

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2501

Vragen van het lid **Bisschop** (SGP) aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over *de gewijzigde Regeling bijzondere bekostiging bij fusie van 22 mei 2017* (ingezonden 20 juni 2017).

Antwoord van Staatssecretaris **Dekker** (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) (ontvangen 22 augustus 2017).

Vraag 1

Bent u bekend met de gewijzigde Regeling bijzondere bekostiging bij fusie van 22 mei 2017?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Kunt u toelichten op welke juridische gronden het bevoegd gezag bij de toekenning van de fusiecompensatie gehouden kan worden aan het criterium van de overgang van 50% van de leerlingen, terwijl dit criterium in de huidige regeling niet geoperationaliseerd is en slechts in de toelichting zonder nadere duiding vermeld wordt? Hoe is het te rechtvaardigen dat het bevoegd gezag wordt afgerekend op een criterium waarvan de invulling zelfs pas bekend was op het moment dat alle relevante fusiebesluiten al genomen moesten zijn?²

Antwoord 2

De regeling bijzondere bekostiging bij fusie is bedoeld om het verlies van bekostiging als gevolg van een fusie tussen scholen tijdelijk te compenseren. De regeling is niet bedoeld om fusiecompensatie te verlenen bij sluiting van een school zonder dat er sprake is van een fusie. Het blijkt dat er fusies zijn aangemeld om voor compensatie in aanmerking te komen terwijl achteraf moest worden vastgesteld dat op de fusiedatum niet één leerling is overgegaan van de gesloten school naar de aangemelde fusieschool. De schoolbesturen die dit betreft worden dus niet afgerekend op een criterium voor de overgang van leerlingen van de gesloten school naar de fusieschool. In voornoemde gevallen was van een overgang van leerlingen immers in het geheel geen sprake. Tegenover besturen die in deze situatie

¹ Staatscourant 2017/30458.

² Staatscourant, 2015/12208, gepubliceerd op 2 juni 2017.

fusiecompensatie hebben aangevraagd, staan besturen die een school hebben gesloten zonder een fusie aan te melden en fusiecompensatie aan te vragen. Ten opzichte van deze besturen zou het zich niet laten rechtvaardigen dat besturen in een vergelijkbare positie honderdduizenden euro's extra bekostiging ontvangen. Mede daarom zijn er nadere criteria geformuleerd voor toekenning van fusiecompensatie.

De voorwaarde van een substantiële leerlingenstroom vloeit voort uit de gangbare betekenis van het begrip samenvoeging (fusie) en de daarop aansluitende wettelijke bekostigingssystematiek bij samenvoeging die uitgaat van een overgang van alle leerlingen naar de fusieschool. Op grond van artikel 121, derde lid, en artikel 134, negende lid, van de Wet op het primair onderwijs (WPO) wordt de bekostiging namelijk toegekend op basis van alle leerlingen van alle scholen die bij de samenvoeging betrokken zijn. Gelet hierop is de voorwaarde van een substantiële leerlingenstroom en de nadere operationalisering van die voorwaarde met een criterium van 50 procent geen beperking, maar eerder een verruiming van het begrip samenvoeging. Daarom kan die voorwaarde ook worden toegepast op fusies die al vóór de publicatie van de gewijzigde Regeling bijzondere bekostiging van 22 mei 2017 in voorbereiding waren.

Vraag 3

In welke zin kan de toelichting op de gewijzigde regeling van 22 mei 2017 spreken van «een nadere operationalisering» van de voorwaarde van een substantiële leerlingenstroom? Hoe kan in de regeling van 16 april 2015 sprake zijn van een operationalisering wanneer deze regeling geen criterium inzake de leerlingenstroom kent en slechts in de toelichting vermeld wordt dat sprake moet zijn van een substantiële leerlingenstroom?

Antwoord 3

Het criterium «substantieel» was in de regeling van 16 april 2015 niet nader geoperationaliseerd, hetgeen in het veld de vraag oproep wanneer nog wel en wanneer niet langer sprake is van een substantiële leerlingenstroom. Om hier duidelijkheid over te verstrekken is die voorwaarde in de gewijzigde regeling van 22 mei 2017 alsnog nader geoperationaliseerd.

Vraag 4

Kunt u toelichten op welke gronden u van mening bent dat scholen voldoende rechtszekerheid wordt geboden wanneer zelfs op het niveau van een regeling of beleidsregel termen als «substantieel» worden gebezigd zonder inhoudelijke normering? Kunt u verwijzen naar vergelijkbare regelingen waarin dit gebruikelijk is?

Antwoord 4

Onder de regeling van 16 april 2015 was de rechtszekerheid niet in het geding omdat de voorwaarde van een substantiële leerlingeninstroom, zoals gezegd, neerkwam op een verruiming van het begrip samenvoeging en niet op een beperking. Scholen kwamen in meer gevallen in aanmerking voor fusiecompensatie dan bij een strikte uitleg van dat begrip het geval was geweest.

Vraag 5

Waarom wordt ten aanzien van het leerlingenvereiste ook handhavend opgetreden in situaties die vallen voor de regeling van 16 april 2015, terwijl in die regeling zelfs enige vermelding van een substantiële leerlingenstroom ontbreekt?

Antwoord 5

Er wordt handhavend opgetreden, omdat schoolbesturen samenvoegingen hebben aangemeld, terwijl achteraf moest worden vastgesteld dat er op de fusiedatum niet één leerling is overgegaan van de gesloten school naar de aangemelde fusieschool.

Vraag 6

In hoeverre onderkent u dat een drempel inzake de leerlingenstroom bestuurders vanwege de onzekerheid kan weerhouden van een fusie, terwijl de regeling juist bedoeld is om een steuntje in de rug te bieden? Kunt u toelichten welke overwegingen ertoe noodzakelijk zijn om in de regeling steeds

steviger een drempel op te nemen en waarom bij misbruik van de regeling niet op andere gronden gehandhaafd kan worden? Onderkent u het risico dat ouders in hun schoolkeuze onder druk gezet kunnen worden, aangezien de schoolbesturen het risico op een naheffing willen vermijden?

Antwoord 6

De fusiefaciliteiten bieden schoolbesturen de ruimte om na een fusie een toekomstbestendige school te realiseren die aansluit bij de wensen van ouders, leerlingen en personeel. Deze faciliteiten zijn daarmee een stimulans voor schoolbesturen, met name in gebieden met leerlingendaling, om de samenwerking met andere schoolbesturen te zoeken, en om in nauw overleg met alle betrokkenen in een zorgvuldig fusieproces de school vorm te geven. Er wordt op een zodanig courante wijze uitleg gegeven aan het begrip samenvoeging, dat niet kan worden gesteld dat steeds steviger drempels worden opgeworpen. Alleen wanneer de fusie-instroom minder bedraagt dan 25 procent van het aantal leerlingen in groep 1 tot en met 7 wordt geen fusiecompensatie verstrekt. Het onderscheid met een opheffing is dan te klein om fusiecompensatie te kunnen rechtvaardigen. In de nieuwe regeling komt een schoolbestuur bij een dergelijke lage fusie-instroom overigens wel in aanmerking voor een beperkte opheffingsfaciliteit, mits de opgeheven school niet onder de opheffingsnorm zit. Nagenoeg geen van de schoolbesturen waarbij nu handhavend wordt opgetreden zou echter aan deze voorwaarde hebben voldaan.

Vraag 7

In hoeverre is het redelijk om het bevoegd gezag voor het recht op fusiecompensatie af te rekenen op een leerlingenstroom, terwijl zij hierop nauwelijks of in ieder geval geen doorslaggevende invloed hebben? Wat is uw reactie op situaties waarin na de besluitvorming tot fusie is gebleken dat tegen de verwachtingen in geen leerlingen zijn overgegaan naar de nieuwe school?

Antwoord 7

Ik kan mij voorstellen dat leerlingenstromen anders kunnen lopen dan een schoolbestuur heeft aangenomen, maar de wet verbindt geen bekostigingsaanspraken aan aannames van een schoolbestuur over het te verwachten aantal leerlingen van een school. Die aannames komen dus voor risico van het schoolbestuur.

Vraag 8

Hoe het is vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid te rechtvaardigen dat vanwege de onvoorspelbaarheid van de leerlingenstroom in specifieke gevallen bijzondere bekostiging wordt verstrekt? Onderkent u dat deze afwijking ten behoeve van fusie een fundamentele kritiek op de regeling fusiecompensatie impliceert, in ogenschouw nemende dat de onvoorspelbaarheid ook voor andere scholen een probleem is?

Antwoord 8

Alleen als een school onder de opheffingsnorm zit en niet of nauwelijks leerlingen overgaan naar de aangemelde fusieschool bestaat op grond van de nieuwe regeling geen recht op bijzondere bekostiging. Gelijke gevallen worden gelijk behandeld, zodat het rechtsgelijkheidsbeginsel hier niet in het geding is. Overigens wijs ik erop dat situaties waarin de leerlingeninstroom minder dan 25 procent bedraagt, een kleine minderheid vormen van het totaal aantal fusies in een schooljaar. Hieruit is op te maken dat de voorspelbaarheid van leerlingenstromen meestal geen probleem is.

Vraag 9

Deelt u de mening dat het onwenselijk is dat scholen die naar eer en geweten gewerkt hebben aan een noodzakelijke fusie met een naheffing van honderdduizenden euro's te maken krijgen op basis van feiten en normen inzake fusiecompensatie die ten tijde van de besluitvorming niet bekend waren? Op welke wijze doet u in de handhaving recht aan de specifieke omstandigheden van het geval?

Antwoord 9

Zoals gezegd in het antwoord op vraag 2 betreft het hier gevallen waarbij op de fusiedatum niet één leerling is overgegaan naar de aangemelde fusieschool. Er is dan geen sprake van een fusie, maar van een sluiting. Daarom is handhaving gerechtvaardigd.