat het ontvangende bestuur in stand houdt. Dat is immers het bestuur waar sprake is van schaalvergroting. Het schoolbestuur dat scholen overdraagt wordt navenant kleiner. Het past niet bij de doelstelling van de fusietoets om de schaalverkleining van het overdragende bestuur in de beoordeling te betrekken.

Aangaande de aanpassing met betrekking tot het voedingsgebied voortgezet onderwijs kunnen de leden van de SP-fractie begrip opbrengen voor het feit dat er een drempel wordt ingesteld met betrekking het aantal leerlingen per gemeentelijke basisadministratie. Het ontgaat hen echter waarom die op 10 procent per gemeente komt te liggen, door de verscheidenheid in omvang van gemeentes kan dat in absolute aantallen immers sterk uiteenlopen. De genoemde leden zijn benieuwd naar de achterliggende motivatie voor deze keuze en waarom zo'n relatieve factor wel iets zou zeggen over een mogelijk significante belemmering. De ondergrens wordt ingesteld om te voorkomen dat het gemiddelde marktaandeel van de fuserende besturen in de gemeenten in het voedingsgebied te zeer wordt beïnvloed door één of enkele leerlingen in een gemeente van het voedingsgebied. De keuze voor 10 procent als ondergrens kent als onderbouwing dat de ondergrens niet te laag maar ook niet te hoog mag zijn. De tien procent ondergrens werkt uiteraard anders uit in de grote stad dan in een plattelandsgemeente. Het deelnamepercentage voor het voortgezet onderwijs wordt echter berekend per schoolsoort alsook per richting van het betrokken bestuur (en dus niet als percentage van de totale leerlingpopulatie van een gemeente). Los daarvan zou een differentiatie van het percentage voor de ondergrens voor een grotere gemeente en voor een kleinere gemeenten tot verdere complexiteit van de regelgeving leiden. Bovendien kunnen schoolbesturen dan minder makkelijk zelf berekenen wat hun voedingsgebied is en wat het marktaandeel is.

Ook vragen voornoemde leden waarom hiermee de geografische factor als belemmering in feite deels verdwijnt. De geografische factor als belemmering voor een institutionele fusie vat ik op als de wettelijk vereiste overlap in voedingsgebieden tussen de fuserende scholen. Deze blijft – ook wat betreft de berekeningswijze daarvan – ongewijzigd. Daarop heeft de invoering van een ondergrens bij de berekening van het marktaandeel geen invloed.

De leden van de CDA-fractie lezen dat er bij scholen die in een periode van vijf jaar te maken hebben met een krimp van het aantal leerlingen van 15 procent of meer in principe geen advies van de Adviescommissie fusietoets meer nodig is en dat dit ook geldt bij een fusie waar 30 of minder scholen bij betrokken zijn in het primair onderwijs en 20 of minder scholen in het voortgezet onderwijs. Wat is de reden dat niet ook een uitzondering is gemaakt voor twee kleine scholen, elk met een ander schoolbestuur, die gezamenlijk minder dan 500 leerlingen hebben? Deze scholen moeten nog steeds naar de CFTO. Waarom ziet CFTO dit nog steeds als een bestuurlijke fusie? Zou het niet mogelijk zijn om niet meer naar de CFTO te hoeven indien de besturen bij de samenvoeging besluiten dat onder gelijktijdige overdracht van de ene school deze wordt opgeheven? De leden van de CDA-fractie ontvangen graag een toelichting op dit punt.

De regering is het hiermee eens. Wanneer de scholen die institutioneel met elkaar willen fuseren, onder twee verschillende besturen vallen, is eerst een bestuursoverdracht noodzakelijk. In de toelichting bij de concept wijzigingsregeling is aangegeven dat dit niet langer aangemerkt wordt als een bestuurlijke fusie als bedoeld in artikel 64, eerste lid, onderdeel c, van de WPO en artikel 53e, eerste lid, onderdeel c, WVO. Er vindt strikt genomen namelijk geen «overdracht van de *instandhouding* van een school» plaats, nu op een ondeelbaar moment ook een institutionele fusie plaatsvindt waardoor de overgedragen school «verdwijnt». Dergelijke fusies worden daarmee niet langer getoetst aan de voorwaarden voor een bestuurlijke fusie. De institutionele fusie wordt uiteraard wel getoetst aan de criteria voor institutionele fusies.

De leden van de CDA-fractie vragen ook om een toelichting op de voorwaarde dat fuserende scholen niet meer dan tweederde van het voedingsgebied mogen beslaan. In sommige regio's, als bijvoorbeeld Friesland met een grote populatie van protestanten, kan dit ertoe leiden dat een fusie tussen een groot bestuur van protestants-christelijke denominatie niet mag fuseren met een school voor speciaal onderwijs van dezelfde denominatie vanwege de overschrijding van het voedingsgebied. In dit geval rest de school voor speciaal onderwijs alleen de optie om zich aan te sluiten bij een bestuur van een andere denominatie. Is het niet mogelijk in dit soort gevallen een uitzondering te maken op de regel, een soort discretionaire bevoegdheid als het ware, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Het is geen voorwaarde dat fuserende scholen niet meer dan tweederde van een voedingsgebied mogen beslaan. Wel vormt een marktaandeel van 50 procent of meer (bijvoorbeeld twee derde) een significante belemmering van de keuzevrijheid. Dit is een belangrijk aspect van de fusietoets, waarmee geborgd wordt dat ouders tussen meerdere besturen kunnen blijven kiezen. Als er een significante belemmering is om te fuseren met een éénpitter voor speciaal onderwijs, kan de adviescommissie fusietoets toch positief adviseren als er een rechtvaardigingsgrond voor de fusie is. Een substantiële daling van het aantal leerlingen vormt straks een expliciete rechtvaardigingsgrond. Daarnaast kan de Minister gebruik maken van de inherente afwijkingsbevoegdheid als er bijzondere omstandigheden zijn die daartoe nopen.

In de toelichting op de wijziging van de regeling is te lezen dat 30 respectievelijk 20 scholen als een maximale «span of control» wordt genoemd, waarboven een aparte managementlaag zou moeten worden ingericht om de aansturing beheersbaar te houden. Kan het kabinet aangeven of dit een nieuw criterium is en waarop deze aantallen zijn gebaseerd, willen de leden van de CDA-fractie weten.

De achtergrond van dit criterium is niet nieuw. In de memorie van toelichting bij de Wet fusietoets in het onderwijs is dit al genoemd. Daarin staat: «Vanuit de invalshoek van de menselijke maat is de «span of control» van een bestuur, dus het aantal scholen, een betere indicator voor een toetsdrempel dan het aantal leerlingen. Ook bezien vanuit een aspect als afstand tussen bestuur en werkvloer.»¹³

De keuze voor 30 scholen in het primair onderwijs heeft te maken met de «span of control» die van een schoolbestuur wordt gevraagd om de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs en voor bedrijfsvoering waar te maken. Naarmate het aantal scholen onder een bestuur groter wordt, groeit de kans dat een bestuur een extra managementlaag nodig heeft om de organisatie beheersbaar te houden.

¹³ Kamerstuk 32 040, nr. 3, p. 10.

In het vo hebben scholen meerdere afdelingen. Het onderwijs is heterogener en de scholen zijn groter, waardoor de «span of control» sneller een probleem is dan in het po. Daarom is in het vo voor 20 scholen gekozen.

De leden van de CDA-fractie vragen ook een nadere toelichting op de visie van het kabinet ten aanzien van menselijke maat. Ten aanzien van demografische krimp legt het kabinet zeer veel nadruk op de volgens hem veronderstelde kwetsbaarheid van kleinschaligheid. De leden vragen een nadere toelichting hoe dit zich verhoudt tot de breed gevoelde wens van menselijke maat en tot het behoud van een pluriform onderwijsaanbod waaruit de fusietoets is ontstaan.

Het behoud van de menselijke maat in het onderwijs heeft de onverminderde aandacht van de regering. Echter in gebieden met leerlingendaling is sprake van een toename van kleine scholen en worden de kleine scholen die er al veel zijn, nog kleiner. Deze kleine scholen zijn kwetsbaar. De beleidsvisie op leerlingendaling is niet gericht op het vormen van grote scholen, maar wel op het mogelijk maken van robuuste, toekomstbestendige scholen. Het gaat dan om het samengaan van scholen met elk tientallen leerlingen waarbij de menselijke maat na de fusie niet in het gedrang komt. Er is juist in gebieden met aanzienlijke leerlingendaling een integrale aanpak nodig om te voorkomen dat het onderwijsaanbod en daarmee de keuzevrijheid verschaalt. Daar waar besturen geen actie ondernemen, kunnen scholen willekeurig omvallen, of kan de onderwijskwaliteit in gevaar komen. Als vanuit het oogpunt van borging van de duurzame kwaliteit en diversiteit van het onderwijsaanbod een fusie nodig is, wil de regering, in lijn met het Regeerakkoord, de belemmeringen daarvoor wegnemen tot een maximum van 30 scholen onder één bestuur in het po en 20 in het vo. Met de beoogde aanpassingen wordt de zorg voor de menselijke maat meer in balans gebracht met de zorg voor de kwaliteit van het onderwijs in gebieden met aanzienlijke leerlingendaling.

Ook zijn de leden van de CDA-fractie benieuwd hoe de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de fusietoets zich verhouden tot de aangekondigde uitwerking van de brief over demografische krimp. Wanneer komt deze uitwerking van de voorstellen over krimp, zo vragen deze leden. De voorgestelde wijzigingen maken onderdeel uit van de uitwerking van de beleidsvisie leerlingendaling. De regering is voornemens u op korte termijn een brief te sturen met de stand van zaken van deze uitwerking.

De leden van de D66-fractie vragen waarom voor het percentage van 15 procent krimp is gekozen als voorwaarde om vrijstelling te krijgen voor de fusietoets. Wordt gekeken naar de locatie van de scholen of ook naar het bedieningsgebied van de school?

In het IBO-rapport staat dat schoolbesturen die te maken hebben met 7,5 procent leerlingendaling in vijf jaar tijd, een substantiële leerlingendaling hebben.¹⁴ Het fuseren van scholen, ook met scholen van andere besturen, is dan vaak gerechtvaardigd. Als de leerlingendaling meer dan twee maal groter is dan de grens voor een substantiële daling, is er sprake van een forse daling. Aangezien fusies dan evident onvermijdelijk zijn, is er bij een forse leerlingendaling naar het oordeel van de regering geen advies van de adviescommissie fusietoets nodig als alle betrokkenen reeds met de fusie hebben ingestemd. In het basisonderwijs wordt gekeken naar de daling in de gemeente of gemeenten waarin de betrokken besturen scholen hebben (artikel 4, lid 2, onderdeel c van de Regeling fusietoets). In het vo wordt gekeken naar een schoolprognose op basis van het voedingsgebied van de specifieke school, waarin alleen demografische groei of krimp de prognose bepaalt (artikel 4, lid 2, onderdeel e van de

¹⁴ Interdepartementaal beleidsonderzoek Bekostiging funderend onderwijs bij dalende leerlingenaantallen, *Kamerstuk* 31 293, nr. 167, p. 37.

regeling). Zo gaat het in het basisonderwijs om de locatie en in het vo om het voedingsgebied.

Biedt het percentage van 15 procent wel voor alle regio's soelaas, bijvoorbeeld wanneer scholen meer dan vijf jaar vooruit willen kijken, zo vragen de leden van de D66-fractie.

Omwille van het realiteitsgehalte van de prognose, is de grens bepaald op 15 procent leerlingendaling in vijf jaar tijd. Bij een langere periode neemt de onzekerheid toe.

Kan worden aangegeven in hoeverre de aangekondigde aanpassingen ook hindernissen wegnemen voor het samenvoegen van scholen met verschillende denominaties, zo vragen de leden van de D66-fractie. Het is mogelijk om scholen van verschillende denominaties samen te voegen. Voor de samenvoeging van scholen die protestants-christelijk, rooms-katholiek en algemeen bijzonder onderwijs aanbieden, verandert er op zich niets. Een dergelijke samenvoeging valt onder de fusietoets zoals die nu wordt versoepeld voor gebieden met leerlingendaling. De hindernissen om openbaar en bijzonder onderwijs samen te voegen in een samenwerkingschool die openbaar en bijzonder onderwijs aanbiedt, worden met de voorgestelde aanpassingen niet weggenomen. Daarvoor is wetswijziging nodig. Er is een onderzoek gestart om de mogelijkheden in kaart te brengen om de huidige extra strenge eisen aan zo'n samenvoeging weg te nemen.

Kan het kabinet toezeggen nog eens kritisch te kijken naar de gestelde eisen voor het opzetten van een samenwerkingschool en zoeken naar een oplossing voor de situatie in Heerlen, zo vragen de leden van de D66-fractie.

Het onderzoek naar de mogelijkheden om binnen de grondwettelijke kaders de vorming van een samenwerkingschool te versoepelen is gestart. Samen met de gemeente Heerlen en met het schoolbestuur van de betrokken scholen wordt bezien of er een oplossing mogelijk is voor de vorming van een samenwerkingschool vanuit een dislocatie.

De leden van de D66-fractie vragen hoe vaak het voorkomt dat er plannen zijn voor een fusie waarbij een schoolbestuur ontstaat van 30 scholen. Hoeveel schoolbesturen met meer dan dertig scholen bestaan er in Nederland?

Er zijn geen cijfers over hoe vaak er plannen zijn voor een fusie die leidt tot een nieuw bestuur met meer dan 30 scholen. Er zijn grofweg twee varianten van een dermate grote fusie. Ten eerste kunnen twee middelgrote besturen samengaan. Zo is er een aanvraag geweest voor een fusie tussen een bestuur met 12 scholen en een bestuur met 18 scholen. Een tweede variant is de situatie waarbij een kleiner bestuur samengaat met een bestuur van (bijna) 30 scholen. Deze variant komt in de aanvragen vaker voor. Hierbij vormt het grote bestuur vaak een vangnet voor een kleiner bestuur, dat vanwege kwalitatieve, financiële of bestuurlijke problemen, dalende leerlingenaantallen, of een combinatie van factoren, wil fuseren. Op dit moment hebben 20 van de circa 1100 besturen in het basisonderwijs 30 of meer scholen onder zich.

De leden van de D66-fractie vragen voorts hoe groot het kabinet de kans acht dat in gebieden met meer dan 15 procent bevolkingsdaling een fusie zal plaatsvinden waarbij een koepel ontstaat van meer dan dertig scholen? De praktijk zal moeten uitwijzen hoe vaak dit voorkomt. Als er in een gebied met meer dan 15 procent leerlingendaling een fusieaanvraag voorligt waarbij een bestuur ontstaat van meer dan 30 scholen zal de adviescommissie fusietoets deze aanvraag beoordelen en een advies

uitbrengen aan de Minister. Die zal op basis van het advies alle belangen afwegen en een besluit nemen of de fusie doorgang kan vinden.

Voorts willen de leden van de D66-fractie weten waarom ervoor gekozen is de kaders voor de fusietoets alleen aan te passen voor krimpregio's. Waarom is er niet voor gekozen om de regels voor heel Nederland aan te passen?

De aanleiding voor de wijziging van de Regeling fusietoets is in eerste instantie de problematiek rondom leerlingendaling in het funderend onderwijs. Een aantal wijzigingen betreft dan ook enkel fusie in regio's met aanzienlijke leerlingendaling. Andere wijzigingen gelden voor heel Nederland. Het gaat dan om het voedingsgebied in het voortgezet onderwijs en de interpretatie van enkele begrippen. Deze wijzigingen vormen in heel Nederland een oplossing voor onduidelijkheid en onnodige administratieve lasten.

De leden van de D66-fractie vragen welke beweegredenen ten grondslag liggen aan de keuze om de fusietoets, met deze aangepaste kaders, wel in stand te houden. Kan het kabinet de meerwaarde van de fusietoets in primair- en voortgezet onderwijs uitleggen?

De aanleiding van de Wet fusietoets in het onderwijs, het behoud van de menselijke maat in het onderwijs en daarmee het behoud van legitimiteit en keuzemogelijkheden voor ouders, vindt de regering onverminderd belangrijk. Wel moeten deze zaken in het funderend onderwijs afgewogen worden tegen andere belangrijke factoren, zoals kwaliteitsbehoud bij leerlingendaling. De voorgestelde wijzigingen brengen deze belangen in de afweging beter in balans met elkaar.

In hoeverre heeft de fusietoets de afgelopen jaren bijgedragen aan de onderwijskwaliteit, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De fusietoets beoogt de menselijke maat en daarmee de legitimiteit van scholen en instellingen en de keuzemogelijkheden van ouders te behouden. In hoeverre dit effect heeft op de onderwijskwaliteit zal bekeken worden in de evaluatie van de Wet fusietoets in het onderwijs.

Tot slot merken de leden van de D66-fractie op dat het voorkomt dat in een proces van fusie en defusie leerlingen soms onterecht worden geregistreerd als schoolverlater. Wanneer een opleiding of afdeling verhuist van de ene naar de andere mbo-instelling, blijft de leerling immers dezelfde opleiding volgen, maar moet hij zich toch bij een andere mbo-instelling inschrijven. Hoewel dit soms slechts een papieren en bestuurlijke overdracht is, uit zich dit wel in onterecht nadelige cijfers voor de mbo-instelling. De leden van de D66-fractie vragen het kabinet te kijken of hier een oplossing voor gevonden kan worden.

De regering herkent dit probleem niet. Voor zover bekend heeft dit probleem zich niet voorgedaan bij de (de)fusies van de afgelopen tijd. Een jongere kan alleen voortijdig schoolverlater (hierna: vsv'er) worden als hij of zij niet bij een school of opleiding staat ingeschreven aan het einde van het schooljaar (op telmoment 1 oktober). De jongere wordt pas een vsv'er als er geen nieuwe inschrijving bij een nieuwe school of instelling is gevolgd op de uitschrijving bij de oude school of instelling. Zolang er sprake is van een (tijdige) inschrijving bij de andere mbo-instelling kan er geen sprake zijn van een vsv'er en dus nadelige cijfers voor die mbo-instelling.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn het niet eens met de veronderstelling dat een krimp van 7,5 procent in vijf jaar een legitieme grond is voor automatische rechtvaardiging van een fusie en 15 procent krimp in vijf jaar altijd tot vrijwaring van de toets zou moeten leiden (artikel 4 en artikel 19). Zij vragen of deze maatregelen niet te ingrijpend zijn.

Bij forse leerlingendaling (15 procent in vijf jaar tijd) is het noodzakelijk dat schoolbesturen doen wat ze kunnen om het onderwijsaanbod voor de leerlingen zo goed mogelijk te regelen. Als dat fusie betekent, moeten besturen altijd zorgvuldig het proces doorlopen. Fusies tussen scholen en tussen besturen zijn langdurige trajecten, die alleen slagen als zorgvuldig wordt gehandeld. Er wordt een fusie-effectrapportage opgesteld, de MR moet instemmen met de fusie en met alle belanghebbenden vindt overleg plaats. Als het openbaar onderwijs betreft, moet(en) de betrokken gemeente(n) instemmen. In andere gevallen is een advies van de betrokken gemeente(n) nodig. Ook als sprake is van forse leerlingendaling moet er een aanvraag bij de Minister worden ingediend. Als er een leerlingendaling is van meer dan 7,5 procent in vijf jaar tijd, maar minder dan 15 procent in vijf jaar tijd, is een advies van de adviescommissie fusietoets vereist. Dan geldt wel dat de leerlingendaling een rechtvaardigingsgrond is. De adviescommissie is onafhankelijk in haar oordeel over de rechtvaardigingsgronden, maar zal bij een negatief advies alleen zorgvuldig gemotiveerd de rechtvaardigingsgrond kunnen weerleggen. Van een automatisme is geen sprake.

De leden van de GroenLinks-fractie geven aan dat deze voorstellen ten gevolge zouden hebben dat de helft van de gemeentes in aanmerking komt voor automatische rechtvaardiging. Deze leden vragen of dit in verhouding staat tot de te verwachten krimp. Een demografische krimp leidt ook niet noodzakelijkerwijs tot een daling van de leerlingencijfers. Wordt hier eveneens rekening mee gehouden, willen de leden weten. Dat een groot aantal gemeenten te maken heeft met een substantiële daling van het aantal inwoners, geeft aan hoe urgent de problematiek is. Daarom wordt nu voorgesteld de fusietoetsregels te versoepelen, zodat zij geen belemmering vormen voor de aanpak van de problemen in het onderwijs in regio's met aanzienlijke leerlingendaling. De leden van de GroenLinks fractie hebben gelijk dat demografische krimp niet noodzakelijkerwijs leidt tot een daling van de leerlingenaantallen. Er wordt daarom voor de toepassing van de versoepeling alleen gekeken naar de leerlingendaling, omdat de effecten die scholen ondervinden worden veroorzaakt door de substantiële of forse daling van het aantal leerlingen, en niet door andere fluctuaties in het bevolkingsaantal of in het aantal huishoudens.

Daarnaast is een krimp van enkele procenten per jaar niet zo urgent dat bestaande regelgeving moet worden aangepast. Is een dergelijke krimp niet op te vangen met professioneel bestuur, vragen de GroenLinks-fractie.

De regering verwacht van schoolbesturen dat zij professioneel omgaan met de gevolgen van leerlingendaling. Dat betekent dat schoolbesturen vooruitkijken en in hun beleid rekening houden met meerjarige leerlingprognoses en de gevolgen daarvan voor hun bekostiging. Als zij vanuit die professionaliteit besluiten tot fusie over te gaan, wil de regering waar mogelijk de belemmeringen daarvoor wegnemen. Zo wil de regering ruimte geven aan een professioneel schoolbestuur.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe ten aanzien van het primair onderwijs het gekozen uitgangspunt van 30 scholen te rijmen is met de norm van 10 scholen uit artikel 64a, tweede lid, WPO. De leden merken bovendien op dat in de WPO als uitgangspunt geldt dat fusies waarbij meer dan negen scholen betrokken zijn, getoetst moeten worden, terwijl de norm van 30 scholen in de gewijzigde regeling als uitzondering geldt bij normen inzake krimp. Graag ontvangen zij nadere toelichting hoe deze punten te rijmen zijn met de wet.

Onder de grens van tien scholen is voor een bestuurlijke fusie geen fusietoets nodig, behalve wanneer de fusie een samenwerkingsbestuur

betreft. Deze grens blijft gehandhaafd in de wet en geldt ook voor fusies in gebieden met leerlingendaling.

In gebieden met forse leerlingendaling is na wijziging van de Regeling fusietoets geen inhoudelijk advies van de adviescommissie fusietoets meer nodig voor een fusie. Er wordt dan vanuit gegaan dat de fusie evident onvermijdelijk is en de goedkeuring niet moet worden onthouden. De uitkomst van de fusietoets staat dan al vast en op zo'n moment is het niet nodig om een advies te ontvangen. Een zorgvuldig fusieproces moet vanzelfsprekend ook in het geval van leerlingendaling geborgd zijn. Daarom blijven er wettelijke voorschriften aan verbonden. Zo moet er altijd een fusie-effectrapportage worden opgesteld en moet de MR instemmen met de fusie.

De regering acht de fusietoets ook in gebieden met leerlingendaling een belangrijk instrument voor het behoud van de menselijke maat in het onderwijs. Om ervoor te zorgen dat de genoemde versoepeling in deze gebieden niet leidt tot zeer grote schoolbesturen zonder dat daar een gerechtvaardigde aanleiding toe is, wordt daarom wel een advies aan de adviescommissie fusietoets gevraagd als er door een fusie een bestuur ontstaat van 30 scholen of meer in het po of 20 scholen of meer in het vo.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het kabinet niet voornemens is, in navolging van adviezen van de Onderwijsraad en hoogleraren onderwijsrecht, de toets op keuzevrijheid en denominatie geheel te laten vervallen.

Een zekere toets op de na fusie resterende variatie in het onderwijsaanbod, zowel in het opzicht van richting als van pedagogisch-didactische aanpak, past binnen de verantwoordelijkheid die de regering voor het stelsel draagt. Hiermee wordt de diversiteit van het onderwijs en daarmee de keuzevrijheid van ouders en leerlingen geborgd. Zo is dit met uw Kamer gewisseld tijdens het debat over de Wet fusietoets in het onderwijs. De toets is namelijk niet een inhoudelijke toets, waarbij de regering zich een oordeel vormt over de denominatie of pedagogisch-didactische aanpak als zodanig, maar een feitelijke toets op de variatie van het onderwijsaanbod.

Deze leden van de SGP-fractie vragen vervolgens hoe het grondwettelijk gezien te rechtvaardigen is dat in een regio een fusie tussen de twee besturen van een bepaalde denominatie wordt verboden, zeker wanneer blijkt dat het aanbod van scholen wat betreft identiteit ongewijzigd blijft. Zij wijzen op het voorbeeld van katholieke besturen in Tilburg, waarover de rechtbank op 19 april uitspraak heeft gedaan.¹⁵

De casus in Tilburg is beoordeeld onder de huidige wet- en regelgeving. De voorgestelde wijzigingen in de Regeling fusietoets strekken er onder meer toe dat bij toekomstige aanvragen niet langer in het oordeel wordt meegewogen hoe groot het marktaandeel wordt binnen de betreffende richting of denominatie. Het marktaandeel wordt in de toekomst alleen nog berekend ten opzichte van het totale onderwijsaanbod in het voedingsgebied met het doel te bepalen of het totale onderwijsaanbod voldoende gevarieerd is.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het kabinet het acceptabel vindt dat door de gehanteerde krimpnorm van 7,5 procent in meer dan de helft van de gemeenten een automatische goedkeuringsgrond voor fusies ontstaat.

De urgentie is groot, dat blijkt uit het feit dat meer dan de helft van de gemeenten te maken heeft met een krimp van 7,5 procent in vijf jaar tijd. Juist vanwege die urgentie is het van belang dat besturen proactief handelen en zo weinig mogelijk wettelijke belemmeringen ondervinden.

¹⁵ zaaknummer: AWB 12/4472 WET.

Fusies tussen scholen en tussen besturen zijn langdurige trajecten, die alleen slagen als zorgvuldig wordt gehandeld. Als het openbaar onderwijs betreft, moet de gemeente instemmen. In andere gevallen is een advies van de gemeente nodig. Bovendien dient er altijd een fusie-effect-rapportage te worden opgesteld en moet er een aanvraag worden ingediend, ook als sprake is van forse leerlingendaling. Als er een leerlingendaling is van meer dan 7,5 procent in vijf jaar tijd, maar minder dan 15 procent in vijf jaar tijd, is een advies van de adviescommissie fusietoets vereist. Dan geldt wel dat de leerlingendaling een rechtvaardigingsgrond is. De adviescommissie is onafhankelijk in haar oordeel over de rechtvaardigingsgronden, maar zal bij een negatief advies alleen zorgvuldig gemotiveerd de rechtvaardigingsgrond kunnen weerleggen. Van een automatisme is geen sprake.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de beoogde werking van de fusietoets nog recht wordt gedaan wanneer in het grootste deel van Nederland geen serieuze toets op de menselijke maat wordt gedaan. De Wet fusietoets in het onderwijs beoogt onverminderd de balans tussen menselijke maat en keuzevrijheid aan de ene kant en de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs aan de andere kant. Juist in gebieden met leerlingendaling is een integrale aanpak nodig om te voorkomen dat het onderwijsaanbod en daarmee de keuzevrijheid verschaalt. Daar waar besturen geen actie ondernemen, kunnen scholen willekeurig omvallen, of kan de onderwijskwaliteit in gevaar komen. Als vanuit het oogpunt van borging van de duurzame kwaliteit en diversiteit van het onderwijs een fusie nodig is, wil de regering de belemmeringen daarvoor wegnemen. Zo krijgen scholen en besturen van tevoren meer zekerheid of een fusie zal worden goedgekeurd en kunnen zij bij forse leerlingendaling versneld goedkeuring voor de fusie krijgen. Wel wordt een grens gesteld aan het aantal scholen dat met een bestuurlijke fusie zonder advies van de adviescommissie fusietoets gemoeid mag zijn.

De leden van de SGP-fractie vragen ook waarom wordt niet gewacht met aanpassingen totdat meer ervaring met de fusietoets bestaat, mede gezien het feit dat fusieaanvragen in veel gevallen snel (en zelfs met spoed) kunnen worden behandeld.

Bij het traject van de fusietoets hoort enige mate van onzekerheid. Want hoewel soms sterk gelijkend, is geen casus hetzelfde. De voorgestelde wijzigingen zijn bij meer ervaring niet minder noodzakelijk om de belemmeringen in gebieden met aanzienlijke leerlingendaling weg te nemen.

2.3 Overige aanpassingen

Marktaandeel in het basisonderwijs

Over het begrip marktaandeel in het basisonderwijs vragen de leden van de PvdA-fractie of het kabinet al een voorstel van CFTO heeft ontvangen over het maximaal toegestane marktaandeel voor stedelijke gebieden. Deze leden merken op dat het kabinet de aanbeveling van een aparte norm voor stedelijke gebieden interessant vindt en vragen waarom het kabinet deze aanbeveling niet heeft meegenomen in de voorgestelde wijziging.

Nadat u de voorgestelde wijzigingen op de Regeling fusietoets ontving, heeft de adviescommissie fusietoets een voorstel ingediend voor een verlaging van het marktaandeel in (zeer) sterk stedelijke gebieden. Het doel daarvan is om de bestaande diversiteit van het onderwijsaanbod in (zeer) sterk stedelijke gebieden beter te kunnen borgen. Hiertoe stelt de adviescommissie voor om de grens voor het marktaandeel van één bestuur in een bepaald (zeer) sterk stedelijk voedingsgebied, omlaag te

brengen naar maximaal 35 procent, waar deze grens in de overige gebieden van Nederland op 50 procent ligt. De regering steunt dit voorstel van de adviescommissie en bekijkt hoe de praktische uitvoerbaarheid van dit onderscheid optimaal kan worden gegarandeerd, bijvoorbeeld door gebruik te maken van gegevens over stedelijkheid en adressendichtheid van het CBS.

Medezeggenschap

Is het kabinet van mening dat de medezeggenschapsraden door uitbreiding van de fusie-effectrapportage genoeg zijn toegerust om een voorgenomen fusie goed te kunnen beoordelen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

In de sectoren po en vo heeft de MR instemmingsrecht bij fusies. Dit betekent dat een schoolbestuur voorafgaand aan een besluit tot fusie de instemming van de MR moet verkrijgen. Daartoe moet de MR de fusie-effectrapportage ontvangen. Indien nodig, heeft de MR recht op aanvullende informatie. In de mbo-sector hebben de deelnemersraad (studentenraad) en de ondernemingsraad adviesrecht bij besluiten over fusies. Het bevoegd gezag is verplicht tot het verstrekken van informatie die de raden nodig hebben om zijn taak naar behoren te kunnen uitoefenen. De fusie-effectrapportage is voor alle sectoren uitgebreid, zodat de MR in het po en vo en deelnemers- en ondernemingsraad in het mbo nog beter in positie worden gebracht om de voor- en nadelen van de voorgenomen fusie te kunnen beoordelen.

Deze leden van de PvdA-fractie vragen voorts hoe het kabinet oordeelt over de aanbeveling van de CFTO om de fusie-effectrapportage in minstens twee achtereenvolgende vergaderingen van de medezeggenschapsraad te bespreken.

De adviescommissie fusietoets is van mening dat het beter is om de fusie-effectrapportage in twee achtereenvolgende vergaderingen te bespreken met de MR, opdat de MR maximaal in positie wordt gebracht een gewogen oordeel uit te brengen over de fusieplannen. De regering hecht in het algemeen zeer aan een sterke positie van de MR, zeker bij ingrijpende besluiten over voorgenomen fusies. Dit is één van de belangrijkste doelen van de Wet fusietoets in het onderwijs en van de invoering van de fusie-effectrapportage. De regering ziet geen aanleiding om deze aanbeveling van de adviescommissie fusietoets over te nemen in wet- of regelgeving en acht het de gedeelde verantwoordelijkheid van schoolbesturen en hun MR-en om gezamenlijk vorm te geven aan het besluitvormingsproces in de aanloop naar een fusie. Dat hoeft naar de opvatting van de regering evenwel niet formeel tot uitdrukking te komen in twee achtereenvolgende vergaderingen van de MR.

Met betrekking tot de externe legitimatie vragen de leden van de PvdA-fractie zich af hoe andere stakeholders, zoals andere scholen en schoolbesturen, de gemeentes en het bedrijfsleven, bij de voorgenomen fusie betrokken gaan worden. Ook deze betrokkenen moet gekend worden bij het fusieproces, zo zijn de leden van de PvdA-fractie van mening. Een fusie komt niet van de één op de andere dag tot stand. Het is vaak een proces van jaren, waarbij met verschillende mogelijke fusiepartners en belanghebbenden gesproken wordt en waarbij allerlei alternatieven voor een fusie overwogen worden. Indien een schoolbestuur besluit tot een bepaalde fusie moeten alle effecten en gevolgen uitgebreid toegelicht worden in de fusie-effectrapportage. Ook de effecten op andere scholen en schoolbesturen of opleidingen in de regio moeten worden toegelicht. In het po en vo moet de MR instemmen met de fusie en in het mbo adviseren de deelnemersraad en de ondernemingsraad over de fusie. Bovendien is een advies van de gemeente vereist en in het geval van

openbaar onderwijs de instemming van de gemeente. Dit zijn formele eisen aan de aanvraag voor goedkeuring van de fusie.

Personele unie

Ten aanzien van de personele unies, merken de leden van de PvdA-fractie op dat deze in sommige gevallen een verregaande en bijgaande onomkeerbare verstrengeling van organisatie betekent. Voorts blijkt dat besturen deze vorm van samenwerking soms aangaan om de fusietoets te ontwijken. De leden vragen hoe zij deze unies beoordeelt. Kan het kabinet in aanloop op de wetsevaluatie aangeven of zij van mening is dat deze personele unies onderhevig aan ministeriële toestemming gemaakt moeten worden en getoetst moeten worden langs de criteria van de fusietoets?

In de memorie van toelichting bij de Wet fusietoets (hierna kortheidshalve: MvT) is opgenomen dat de fusietoets niet gaat over uiteenlopende samenwerkingsvormen die de trekken van een fusie kunnen aannemen, zoals een personele unie van bestuurders in verschillende besturen.¹⁶ Als reden wordt genoemd dat deze vorm van samenwerking makkelijker omkeerbaar is dan een fusie. Dergelijke vormen van samenwerking, zonder overdracht van alle bestuurlijke bevoegdheden (inclusief alle rechten en plichten) aan een nieuwe rechtspersoon, worden in de MvT een goed alternatief genoemd voor de bestuurlijke fusie. Gezien de MvT is het dus niet de bedoeling dat de vorming van personele unies onderhevig zijn aan ministeriële goedkeuring. Maar uit de MvT is ook af te leiden dat de personele unie omkeerbaar moet zijn en niet mag neerkomen op een volledige overdracht van alle bestuurlijke bevoegdheden aan een andere rechtspersoon. De regering ziet op dit moment geen aanleiding om de huidige Wet en Regeling fusietoets op dit punt te wijzigen. Wel zal dit thema terugkeren bij de wetsevaluatie in 2015.

Deze leden merken daarbij op dat tijdelijke personele unies een fusie kunnen voorkomen, maar dat daarbij geen onomkeerbare bestuurlijk gefuseerde eenheden moeten ontstaan. Hoe denkt het kabinet te kunnen voorkomen dat personele unies een onomkeerbare samenwerkingsvorm aannemen, vragen de leden van de PvdA-fractie.

Als uit de statuten of feitelijke situatie blijkt dat een personele unie zover gaat dat gesproken moet worden van volledige bestuurlijke versmelting, dan is feitelijk sprake van een fusie in de zin van de onderscheiden onderwijswetten. Daaruit volgt dan dat deze feitelijke fusie onderhevig is aan ministeriële toestemming en getoetst moet worden aan de criteria van de fusietoets. De opstelling van een fusie-effectrapportage is dan noodzakelijk. Bovendien gelden dan het instemmingsrecht van de MR en het adviesrecht van de gemeente, en in het geval van openbaar onderwijs het instemmingsrecht van de gemeente.

2.4 Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A (Artikel 4)

De leden van de GroenLinks-fractie stellen ook vragen bij het evident onvermijdelijk stellen van een fusie wanneer er sprake is van een opheffingsdreiging binnen tien kalendermaanden (artikel 4). Deze leden vragen of deze wijziging niet zal leiden tot strategische beslissingen en maatregelen om de toets te vermijden, zoals het uitstellen van een fusie-aanvraag of een afhoudende positie jegens samenwerking. De fusietoets kan door de voorgenoemde maatregel juist ten gevolge hebben samenwerking te belemmeren. De fusietoets is een wenselijk instrument

¹⁶ Kamerstuk 32 040, nr. 3, p. 9.

in de ogen van de voorgenoemde leden en dient daarom niet via alternatieve wegen omzeild te kunnen worden. Hoe wordt deze mogelijkheid ondervangen, zo vragen deze leden.

Wanneer een school bedreigd wordt met opheffing, is dit een serieuze zaak. Een geval waarbij een school «speelt» met de fusietoets is in een dergelijke situatie niet aan de orde. De realiteit is dat scholen die met directe opheffing worden bedreigd, op zeer korte termijn een reële oplossing voor het voortbestaan zoeken. Wanneer een fusie die oplossing kan vormen, zullen scholen er alles aan doen om dit zo voortvarend mogelijk te effectueren.

3. Tussenevaluatie van de Adviescommissie fusietoets in het onderwijs

De leden van de VVD-fractie vragen naar de mening van het kabinet met betrekking tot de keuzemogelijkheid voor ouders en de diversiteit van het onderwijsaanbod. Welke risico's ziet de Staatssecretaris als één bestuur inderdaad een monopoliepositie krijgt in een regio?

Nederland kent van oudsher een gevarieerd onderwijsaanbod met keuze tussen scholen en onderwijsaanbieders van verschillende denominaties en met verschillende pedagogisch-didactische concepten. Dit betekent dat ouders, leerlingen en studenten kunnen kiezen voor onderwijs dat het beste past bij hun levensovertuiging, hun opvattingen over onderwijs en hun capaciteiten en ambities. De regering hecht eraan die keuzevrijheid zo veel mogelijk te beschermen, o.a. door het voorkomen van een monopoliepositie in een regio. De bescherming van de keuzevrijheid is één van de belangrijkste doelen van de Wet fusietoets in het onderwijs.

De leden van de SGP-fractie vragen een reactie op de bevindingen van de adviescommissie fusietoets die erop wijzen dat bij fusies vooral kleinere besturen worden opgegeten door grote besturen. Op welke wijze heeft deze constatering doorgewerkt in de wijziging van de regeling? Hoe reageert het kabinet op de suggestie van de commissie dat het beter zou zijn dat kleine besturen fuseren in plaats van de situatie dat zij worden opgegeten door grote besturen? De leden vragen op welke wijze, indien noodzakelijk, fusie van kleine besturen onderling kan worden bevorderd? De adviescommissie fusietoets constateert terecht dat het veelvuldig voorkomt dat kleinere schoolbesturen die aanleiding zien voor een bestuurlijke fusie, uiteindelijk fuseren met een grotere fusiepartner. De precieze redenen hiervoor verschillen per geval, maar in het algemeen is het zo dat kleinere schoolbesturen zich onvoldoende draagkrachtig voelen om andere kleinere schoolbesturen met financiële, bestuurlijke of kwalitatieve problemen, uit de brand te helpen. De regering treedt niet in de autonome verantwoordelijkheid van schoolbesturen om zelf te bepalen met welk bestuur zij wel of niet moeten fuseren.

De leden van de SGP-fractie vragen voorts hoe het kabinet reageert op de signalering van de commissie dat kleine besturen veelal fuseren vanwege de als te hoog ervaren eisen aan het bestuur van scholen. Op welke wijze kan en wil het kabinet bevorderen dat de regelgeving zo is ingericht dat het bestuur van scholen ook voor kleine besturen niet onnodig wordt ontmoedigd?

De regering erkent dat de waarborging van onderwijskwaliteit hoge eisen stelt aan schoolbesturen, ongeacht hun grootte. In wisselende mate slagen zij erin aan deze eisen te voldoen, zo schrijft de Inspectie van het Onderwijs in het Onderwijsverslag 2011/2012. Dit hangt soms, maar niet alleen samen met schaal grootte. Er zijn kleine schoolbesturen die prima aan de eisen kunnen voldoen. De regering voert een programma vermindering regeldruk uit. Dit is er onder andere op gericht dat de bestuurbaarheid van het onderwijs in het algemeen zoveel mogelijk wordt vereenvoudigd. Zoals aangegeven in onze brief van 8 juli 2013 sluit de

ambitie om de regeldruk binnen het onderwijs te verminderen aan bij het regeerakkoord en maakt deze deel uit van de kabinetsbrede aanpak van regeldruk.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe het kabinet de situatie beoordeelt waarin de commissie een aanvraag om inhoudelijke redenen afwijst, terwijl alle bij de fusie betrokken partijen en belanghebbende geledingen de fusie steunen. Is het niet wenselijk om als uitgangspunt te hanteren dat een fusie gerealiseerd mag worden wanneer uit onderzoek blijkt dat aan de inbreng van alle belanghebbenden recht is gedaan en belanghebbenden ook instemmen met de fusie?

De Wet fusietoets in het onderwijs stelt twee belangrijke waarden centraal: het waarborgen van de legitimatie van fusies en daarnaast het waarborgen van de keuzevrijheid in het onderwijsaanbod. Legitimatie wil zeggen dat er onder de betrokkenen en belanghebbenden, waaronder ouders, leerlingen, studenten en het onderwijspersoneel draagvlak is voor de fusie. Bovendien moet de MR formeel instemmen met het fusiebesluit. Dat aan de vereisten voor draagvlak en instemming is voldaan, blijkt uit de fusie-effectrapportage die moet worden meegestuurd met een fusie-aanvraag. De Minister beoordeelt dus alleen fusie-aanvragen waarbij de MR al heeft ingestemd. De criteria waarmee de Minister beoordeelt, hoeven niet dezelfde te zijn als die van de MR. In de praktijk zien we dat in het po en vo rond de 90 procent van de aanvragen waarbij de MR had ingestemd, wordt goedgekeurd door de Minister.

4. Overig

Stichting Katholiek Onderwijs Mergelland en de Stichting Jong Leren

De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet een nadere toelichting op het instemmende besluit van de Staatssecretaris d.d. 27 juni 2013 inzake de bestuurlijke fusie tussen Stichting Katholiek Onderwijs Mergelland en de Stichting Jong Leren. De CFTO kwam in het advies over deze fusie tot een negatief oordeel omdat de gevraagde fusie niet aan de wettelijke criteria voldoet (artikel 64c WPO) en daarom afgewezen moet worden omdat de wet geen afweging mogelijk maakt. De Staatssecretaris laat weten dat niet is voldaan aan artikel 64c WPO, maar dat hij desalniettemin tot een ander besluit komt. De Staatssecretaris geeft aan dat duurzame kwaliteitsborging voor hem het belangrijkste motief is en dat dit belangrijker is dan het tegengaan van schaalvergroting, het behoud van keuzevrijheid en het stand in stand houden van het duale onderwijsaanbod. Graag ontvangen zij hierop een nadere toelichting. In betreffende regio zijn de gevolgen van demografische krimp in het basisonderwijs zeer sterk voelbaar. Dat brengt risico's met zich mee voor de kwaliteit van het onderwijsaanbod in zijn geheel in deze regio. De fusie had als belangrijkste motief om de kwaliteit duurzaam te kunnen borgen tegen deze achtergrond. De voorgenomen fusie had als bijzonder kenmerk dat het onderdeel was van een regionaal plan met als doel een optimale spreiding van het onderwijsaanbod over de regio met behoud van kwaliteit. Juist een dergelijke regionale samenwerking, waarbij er een visie is op welke scholen in stand moeten blijven in plaats van dat er wordt afgewacht welke scholen moeten sluiten, zorgt voor het behoud van een verantwoord onderwijsaanbod en daarmee keuzevrijheid. In het Regeerakkoord is voorgenomen om in krimpgebieden alle vormen van samenwerking mogelijk te maken. Denominatie noch fusietoets mag daarbij in de weg staan. De reden waarom de regering dit mogelijk wil maken sluit aan op de motivatie van de door u aangehaalde schoolbesturen om te fuseren: een optimale spreiding van het onderwijsaanbod

Kamerstuk 29 362, nr. 221.

over de regio met behoud van de kwaliteit. Gezien deze omstandigheden is daarom in afwijking van de WPO, artikel 64c, tweede lid, goedkeuring verleend aan de fusie.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het kabinet voortvarend uitwerking wil geven aan haar beleidsvoornemens met betrekking tot krimp. Zij kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat de ambitie om de fusietoets hierbij niet in de weg te laten staan – zoals in het regeerakkoord vermeld – in plaats van spoedige wetgeving vooral betekent dat bestaande wetgeving aan de kant wordt geschoven. Zij vragen een toelichting op het goedkeurende besluit van de Staatssecretaris inzake de fusie tussen de Stichting katholiek onderwijs Mergelland en de Stichting jong leren van 27 juni 2013. Deze leden vragen op welke wettelijke basis de in dat besluit genoemde belangenafweging berust, wanneer de Staatssecretaris erkent dat in casu niet is voldaan aan de limitatieve goedkeuringsgrond van artikel 64c, tweede lid, WPO.

Inderdaad was niet voldaan aan de eisen van artikel 64c, tweede lid, WPO. In het Regeerakkoord wordt aangekondigd dat in krimpgebieden samenwerking tussen scholen zal worden bevorderd en dat de huidige belemmeringen, waaronder de fusietoets en denominatie, daartoe zullen worden weggenomen. Vooruitlopend op een concreet wetsvoorstel, zoals aangekondigd in de beleidsvisie op leerlingendaling, is besloten goedkeuring te verlenen aan de fusie tussen genoemde schoolbesturen in Zuid-Limburg.¹⁸ In deze casus kwam het belang van kwaliteitsborging in krimpgebieden voor het eerst heel scherp te staan tegenover het belang van het behoud van keuzevrijheid. Mede gezien het brede draagvlak voor de fusie in de regio, werd het belang van kwaliteitsborging zwaarwegender geacht.

Hoe is het in het kader van de procedure van de fusietoets bovendien te verkopen dat de Staatssecretaris minder gewicht toekent aan doelstellingen die bij uitstek het hart van de ingevoerde fusietoets betreffen, zoals keuzevrijheid en het tegengaan van schaalvergroting, om beleidsmatige kwaliteitsambities doorgang te laten vinden? Is gezien de koers van het kabinet niet veeleer aanpassing of afschaffing van de wettelijke bepalingen inzake de fusietoets in plaats van aanpassing van de regeling fusietoets de aangewezen weg, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Ook in gebieden met een substantiële of forse daling van het aantal leerlingen, hebben leerlingen en ouders recht op een goed onderwijsaanbod met voldoende keuzevrijheid. Door de daling van het aantal leerlingen zal het simpelweg niet meer mogelijk zijn om in alle steden, dorpen en wijken alle scholen en opleidingen open te houden. Fusies zijn dan onvermijdelijk. Het beleid is er op gericht dat samenwerkende partijen in de regio, waaronder de schoolbesturen, zorgen voor een onderwijsaanbod van voldoende diversiteit, dat kwalitatief aan de maat is. Juist als schoolbesturen samenwerken, is het mogelijk dat in een regio aan de denominatieve en pedagogische-didactische diversiteit recht wordt gedaan. Als besturen met de ruggen naar elkaar toe blijven staan en elkaar alleen beconcurreren, zullen scholen willekeurig omvallen en zullen er regio's zijn waar bijvoorbeeld bepaalde vmbo opleidingen niet meer worden aangeboden. Dit werkt niet goed uit voor de keuzevrijheid. Om het proces van samenwerking te bevorderen, worden belemmeringen weggenomen, wordt ondersteuning geboden, wordt de regionale regio gestimuleerd en volgt er voor het po onderwijs een voorstel om de kleinescholentoeslag anders in te zetten.¹⁹ De versoepeling van de fusietoets biedt de samenwerkende schoolbesturen de ruimte om een deel van deze beleidsvoornemens in te vullen. Waar dat aantoonbaar

¹⁸ Beleidsvisie leerlingendaling in primair en voortgezet onderwijs, *Kamerstuk* 31 293 nr. 167.

¹⁹ idem.

nodig is, namelijk waar sprake is van een forse of substantiële daling van het aantal leerlingen, wordt de Regeling fusietoets versoepeld. De fusietoets wordt gehandhaafd voor het behoud van de menselijke maat in het onderwijs en om te voorkomen dat de afstand tussen bestuur en werkvloer zo groot wordt dat de legitimiteit van het bestuur in gevaar komt. Om te voorkomen dat de versoepeling leidt tot uitwassen zijn er duidelijke grenzen gesteld om te bepalen wanneer de versoepeling mag worden toegepast.

In 2015 zal de Wet fusietoets worden geëvalueerd. Indien deze evaluatie aanleiding geeft tot aanpassingen in de wet, zal de regering daartoe een wetsvoorstel indienen.

ROC Amsterdam en ROC Flevoland

De leden van de SGP-fractie hebben een tweetal vragen over de op praktisch niveau vrijwel gerealiseerde fusie tussen ROC Amsterdam en ROC Flevoland. Zij vragen allereerst hoe het kabinet oordeelt over het feit dat bestuurders met een beroep op formaliteiten en papieren constructies lijken te willen ontkennen dat met de samenwerking in feite sprake is van een fusie, waarvan door de Inspectie ook wordt gemeld dat deze op wezenlijke onderdelen niet eenvoudig ontvlechtbaar is.

Op 3 oktober 2013 heeft de Minister uw Kamer het onderzoeksrapport van de Inspectie van het Onderwijs over de samenwerkingsrelatie tussen het ROC van Amsterdam en het ROC Flevoland doen toekomen. In de begeleidende brief heeft zij aangegeven dat de WEB de vormgeving en de grenzen van een coöperatie afbakent. Zo mag het algemeen bestuur van de coöperatie niet de algemeen bestuurlijke en financiële kaders voor de instellingen vaststellen die leidend zijn voor de besluitvorming door de afzonderlijke colleges van bestuur. Het algemeen bestuur kan wel voorstellen ontwikkelen die afzonderlijke besluitvorming in de afzonderlijke colleges van bestuur vraagt. In de WEB (alsmede lagere regelgeving) worden taken, verplichtingen, bevoegdheden en verantwoordingsverplichtingen bij het bevoegd gezag gelegd.

Doordat een specifiek orgaan is aangewezen als bevoegd gezag is er in de WEB geen ruimte om een ander orgaan dan het college van bestuur als bevoegd gezag aan te wijzen. De inspectie is van oordeel dat beide roc's bij de totstandkoming van de samenwerkingsconstructie in de koepelstichting strikt formeel niet in strijd met de wet gehandeld hebben. Maar dat het in dergelijke samenwerkingsconstructies wel voorkomen moet worden dat zich een ongewenste belangenverstremming voordoet bij leden van colleges van bestuur.

De inspectie is van oordeel dat de in 2012 gekozen samenwerkingsconstructie in de koepelstichting zoals in de huidige situatie vormgegeven niet aansluit bij de bedoeling van de wetgever. Naar aanleiding van het onderzoek zijn er door de Inspectie en op hoog ambtelijk niveau gesprekken gevoerd met de leden van beide colleges van bestuur. Tijdens die gesprekken is beide roc's dringend verzocht de samenwerkingsconstructie zo in te richten dat het aansluit bij de bedoeling van de wetgever en dat elke suggestie van mogelijke belangenverstremming voorkomen wordt.

Die gesprekken met beide roc's hebben ertoe geleid dat het voornemen is een andere samenwerkingsvorm in te richten, namelijk een coöperatie, en de koepelstichting te ontmantelen. Daarbij heeft de inspectie er wel op gewezen dat deze nieuw gekozen vorm een dusdanige invulling dient te krijgen dat de samenwerking echt kantelt en het zwaartepunt weer bij de instellingen zelf komt te liggen.

De inspectie is van oordeel dat de beide roc's met de huidig gekozen uitwerking van de samenwerkingsconstructie een goede keuze gemaakt lijken te hebben en ziet geen grond het definitieve rapport en de aanvul-

lende beschouwing daarop aan te passen c.q. nog langer aan te houden. De Minister van OCW heeft het advies van de inspectie gevolgd. Hoe de implementatie van de uitwerking van deze coöperatiestructuur vervolgens in de praktijk uitpakt, is op dit moment echter nog niet te beoordelen. In december 2013 ontvangt de inspectie de stand van zaken betreffende het eerder gedane voorstel om een coöperatie in te richten. Die informatie zal worden benut bij de voorbereiding van het onderzoek dat in januari 2014 begint.

Bovendien vragen de leden waarom het kabinet zich bij de uitleg van artikel 9.14 WEB strikt beperkt tot de letterlijke wettekst, terwijl de materiële strekking van de bepaling duidelijk is dat directe invloed van leden van een college van bestuur in een college van bestuur van een andere instelling moet worden voorkomen.

De wet is helder. Een lid van een college van bestuur mag niet tevens lid zijn van een ander college van bestuur. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt niet dat er een verdere strekking aan dit artikel kan worden toegekend. Bij het onderzoek door de Inspectie van het Onderwijs en de beoordeling van de casuïstiek is echter ook beoordeeld of het college van bestuur als bevoegd gezag nog de taken kon uitoefenen waarvoor het ingevolge de wet de eindverantwoordelijkheid draagt. In de WEB is opgenomen dat een college van bestuur (met uitzondering van de situatie dat art. 9.1.8 WEB is toegepast) in principe alle taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag uitoefent. Om die reden kan een college van bestuur niet zonder meer taken overdragen aan een andere orgaan of rechtspersoon. Een college van bestuur blijft eindverantwoordelijk voor de genomen besluiten. Derhalve moet het college van bestuur zelfstandig en zonder last en ruggespraak besluiten kunnen nemen ten aanzien van zijn instelling.

Hoe kan worden ontkend dat betrokkenen feitelijk overwegende invloed hebben in beide colleges van bestuur, wanneer besluiten van de colleges van bestuur kopieën zijn van de besluitvorming in het koepelbestuur? Tot op heden zijn geen zaken geconstateerd die strijdig zijn met de wet. De gekozen constructie, de coöperatie, wijst op papier geen strijdigheid met de wet uit. Echter, hoe een en ander in de praktijk uitwerkt, moet worden onderzocht. Daarom zal er in januari 2014 een onderzoek worden uitgevoerd.