

Vergaderjaar 2018–2019

35 104**Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet medezeggenschap op scholen in verband met het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs****Nr. 3****MEMORIE VAN TOELICHTING**

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|--|-----------|
| A | ALGEMEEN | 2 |
| 1. | Wetsvoorstel | 2 |
| 1.1 | Doel wetsvoorstel | 2 |
| 1.2 | Kabinetsvoornemen | 2 |
| 1.3 | Afwegingsproces | 2 |
| 2. | Wet Fusietoets | 3 |
| 2.1 | De fusie-effectrapportage | 3 |
| 2.2 | Fusietoets | 4 |
| 3. | Achtergrond fusietoets in het onderwijs | 5 |
| 3.1 | Introductie fusietoets | 5 |
| 3.2 | Versoepeling fusietoets | 5 |
| 4. | Naar afschaffing fusietoets in het funderend onderwijs | 8 |
| 4.1 | Landelijke inzet leerlingendaling in het voortgezet onderwijs | 8 |
| 4.2 | Veranderende context | 9 |
| 4.3 | Menselijke maat bij fusies | 9 |
| 4.4 | De fusiebewegingen in cijfers | 9 |
| 4.5 | Geografische binding bij institutionele fusies in het voortgezet onderwijs | 11 |
| 5. | Fuseren in het funderend onderwijs: de praktijk na afschaffing fusietoets | 11 |
| 5.1 | Horizontale verantwoording | 12 |
| 5.2 | Fusie-effectrapportage | 12 |
| 5.3 | Positie van de medezeggenschap | 13 |
| 5.4 | Neveneffecten en risico's | 14 |
| 5.5 | Intersectorale fusies | 14 |
| 6. | Advies en (internet)consultatie | 15 |
| 6.1 | Openbare internetconsultatie | 15 |
| 6.2 | Adviescollege toetsing regeldruk | 17 |
| 7. | Financiële gevolgen | 17 |
| 8. | Regeldruk | 17 |
| 9. | Toepassing van het wetsvoorstel in Caribisch Nederland | 19 |
| 10. | Uitvoerings- en handhavingstoets | 19 |
| B | ARTIKELSGEWIJS | 19 |

A ALGEMEEN

1. Wetsvoorstel

1.1 Doel wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel regelt dat er geen fusietoets meer plaatsvindt op fusies in het funderend onderwijs.¹ Het wetsvoorstel heeft tot doel schoolbesturen meer ruimte te geven de lokale samenwerking op te zoeken en gezamenlijk in de regio een toekomstbestendig onderwijsaanbod te realiseren, waarbij de schoolbesturen de keuzevrijheid van leerlingen en ouders kunnen blijven borgen, zonder dat de Minister hier nog in zal treden. Vergaande samenwerking tussen schoolbesturen is in sommige situaties noodzakelijk om een breed en divers onderwijsaanbod in stand te houden, bijvoorbeeld bij dalende leerlingenaantallen. Het biedt besturen bovendien mogelijkheden om kleinere scholen open te houden en zo het onderwijs voor de individuele leerling en leraar toegankelijk, herkenbaar en overzichtelijk te houden.

Tevens regelt dit wetsvoorstel dat bij een institutionele fusie in het voortgezet onderwijs – wanneer het vereiste percentage overlap in voedingsgebieden niet gehaald wordt² – de scholen enkel institutioneel kunnen fuseren als de vestigingen van de betrokken scholen in dezelfde of aangrenzende gemeente of gemeenten liggen. Daarbij wordt een uitzondering gemaakt op beide vereisten voor de scholen die vallen onder artikel 108, vierde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs. Ook hiermee krijgt de lokale samenwerking tussen schoolbesturen meer ruimte om een toekomstig onderwijsaanbod te realiseren.

1.2 Kabinetsvoornemen

In het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst»³ is de afschaffing van de fusietoets in het basisonderwijs en in het voortgezet onderwijs bij krimpproblematiek aangekondigd. Dit naar aanleiding van de daling van de leerlingenaantallen die forse effecten hebben op het funderend onderwijs. De opdracht uit het regeerakkoord wordt breed geïnterpreteerd,⁴ wat betekent dat de fusietoets in het gehele funderend onderwijs wordt afgeschaft. In paragraaf 4.1 wordt hier verder op ingegaan.

1.3 Afwegingsproces

Op lokaal niveau blijft een zorgvuldig afgewogen fusieproces te allen tijde gewaarborgd door het behoud van de verplichte fusie-effectrapportage en het instemmingsrecht van de medezeggenschap. Er zijn op deze manier nog steeds wettelijke procesvereisten die er voor kunnen zorgen dat een fusie geen doorgang vindt. Deze maatregelen garanderen dat leerlingen, ouders en leraren via de medezeggenschap in alle fasen van het besluitvormingsproces betrokken zijn. Zij kunnen wel of niet instemmen met een fusie en hiermee hun stem laten horen. Het afwegingsproces rondom fusies komt daarmee weer volledig op lokaal niveau te liggen.

¹ In deze memorie van toelichting wordt onder funderend onderwijs de sectoren primair, (voorgezet) speciaal en voortgezet onderwijs verstaan.

² Artikelen 72 en 72a van de WVO.

³ Kamerstukken II, 2017/18, 34 700, nr. 34.

⁴ Kamerstukken II, 2017/18, 31 293, nr. 390.

2. Wet Fusietoets

Sinds de inwerkingtreding van Wet van 27 januari 2011 tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het invoeren van een fusietoets in het onderwijs⁵ (hierna: Wet fusietoets) is goedkeuring van de Minister een vereiste voor een groot deel van de institutionele en bestuurlijke fusies in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs en voor alle fusies in het (voortgezet) speciaal onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs. De Minister kan zijn goedkeuring onthouden wanneer sprake is van een significante belemmering in de variatie van het onderwijsaanbod. Dit geldt specifiek wanneer in het opzicht van richting en pedagogisch-didactische aanpak binnen het voedingsgebied van de te fuseren scholen of schoolbesturen de variatie af dreigt te nemen. In de verschillende sectorwetten is tevens bepaald dat de Minister zich laat adviseren inzake de goedkeuring door een onafhankelijke adviescommissie. Voor het funderend onderwijs is deze taak belegd bij de Adviescommissie fusietoets in het onderwijs (hierna: CFTO).

In de Wet fusietoets staan legitimatie en keuzevrijheid centraal. Onder het begrip legitimatie wordt verstaan dat er draagvlak onder betrokkenen of belanghebbenden bestaat voor de besluiten die door het bestuur van een onderwijsinstelling worden genomen. Dit gaat in eerste instantie om leerlingen, ouders en (onderwijs)personeel. Draagvlak betekent hier dat de betrokkenen of belanghebbenden invloed kunnen uitoefenen op de dagelijkse praktijk en het beleid. In het kader van fusies spitst legitimatie zich vooral toe op de zorgvuldigheid waarmee het fusieproces wordt doorlopen. Keuzevrijheid houdt in dit geval in dat leerlingen en ouders kunnen kiezen voor onderwijs dat past bij hun levensovertuiging, hun opvattingen over onderwijs en hun capaciteit en ambities. Daarvoor is een pluriform onderwijsaanbod nodig⁶.

Met de Wet fusietoets in 2011 werden twee instrumenten van kracht om de keuzevrijheid en de legitimatie te borgen bij een fusie tussen scholen, schoolbesturen en instellingen in het onderwijs: de fusie-effectrapportage voor de legitimatie en de fusietoets, zoals genoemd, voor de borging van de keuzevrijheid.⁷

2.1 De fusie-effectrapportage

Het eerste instrument, de fusie-effectrapportage, is geïntroduceerd met het oog op het vergroten van de legitimiteit van fusies, waarmee werd ingezet op het vergroten van de transparantie op lokaal niveau. Voor alle fusies in het onderwijs is het opstellen van dit document verplicht. Conform de bepaling in het huidige regeerakkoord blijft de fusie-effectrapportage een verplicht onderdeel van het fusieproces.

De fusie-effectrapportage is bedoeld om alle betrokkenen een stem te geven in een transparant afwegingsproces. De fusie-effectrapportage stelt bovendien de interne toezichthouder beter in staat om toe te zien op een goede invulling van de horizontale dialoog en verantwoording. Onderdelen van de fusie-effectrapportage zijn onder meer een advies van het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente(n) en toelichting van de besturen op de borging van de menselijke maat. In de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs 2017⁸ (hierna: Regeling fusietoets 2017) is de fusie-effectrapportage versterkt door

⁵ Stb. 2011, 287.

⁶ Stb. 2011, 95.

⁷ Kamerstukken II, 2010/11, 32 040, nr. 3.

⁸ Stscr. 2017, 41402.

vragen op te nemen over de wijze waarop de menselijke maat in de praktijk gestalte krijgt en is gewaarborgd. Een fusie heeft namelijk gevolgen voor personeel, ouders en leerlingen. De menselijke maat houdt in dat een onderwijsinstelling overzichtelijk is, zodat personeel, ouders en leerlingen een stem hebben en zich samen verantwoordelijk weten voor de onderwijsinstelling. Belangrijk hierbij is dat de lijnen tot besluitvorming kort zijn. Dit betekent een overzichtelijke, herkenbare en toegankelijke organisatie. Denk hierbij aan de toegankelijkheid van het bestuur voor personeel, ouders en leerlingen en de overzichtelijkheid van alle faciliteiten op locatieniveau. De wijze waarop de school is vormgegeven is hierbij bepalender dan de omvang van de totale organisatie. Met het onderliggende wetsvoorstel wordt het onderdeel menselijke maat bij fusies in de fusie-effectrapportage ook wettelijk geborgd.

Het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad bij fusies, dat ook toeziet op de legitimatie van de fusie, is reeds in 2006 in de Wet medezeggenschap op scholen (hierna: WMS) vastgelegd.⁹ Met de introductie van de fusie-effectrapportage in 2011 werd de medezeggenschapsraad beter in staat gesteld deze taak uit te voeren. In deze rapportage werd vanaf dat moment de benodigde informatie overzichtelijk beschikbaar gesteld. In de afgelopen jaren is het instemmingsrecht van de medezeggenschap bij wet reeds verder versterkt. Sinds de inwerkingtreding van de Wet van 7 juni 2017 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Wet primair onderwijs BES in verband met maatregelen voor een toekomstbestendig onderwijsaanbod in het basisonderwijs (hierna: Wet toekomstbestendig onderwijsaanbod) op 1 januari 2018¹⁰ geldt dat bij overdracht of fusie van een school in het funderend onderwijs er verplicht een achterbanraadpleging onder ouders plaatsvindt voordat de medezeggenschap haar instemming aan de fusie verleent. Met de Wet van 15 juni 2016 tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met versterking van de bestuurskracht van onderwijsinstellingen (hierna: Wet versterking bestuurskracht) was per 1 januari 2017 de positie van de medezeggenschapsraad reeds verder versterkt in de WMS.¹¹ Met laatstgenoemde wijziging werd geregeld dat de medezeggenschapsraad rechtstreeks de noodzakelijke kosten vergoed krijgt van het bevoegd gezag, zonder dat daarvoor nog een faciliteitenregeling vereist is.

2.2 Fusietoets

Het tweede instrument, de daadwerkelijke fusietoets, is geïntroduceerd vanuit de wens om grip te houden op het behoud van de keuzevrijheid voor ouders en leerlingen. Met de fusietoets overweegt de Minister of met de voorgenomen fusie de toegankelijkheid van het onderwijs gewaarborgd blijft en of hij in het verlengde van zijn conclusie op dit punt goedkeuring verleent. Hij doet daarmee een extra controle op het reeds bestaande lokale proces. De Minister voelt als het ware een eindoordeel over een fusie, waar de medezeggenschapsraad – als vertegenwoordiging van de gemeenschap van de school – reeds een beslissing op heeft genomen. Met dit wetsvoorstel vervalt deze extra goedkeuring van de Minister ofwel het tweede instrument; de fusietoets.

⁹ Stb. 2006, 658.

¹⁰ Stb. 2017, 261.

¹¹ Stb. 2016, 273.

3. Achtergrond fusietoets in het onderwijs

3.1 Introductie fusietoets

Fusies en schaalvergroting in het onderwijs zijn al langere tijd onderwerp van debat. In de laatste decennia van de vorige eeuw heeft de overheid schaalvergroting in het onderwijs gestimuleerd. Het streven was om te komen tot robuuste instellingen en schoolbesturen, waarbij schaalvergroting de professionaliteit, de kwaliteit en de diversiteit van het onderwijsaanbod kon bevorderen.

In de loop der jaren nam de kritiek op de schaalvergroting echter toe en kwamen er signalen over de nadelige effecten ervan. Zo zou er sprake zijn van verminderde sociale cohesie, verminderde betrokkenheid en verminderde veiligheid.¹² In 2011 is als gevolg van bovengenoemde kritiek op schaalvergroting de fusietoets in het onderwijs geïntroduceerd. De introductie van de fusietoets paste in een breder voornemen van het kabinet Balkenende IV om het onderwijs meer op menselijke maat te organiseren.¹³

Het kabinet had verschillende redenen om te pleiten voor kleinschaligheid in het onderwijs. Het kabinet Balkenende IV vond het belangrijk dat een onderwijsinstelling overzichtelijk zou blijven, zodat betrokkenen en belanghebbenden zeggenschap en keuzevrijheid hadden en zich samen verantwoordelijk wisten voor de onderwijsinstelling. Ook vond het kabinet Balkenende IV het zeer belangrijk korte lijnen van besluitvorming te kunnen hanteren. Het ging erom dat de school een herkenbare gemeenschap vormde voor de ouders, leerlingen en (onderwijs)personeel. De wet is tot stand gekomen in reactie op schaalvergroting die vooral plaatsvond in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs, maar heeft na de inwerkingtreding in overgrote mate feitelijk toepassing gekregen in het funderend onderwijs.¹⁴

De fusietoets die met het voorstel van het kabinet Balkenende IV werd geïntroduceerd, was in eerste instantie louter procedureel van aard. Er zou een toets komen op het fusieproces om te borgen dat deze zorgvuldig wordt doorlopen met de inbreng van alle betrokkenen. Op initiatief van de Tweede Kamer is aan het voorstel tot de procedurele check ook een inhoudelijke check op de variatie in het onderwijsaanbod (de keuzevrijheid) toegevoegd.¹⁵ Dit is een nadrukkelijke aanvulling op het oorspronkelijke wetsvoorstel. Bij de inhoudelijke toets laat de Minister zich adviseren over de voorgenomen fusie door een onafhankelijke adviescommissie. Bij de invoering van de fusietoets waren dat de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (hierna: CDHO) voor het hoger onderwijs en de CFTO voor de andere onderwijssectoren.

3.2 Versoepeling fusietoets

3.2.1 Versoepeling fusietoets bij leerlingendaling

Inspelend op de leerlingendaling in het onderwijs gaf het kabinet Rutte II in haar regeerakkoord «Bruggen slaan» eind 2012 aan de samenwerking tussen scholen of schoolbesturen in krimpgebieden te stimuleren.¹⁶ Om een kwalitatief, bereikbaar en gevarieerd onderwijsaanbod voor leerlingen te behouden werd vergaande lokale samenwerking noodzakelijk geacht. De fusietoets mocht hiervoor geen belemmering vormen. Het stimuleren

¹² Feenstra, W. et al. (2008). De menselijke maat. Amsterdam; Regioplan.

¹³ Kamerstukken II, 2008/09, 31 135, nr. 16.

¹⁴ Kamerstukken II, 2015/16, 32 040, nr. 23.

¹⁵ Kamerstukken II, 2015/16, 32 040, nr. 23.

¹⁶ Kamerstukken II, 2012/13, 33 410, nr. 15.

van de samenwerking was onderdeel van de bredere beleidsvisie op leerlingendaling in het funderend onderwijs van dit kabinet.¹⁷ In 2014 is de fusietoets enigszins versoepeld om schoolbesturen bij leerlingendaling in staat te stellen hun verantwoordelijkheid te nemen voor een goed aanbod in de regio. Naast de inhoudelijke toets met advies van de CFTO, werd de zogenoemde lichte fusietoets geïntroduceerd. Goedkeuring van de Minister voor fusie bij ernstige leerlingendaling was nog steeds nodig, maar een advies van de CFTO was niet langer noodzakelijk.

3.2.2 De fusietoets in beweging

Evaluatie

Vlak na de versoepeling van de fusietoets bij fusies in krimpgebieden heeft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een wetsevaluatie¹⁸ uit laten voeren naar de werking van de fusietoets door een onafhankelijk onderzoeksbureau¹⁹. Uit deze wetsevaluatie van 2015 en de daarop volgende veldraadpleging blijkt onder meer dat scholen, ouders, leraren en besturen de huidige fusietoets met een advies van een onafhankelijke commissie (de CFTO) ervaren als een moeizaam en complex proces met een ongewisse uitkomst.

De onderzoekers concluderen in hun evaluatierapport dat de opbrengst van de Wet fusietoets niet te duiden is. Ook merken zij op dat de controle van de overheid op basis van de Wet fusietoets op een aantal punten (zoals de menselijke maat, de feitelijke keuzevrijheid op lokaal niveau en bij de aanpak van krimp) in de praktijk niet goed uitwerkt. Binnen en buiten de instellingen zitten op lokaal niveau reeds checks and balances. In de evaluatie is herhaaldelijk aangegeven dat de wet te weinig vertrouwen in de bestaande controle- en kwaliteitsmechanismen uitstraalt en daarmee dan dubbelt of interfereert. In de interviews is gesignaleerd dat de medezeggenschapsraad een fusieproces minder goed controleert, omdat men weet dat de CFTO nog een toets doet. De mogelijkheid is er dat in voorkomende gevallen een medezeggenschapsraad minder snel van haar rechten gebruik zal maken (zoals naar de Geschillencommissie stappen) als de CFTO een toets uitvoert. Mede hierdoor roept de Wet fusietoets in het veld veel weerstand op. De evaluatie adviseert een fundamentele heroverweging van de Wet fusietoets en de daaronder hangende Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs, zoals deze luidde in 2015. Daarbij zou moeten worden bezien hoe de wet- en regelgeving zo kan worden ingericht dat partijen op lokaal en regionaal niveau optimaal kunnen samenwerken en het toetskader meer focust op de echte risicogevechten voor de menselijke maat en keuzevrijheid.

Veldraadpleging

Aansluitend op deze evaluatie vond in 2016 een veldraadpleging over de fusietoets plaats. Het verslag hiervan is met de Tweede Kamer gedeeld.²⁰ De uitkomsten van de veldraadpleging komen overeen met de aanbevelingen uit het evaluatierapport. De wens voor een procedurele check op het fusieproces wordt onderschreven door alle betrokkenen. Ook is uit deze veldraadpleging op te maken dat men nadelen van de fusietoets ondervindt bij het anticiperen op de daling van de leerlingaantallen. Dit wordt gezien als gevolg van de uitgebreide overheidsbemoeienis, waarbij

¹⁷ Zie Kamerstukken II, 2012/13, 31 293, nr. 167 en Kamerstukken II, 2013/14, 31 293, nr. 203.

¹⁸ Kamerstukken II, 2015/16, 32 040, nr. 23.

¹⁹ ResearchNed.

²⁰ Kamerstukken II, 2016/17, 32 040, nr. 26.

het proces van toestemming van de Minister te lang duurt en de uitkomst ongewis is.

Het is voor fusiepartijen vooraf moeilijk in te schatten hoe het ruim opgezette toetskader voor hen zal uitvallen en geïnterpreteerd zal worden. Het gevoel van onvoorspelbaarheid over de uitkomst van de toets maakt besturen terughoudend met anticiperen op de daling door te gaan fuseren. Dit geldt ook voor besturen in situaties waar fusies maatschappelijk gewenst of zelfs noodzakelijk zijn voor de instandhouding van het onderwijsaanbod. Om de fusietoets te ontwijken zoeken schoolbesturen soms een oplossing in alternatieve samenwerkingsvormen, zoals een personele unie, een holding of een coöperatie. Soms is er daarmee sprake van een pseudo-fusie, waarbij de waarborg van inspraak door ouders, leerlingen en (onderwijs)personeel ontbreekt.²¹

Aan de andere kant laten de evaluatie en de veldraadpleging zien dat de versterking van de legitimatie van het fusieproces op lokaal niveau met de fusie-effectrapportage heeft gewerkt zoals beoogd. De fusie-effectrapportage komt als behulpzaam en nuttig instrument naar voren, omdat het instrument echt bijdraagt aan de transparantie van het fusieproces. De fusietoets daarentegen, geïntroduceerd als waarborg voor de keuzevrijheid, lijkt niet het beoogde effect te bereiken. Zowel uit de evaluatie als de veldraadpleging komt naar voren dat de betrokkenen vinden dat de afweging en zorg voor keuzevrijheid goed belegd is op lokaal niveau.

Versoepeling fusietoets na evaluatie en veldraadpleging

Om gehoor te geven aan de uitkomsten van de veldraadpleging en evaluatie is in juli 2017 de Regeling fusietoets 2017 vastgesteld.²² In deze regeling is voor het basis- en voortgezet onderwijs onderscheid aangebracht tussen de lichte en de inhoudelijke toets. Voor de uitvoering van de lichte toets door de Minister is, in tegenstelling tot het proces van de inhoudelijke toets, sinds 1 augustus 2017 geen advies nodig van een onafhankelijke commissie. Bij de lichte toets worden aanvragen uitsluitend door DUO bekeken en beoordeeld op volledigheid en doorlopen procedure. Tevens is een nieuw afwegingskader geïntroduceerd om te beoordelen of er sprake is van een significante belemmering en is de fusie-effectrapportage aangevuld met bijvoorbeeld vragen die gaan over de borging van de menselijke maat.

Voor het middelbaar beroepsonderwijs geldt sindsdien nog steeds dat alle fusieaanvragen inhoudelijk blijven getoetst. Dit met het oog op het relatief geringe aantal instellingen en het feit dat iedere fusie ingrijpende gevolgen kan hebben op het onderwijs- en opleidingsaanbod in de regio. Op basis van het advies uit het evaluatierapport is de inhoudelijke advisering op fusies in het middelbaar beroepsonderwijs sinds augustus 2017 belegd bij de Commissie Macrodoelmatigheid MBO (CM MBO).

²¹ Een situatie waarbij al voor langere tijd een personele unie tussen betrokken organisaties bestaat en de administratie vervlochten raakt, hierdoor is de samenwerking lastig te ontvlechten. Formeel zijn de betrokken organisaties gescheiden. Dit levert complicaties en intransparanties op als gevolg van het scheiden van de verantwoording, jaarrekening, bekostiging en dergelijke.

²² Stcrt. 41402.

4. Naar afschaffing fusietoets in het funderend onderwijs

In oktober 2017, enkele maanden na de inwerkingtreding van de Regeling fusietoets 2017, is het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» gepresenteerd.²³ In dit regeerakkoord staat de opdracht om de fusietoets in het gehele basisonderwijs en in het voortgezet onderwijs bij krimpproblematiek te schrappen. Wel dient de fusie-effectrapportage en de inspraak van de medezeggenschap behouden te blijven. Hierdoor wordt de afstemming en besluitvorming over fusies in het funderend onderwijs weer nadrukkelijk belegd op het lokale niveau.

De context waarin fusiebewegingen plaatsvinden is de laatste jaren aanmerkelijk veranderd. De zorgen over leerlingendaling en het behoud van een kwalitatief goed onderwijsaanbod nemen daarbij een steeds prominentere plaats in, ook in het voortgezet onderwijs. Waar het onderwijs altijd uitging van groei, moet het zich nu aanpassen aan leerlingendaling. Schoolbesturen moeten zich aanpassen aan de nieuwe demografische realiteit en daar verantwoordelijkheid voor kunnen nemen. Juist door vergaande vormen van samenwerking tussen besturen, zoals bij fusies, zijn er mogelijkheden om kleinere scholen open te houden en op die manier het onderwijs voor de individuele leerling en leraar toegankelijk, herkenbaar en overzichtelijk te houden. Teruglopende leerlingenaantallen kunnen ervoor zorgen dat de kwaliteit van het onderwijs onder druk komt te staan. Samenwerking en fusie kunnen een borging vormen voor het behoud van kwaliteit, omdat ondersteunende diensten door een groter bestuur efficiënter kunnen worden ingericht of leraren op meerdere locaties kunnen worden ingezet.

4.1 Landelijke inzet leerlingendaling in het voortgezet onderwijs

Het onderhavige voorstel voor afschaffing van de fusietoets in het gehele voortgezet onderwijs is breder dan de opdracht uit het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst». Het kabinet Rutte III heeft gekozen voor een bredere invulling van deze opdracht en kiest voor het afschaffen van de fusietoets in het gehele funderend onderwijs.²⁴ In het voortgezet onderwijs zet de leerlingendaling vanaf 2018 landelijk in en gaat door tot ten minste 2030. Gemiddeld daalt het aantal leerlingen de komende vijftien jaar met 12 procent. Op dit moment heeft 61 procent van de schoolbesturen te maken met leerlingendaling. In 2019 is dat 82 procent.²⁵ Dat betekent dat in vrijwel heel Nederland besturen in het voortgezet onderwijs te kampen hebben met leerlingendaling.

De effecten van de leerlingendaling manifesteren zich regionaal zeer verschillend. Zo daalt voor sommige regio's het aantal leerlingen met meer dan 30 procent. De impact van de daling van het aantal leerlingen op het uiteindelijke onderwijsaanbod is groot. Ook in regio's met slechts een lichte daling kan het onderwijsaanbod lokaal onder druk komen te staan. Daarbij zijn het niet alleen leerlingendaling, maar ook andere ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs die nopen tot samenwerking tussen schoolbesturen. Denk bijvoorbeeld aan de samenwerking voor de organisatie van het aanbod ten behoeve van een kwalitatief hoogstaand en dekkend technisch vmbo. Uiteindelijk zal er een regionaal gedeeld beeld moeten ontstaan over het onderwijsaanbod. Hierbij is samenwerking en de mogelijkheid tot fusie een belangrijk onderdeel.

²³ Kamerstukken II, 2017/18, 34 700, nr. 34.

²⁴ Kamerstukken II, 2017/18, 31 293, nr. 390.

²⁵ Dienst Uitvoering onderwijs, 2016. Leerlingendaling in het funderend onderwijs 2011–2035. Sectoraal beeld van de jaarlijkse leerlingendalingen voor instellingen in het primair en voortgezet onderwijs (leerlingenprognoses 2016). Pagina 13.

4.2 Veranderende context

Niet alleen de maatschappelijke context is veranderd, ook de mogelijkheden om de pluriformiteit van het onderwijsaanbod te behouden zijn vergroot. Op deze manier blijft de keuzevrijheid van ouders en leerlingen geborgd en hoeft er voor hen, na bijvoorbeeld een fusie, niet zo veel te veranderen. Het is hierbij belangrijk om aan te merken dat ook een groot schoolbestuur kleinschalig georganiseerde scholen onder zich kan hebben. Sinds de inwerkingtreding van de wet Samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingsschool (hierna: Wet samenwerkingsschool) op 1 januari 2018 is de mogelijkheid om een samenwerkingsschool of een samenwerkingsbestuur te vormen verruimd.²⁶ Deze bijzondere vorm van de inrichting van scholen of besturen kan in het geval van leerlingendaling soms het laatste middel zijn om een divers onderwijsaanbod in stand te houden in een gemeente. De Wet samenwerkingsschool regelt dat een school, die ontstaat door een fusie, onderwijs kan bieden op verschillende grondslagen. Op een samenwerkingsschool wordt zowel openbaar onderwijs als bijzonder onderwijs gegeven. Dit kabinet heeft in het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» ook aangekondigd een nieuwe systematiek voor het stichten van scholen te introduceren, waarmee ruimte ontstaat om het onderwijsaanbod meer aan te laten sluiten bij de wensen van ouders en leerlingen.²⁷

4.3 Menselijke maat bij fusies

Bij de introductie van de Wet fusietoets in 2011 bestond de wens om het onderwijs meer op menselijke maat te organiseren. Het huidige kabinet hecht ook belang aan de herkenbaarheid van de schoolorganisatie voor ouders en leerlingen. In de Regeling fusietoets 2017 is de fusie-effectrapportage versterkt met vragen over de wijze waarop de menselijke maat in de praktijk gestalte krijgt en is gewaarborgd. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt het onderdeel menselijke maat in de fusie-effectrapportage ook wettelijk geborgd. De borging van de menselijke maat is hiermee expliciet onderdeel geworden van de afweging voor fusie. Op deze manier moeten medezeggenschapsorganen en schoolbesturen die een fusie voorbereiden in gesprek gaan over de gevolgen van de fusie voor de menselijke maat. Zij kunnen op lokaal niveau de afweging maken voor een passende maat.

4.4 De fusiebewegingen in cijfers

Sinds de invoering van de Wet fusietoets in 2011 zijn er 219 fusieaanvragen in het funderend onderwijs ingediend.²⁸ De CFTO heeft over 15 fusies negatief geadviseerd. In bijna de helft van de gevallen heeft de Minister dit negatieve advies overgenomen. Het ging dan bijvoorbeeld om een fusie die zou leiden tot een samenwerkingsbestuur, waar niet werd voldaan aan het wettelijke criterium dat met de fusie werd voorkomen dat een school binnen zes jaar werd opgeheven. Inmiddels is dit criterium uit de wet geschrapt met de Wet samenwerkingsschool. In 8 gevallen is de Minister afgeweken van het advies van de CFTO, onder andere vanwege de strikte interpretatie van de wet- en regelgeving door de commissie of door de onvermijdelijkheid van de fusie.

²⁶ Stb. 2017, 327.

²⁷ Zie voetnoot 2.

²⁸ Vanaf de wijzigingen in 2014 was het in enkel gevallen ook mogelijk te fuseren zonder besluit van de Minister en dus zonder fusieaanvraag. Deze zijn daarom niet opgenomen in dit totaal.

Tabel 1. Overzicht toets- en adviesplichtige fusieaanvragen sinds start fusietoets op 1 oktober 2011 tot en met 31 december 2017

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Totaal |
|-----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Primair onderwijs | | | | | | | | |
| Adviesplichtig CFTO | 10 | 20 | 26 | 21 | 25 | 13 | 11 | 126 |
| Niet-adviesplichtig CFTO | | | | | 3 | 6 | 9 | 18 |
| Voortgezet onderwijs | | | | | | | | |
| Adviesplichtig CFTO | 2 | 2 | 7 | 2 | 3 | 2 | 1 | 19 |
| Niet-adviesplichtig CFTO | | | | | 2 | 1 | 1 | 4 |
| Speciaal onderwijs | | | | | | | | |
| Adviesplichtig CFTO | 0 | 1 | 2 | 2 | 5 | 2 | 5 | 17 |
| Intersectoraal | | | | | | | | |
| Adviesplichtig CFTO | 1 | 4 | 4 | 14 | 4 | 4 | 4 | 35 |
| Totaal | 13 | 27 | 39 | 39 | 42 | 28 | 31 | 219 |

Tabel 2. Aantal negatieve adviezen door de CFTO en besluiten Minister na negatief advies oktober 2011 tot juni 2018

| | Totaal |
|--------------------------------|--------|
| Negatieve adviezen CFTO | 15 |
| Positief besluit | 8 |
| Negatief besluit | 7 |

Uit bovenstaande cijfers komt het beeld naar voren dat bij de meeste fusies geen aanleiding is geweest om anders te besluiten dan reeds in de lokale afstemming is afgesproken. Dit geeft het vertrouwen dat er op lokaal niveau een zorgvuldige afweging over (voorgenomen) fusies plaatsvindt.

4.4.1 Omvang schoolbestuur en schoolgrootte

Bij de introductie van de fusietoets in 2011 was de herkenbaarheid van de schoolorganisatie voor ouders, leerlingen en personeel een aandachtspunt. In zowel het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs is een kleine stijging te zien van het gemiddeld aantal leerlingen per school en per bestuur. Hoewel in het primair onderwijs een kleine stijging van het gemiddeld aantal scholen per bestuur zichtbaar is, heeft nog steeds een groot aantal van de besturen slechts 1 school onder zich. In het voortgezet onderwijs is het gemiddeld aantal scholen gelijk gebleven.

Gemiddeld genomen zijn de scholen en besturen nog steeds relatief klein en overzichtelijk van omvang. De stijgingen zijn slechts beperkt van omvang en hangen samen met leerlingendaling, waarbij door fusie of sluiting van scholen de leerlingen meer geconcentreerd raken.

Tabel 3. Gemiddelde schoolgrootte en omvang schoolbesturen in het primair onderwijs 2011 en 2017

| Primair onderwijs | 2011 | 2017 |
|-----------------------------------|------------------|------------------|
| Gemiddelde schoolgrootte | 219 leerlingen | 222 leerlingen |
| Gemiddelde omvang bestuur | 1.386 leerlingen | 1.498 leerlingen |
| | 6,3 scholen | 6,7 scholen |
| Besturen met minder dan 5 scholen | 61% | 57% |
| Besturen met 1 school | 46% | 42% |
| Besturen met 15 scholen of meer | 14% | 16% |
| Besturen met 30 scholen of meer | 2% | 2% |

Tabel 4. Gemiddelde schoolgrootte en omvang schoolbesturen in het voortgezet onderwijs 2011 en 2017

| Voortgezet onderwijs | 2011 | 2017 |
|-----------------------------------|------------------|------------------|
| Gemiddelde schoolgrootte | 1.453 leerlingen | 1.522 leerlingen |
| Gemiddelde omvang bestuur | 2.735 leerlingen | 2.936 leerlingen |
| | 2 scholen | 2 scholen |
| Besturen met minder dan 5 scholen | 93% | 91% |
| Besturen met 1 school | 73% | 71% |
| Besturen met 10 scholen of meer | 2% | 2% |

4.5 Geografische binding bij institutionele fusies in het voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs is een aanvullende voorwaarde voor institutionele fusie dat de voedingsgebieden van de betrokken scholen voor een bepaald percentage met elkaar overlappen.²⁹ Dit betekent dat leerlingen uit het voedingsgebied van de ene school naar de andere school gaan en vice versa. Dit vereiste wordt gesteld, zodat er al sprake is van enige geografische binding tussen de scholen voorafgaand aan de fusie. De regering acht het onwenselijk als de afstand tussen fusiepartners bij een institutionele fusie te groot is.

Er zijn echter situaties waar het vastgestelde percentage overlap niet gehaald wordt, bijvoorbeeld door de ligging van de scholen of door de ernstige leerlingendaling in de regio of doordat leerlingstromen maar één kant opgaan zoals bij de Waddeneilanden, waar leerlingen wel op het vasteland naar school gaan, maar andersom niet van het vasteland naar een school op de Waddeneilanden. Het vereiste percentage overlap vormt in dit soort gevallen een belemmering bij institutionele fusie. Terwijl fusie ook op die plekken maatschappelijk gewenst kan zijn voor de instandhouding van het onderwijsaanbod. Daarom maakt onderliggend wetsvoorstel het mogelijk dat bij een institutionele fusie in het voortgezet onderwijs – wanneer het vereiste percentage overlap in voedingsgebieden niet gehaald wordt – de scholen institutioneel kunnen fuseren als de vestigingen van de betrokken scholen in dezelfde of aangrenzende gemeente(n) liggen. Dit zorgt ervoor dat de drempel deels wordt weggenomen, maar dat wel gewaarborgd blijft dat er al enige geografische binding is tussen de te fuseren scholen.

Een uitzondering op bovenstaande wordt gemaakt voor de scholen die vallen onder artikel 108, vierde lid, van de WVO. Gezien de unieke situatie van deze scholen en het beperkte aantal scholen dat onder dit artikel valt, worden zij vrijgesteld van deze aanvullende vereisten voor institutionele fusie. Wel blijven de overige vereisten bij fusie gelden voor deze scholen.

5. Fuseren in het funderend onderwijs: de praktijk na afschaffing fusietoets

Schoolbesturen en scholen in het funderend onderwijs zullen door de afschaffing van de fusietoets beter in staat zijn om proactief beleid te voeren en samen te werken. Ook kan, naast fuseren, gedacht worden aan het samenvoegen van leerjaren in combinatieklassen of samenwerking tussen scholen en besturen anderszins. Uiteindelijk zal er een regionaal gedeeld beeld moeten ontstaan over de vormgeving en instandhouding van het onderwijsaanbod. De kern van het fusieproces blijven hierbij de fusie-effectrapportage en het instemmingsrecht van de medezeggen-

²⁹ Artikel 72 en 72a van de WVO. Het specifieke percentage wordt geregeld in de Regeling voorzieningenplanning vo 2018.

schap. Vooruitlopend op onderliggend wetsvoorstel is met ingang van 1 augustus 2018 geregeld dat alle fusies in het funderend onderwijs enkel nog de lichte toets doorlopen.

5.1 Horizontale verantwoording

Het afschaffen van de fusietoets en de genoemde wetswijzigingen passen binnen het bredere streven van de het huidige kabinet om de horizontale verantwoording binnen het onderwijs te versterken. Zo is met de inwerkingtreding van de Wet toekomstbestendig onderwijsaanbod en de Wet versterking bestuurskracht de medezeggenschap versterkt. Zowel bestuurders als schoolleiders en docenten hebben een taak in het transparant maken van hun resultaten en het afleggen van verantwoording daarover. Hierbij is het van belang dat schoolbesturen, maar ook medezeggenschapsorganen, de ruimte en verantwoordelijkheid krijgen om deze horizontale verantwoording vorm te geven. Hier past niet langer bij dat de Minister een eindoordeel velt over een fusie, waar de medezeggenschapsraad – als vertegenwoordiging van de gemeenschap van de school – reeds mee heeft ingestemd.

5.2 Fusie-effectrapportage

De fusie-effectrapportage blijft ook onder de nieuwe wet de hoeksteen van het fusieproces. Deze rapportage vormt namelijk de basis voor het gesprek op lokaal niveau. In de rapportage worden de motieven en afwegingen voor een fusie vastgelegd. Het is daarmee ook een document van betekenis voor de medezeggenschap. Zodat zij een oordeel kunnen vormen over de noodzaak en de wenselijkheid van een fusie en een beslissing kunnen nemen om al dan niet in te stemmen met de fusie. In dit wetsvoorstel is vastgelegd wat er ten minste moet worden weergegeven in de fusie-effectrapportage. Bijlage 2 van de Regeling fusietoets 2017 betreft het modelformulier fusie-effectrapportage waarin alle benodigde onderdelen worden genoemd.

In de fusie-effectrapportage leggen de betrokken scholen of schoolbesturen de doelen, communicatie, gevolgen en evaluatie van de fusie vast volgens dit voorgeschreven modelformulier. Ook de uitkomsten van de gesprekken met de diverse betrokkenen worden opgenomen in deze rapportage, waardoor er voor alle betrokkenen een overzichtelijk en gedeeld beeld ontstaat van de doelen en impact van de fusie. Op basis hiervan kunnen medezeggenschapsraden er voor kiezen om hun instemmingsrecht uit te voeren en kunnen belanghebbenden in gesprek gaan met de betrokken scholen of schoolbesturen. De fusie-effectrapportage is daarmee het voornaamste middel om de legitimatie van het fusieproces te waarborgen.

In de fusie-effectrapportage dienen de fusiepartners in ieder geval in te gaan op de volgende onderdelen:

1. *Beoogde fusie en fusieproces met daarin onder meer de motieven voor de fusie, de overwogen alternatieven en de te bereiken doelen.* In dit onderdeel wordt beschreven wat de beweegredenen en noodzaak voor de fusie zijn. Daarnaast worden overwogen alternatieven weergegeven en staat beschreven welke doelen nagestreefd worden met de fusie en wordt ingegaan op het tijdsbestek waarbinnen de fusie zal worden gerealiseerd.
2. *Effecten van de fusie op keuzevrijheid, diversiteit en bereikbaarheid* Bij dit onderdeel geeft het bestuur aan hoe zij waarborgt dat in een bepaalde regio variëteit van het onderwijsaanbod blijft bestaan of zelfs groter wordt door de fusie. Daarbij gaat het zowel om diversiteit op het niveau van onderwijsinstellingen als om het niveau van opleidingen of

vestigingen. Bij dat laatste gaat het om wat zij zouden kunnen noemen «interne keuzevrijheid»: de mogelijkheid om te kiezen uit een gevarieerd onderwijsaanbod binnen een bestuurlijke eenheid.

3. *Gevolgen voor personeel, ouders en leerlingen en borging menselijke maat*

Een fusie heeft grotere en kleinere gevolgen voor personeel, ouders en leerlingen. In dit onderdeel van de fusie-effectrapportage staat beschreven welke gevolgen de fusie zal hebben voor het personeel, ouders en leerlingen. Denk hierbij aan de gevolgen voor de betrokkenheid, vormgeving van de medezeggenschap na fusie en de gevolgen voor het aanbod, personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden en de bereikbaarheid van de voorzieningen. Ook kan een fusie van invloed zijn op de menselijke maat. Daarom wordt in de fusie-effectrapportage beschreven hoe na de fusie gezorgd wordt voor een overzichtelijke, herkenbare en toegankelijke organisatie. Denk hierbij aan de toegankelijkheid van het bestuur voor personeel, ouders en leerlingen en de overzichtelijkheid van alle faciliteiten op locatieniveau. De wijze waarop de school is vormgegeven is hierbij bepalender dan de omvang van de totale organisatie.

4. *De financiële gevolgen van de fusie*

Bij dit onderdeel geeft het bestuur weer wat de financiële kosten en baten zijn van de fusie. Tevens geeft het bestuur aan wat de gevolgen zijn voor de financiële continuïteit en welke risico's zij zien. In het modelformulier wordt onder dit onderdeel tevens gevraagd de niet-financiële kosten en baten te beschrijven. *De communicatie over de fusie, de wijze waarop medezeggenschapsraden, de Raad van Toezicht, het personeel, leerlingen, ouders en externen zijn en worden betrokken.*

In dit onderdeel staat beschreven op welke manier de betrokkenen, binnen en buiten de school of het schoolbestuur, zijn meegenomen in het fusieproces. Het gaat hierom niet enkel om een passief informeren van de betrokkenen, maar ook het actief afstemmen deze betrokkenen.

5. *Evaluatie van de fusie*

In dit onderdeel beschrijft het bestuur wanneer en hoe de fusie wordt geëvalueerd, met name op de punten omvang, continuïteit en keuzevrijheid. In dit onderdeel kunnen ook afspraken gemaakt worden over de omgang met de uitkomsten van de evaluatie.

6. *Het advies van burgemeester en wethouders*

Onderdeel van de fusie-effectrapportage is het advies van het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente(n). Met dit advies geeft het college weer hoe zij tegen de fusie aankijkt en of zij achter het besluit tot fusie staat. Dit advies betreft een informerend advies en is niet bindend. Het stelt betrokkenen in staat kennis te nemen van het standpunt van het college en dit mee te nemen in de overwegingen voor het al dan niet aangaan van de fusie. Het advies wordt in ieder geval gegeven door de gemeente(n) waarin door de fusie een verandering van de onderwijsvoorzieningen plaatsvindt.

5.3 *Positie van de medezeggenschap*

Betrokkenheid van de medezeggenschap waarborgt de inspraak van ouders, leerlingen en het (onderwijs) personeel. Het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraden is een belangrijk onderdeel van de *checks and balances* rondom fusie. Met behulp van de fusie-effectrapportage kunnen zij de voorgenomen fusie kritisch tegen het licht houden. De instemming van de medezeggenschapsraden is een noodzakelijke voorwaarde voor de fusie.

In de WMS is het instemmingsrecht van de medezeggenschap bij fusies vastgelegd. Daaraan verandert met dit voorstel niets. Tevens is in de WMS geregeld dat een geschillencommissie kan optreden bij geschillen tussen de medezeggenschapsraad en het bevoegd gezag. De uitspraak van de geschillencommissie is bindend. Ook dit blijft gelden in de toekomst.

Ouders, leerlingen en (onderwijs)personeel zijn daardoor gedurende het gehele fusietraject een belangrijke gesprekspartner voor het schoolbestuur. Sinds de inwerkingtreding van de Wet toekomstbestendig onderwijsaanbod op 1 januari 2018³⁰ geldt daar bovenop dat bij overdracht of fusie van een school er verplicht een achterbanraadpleging plaatsvindt. Door haar stem te laten horen, beslist de gemeenschap van de school mee over de toekomst van haar school.

Met de Wet versterking bestuurskracht is per 1 januari 2017 de positie van de medezeggenschapsraad versterkt in de WMS.³¹ Met deze wijziging is geregeld dat de medezeggenschapsraad rechtstreeks de noodzakelijke kosten vergoed krijgt van het bevoegd gezag, zonder dat daarvoor nog een faciliteitenregeling vereist is. Dit betekent dat de medezeggenschapsraad de mogelijkheid heeft om onafhankelijk, (extern) deskundig advies in te winnen over een voorgenomen fusie. Het bestuur dient de kosten hiervoor te vergoeden. De medezeggenschapsraad moet het bevoegd gezag wel vooraf in kennis stellen van de te maken kosten voor het raadplegen van deskundigen.

5.4 Neveneffecten en risico's

Het afschaffen van de fusietoets zou kunnen leiden tot het ontstaan van grotere besturen met veel scholen, zoals dat met de huidige fusietoets nu soms ook het geval is. Een risico hiervan is dat de keuzevrijheid in het gedrang kan komen en er mogelijk verschraling van het onderwijsaanbod optreedt. Bijkomend risico is dat de macht van het schoolbestuur als groot obstakel wordt ervaren door de medezeggenschap, waardoor zij zich niet in staat voelen voldoende tegenmacht te bieden. De checks en balances kunnen daardoor op lokaal niveau onder druk komen te staan.

Uit ervaring blijkt echter dat juist grotere besturen goed in staat zijn om het onderwijs kleinschalig met behoud van diversiteit vorm te geven. In sommige gevallen zijn het zelfs grote besturen die het mogelijk maken om kleine scholen, in dunbevolkte gebieden, overeind te houden. De omvang van het bestuur heeft niet noodzakelijk een directe neerslag op de grootte van de school of scholen binnen dat bestuur. Kleine, overzichtelijke scholen kunnen hand in hand gaan met grotere omvang op bestuurlijk niveau. Daarnaast kan een bestuur scholen met verschillende denominaties en/of onderwijsconcepten in stand houden. Een groot bestuur hoeft dus niet per se of in alle opzichten de keuzevrijheid te beperken. Dat neemt niet weg dat het proces van besluitvorming op lokaal niveau ook in de toekomst voldoende geborgd wordt middels de fusie-effectrapportage. De regering zal de komende jaren de ontwikkeling van de fusiebewegingen in het funderend onderwijs volgen.

5.5 Intersectorale fusies

Fusies vinden niet alleen plaats binnen dezelfde sector, maar kunnen ook tussen verschillende sectoren plaats vinden. Intersectorale fusies tussen scholen in de drie sectoren van het funderend onderwijs (primair, voortgezet en speciaal onderwijs) worden in de nieuwe situatie niet meer

³⁰ Stb. 2017, 261.

³¹ Stb. 2016, 273.

getoetst. De fusietoets blijft echter wel voor het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs van kracht. Deze sectoren kennen hun eigen dynamiek. Intersectorale fusies waarbij een van deze sectoren betrokken is, zullen daarom getoetst blijven worden op grond van de criteria uit de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de onderliggende regelingen. In de praktijk zal dit voornamelijk gaan om fusie tussen instellingen in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Een fusie tussen een school uit het voortgezet onderwijs en een instelling middelbaar beroepsonderwijs zal dus toetsplichtig blijven, waarbij de CM MBO inhoudelijk adviseert over dergelijke fusies. Het daarbij voorgeschreven toetsingskader stelt de adviescommissie in staat om een integrale afweging te maken over de wenselijkheid van de fusie en om maatwerk te bieden in haar advisering aan de Minister over de inhoud van de fusie.

6. Advies en (internet)consultatie

6.1 Openbare internetconsultatie

In juli 2018 is het voorliggende wetsvoorstel aangeboden voor openbare internetconsultatie. Met de openbare internetconsultatie wordt een ieder de mogelijkheid geboden om te reageren op het wetsvoorstel. Het merendeel van de binnengekomen reacties zijn gegeven door belangenorganisaties en scholen. De reacties waren overwegend positief. Wel zijn er enkele kritische vragen gesteld, die zijn samen te vatten in onderstaande drie punten. Hieronder wordt ook aangegeven op welke manier het wetsvoorstel is aangepast aan de reacties.

1. Rol medezeggenschap

Uit de reacties blijkt dat het instemmingsrecht van de medezeggenschap gezien wordt als een belangrijke waarborg in het fusieproces. Ook gelet op de verplichte achterbanraadpleging onder ouders. Wel roept deze waarborg de vraag op of en hoe gecontroleerd kan worden of aan deze belangrijke voorwaarde voor fusie is voldaan. Tevens wordt gevraagd of de medezeggenschap voldoende in staat is een tegenstem te bieden.

Met het schrappen van de fusietoets komt meer ruimte voor het lokale afwegingsproces rondom fusies. Belangrijke speler in dit lokale proces is de medezeggenschap. In paragraaf 5.3 wordt ingegaan op de positie van de medezeggenschap en is aangegeven dat deze de afgelopen jaren al versterkt is. Daarnaast worden medezeggenschapsraden vanuit het project «Versterking medezeggenschap» geholpen hun rol als gezaghebbende gesprekspartner ten opzichte van het bestuur beter te vervullen.³² Ook is een handreiking beschikbaar voor de medezeggenschap om te helpen bij het aandragen van alternatieven bij fusie of sluiting.³³ Naast deze mogelijkheden kan de medezeggenschap in het uiterste geval altijd naar de geschillencommissie stappen.

2. Rol gemeente(n)

Onderdeel van de fusie-effectrapportage is een advies van het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente(n). In de internetconsultatie zijn vragen gesteld over hoe zwaarwegend het advies

³² <https://www.infowms.nl/content/project-versterking-medezeggenschap>.

³³ Mentink, D. en Sperling, J. (2018). *Handreiking aan de MR voor het voorstellen van alternatieven bij fusie of sluiting van een school*. Utrecht: Expertisecentrum Onderwijsgeschillen. Vindbaar op: <https://infowms.nl/sites/default/files/publicaties/20180101%20Expertisecentrum%20Handreiking%20MR%20fusie%20of%20sluiting%20school.pdf>

van de gemeente is en hoe te bepalen wat «betrokken gemeente(n)» zijn. Op basis van deze vragen is de toelichting in paragraaf 5.2 aangevuld.

Ook is verzocht het advies van het college van burgemeester en wethouders uit de betrokken gemeente(n) in zijn geheel te doen laten vervallen. Omdat de gemeente gezien kan worden als belanghebbende daar waar het gaat om onderwijsvoorzieningen in en om de gemeente, is het laten vervallen van dit advies geen logische stap. De gemeente heeft, anders dan veel andere betrokkenen, de mogelijkheden om vanuit bredere (gemeentelijke) ontwikkelingen naar de onderwijsvoorzieningen te kijken. Dit maakt het advies van het college van burgemeester en wethouders een waardevolle bron van informatie voor diegenen die een afweging maken over de fusie. Wanneer openbaar onderwijs betrokken is bij de fusie bestaat de gemeentelijke plicht om te voorzien in een genoegzaam aanbod van kwalitatief openbaar onderwijs. Het advies van het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente(n) blijft gezien bovenstaande redenen als onderdeel van de fusie-effectrapportage behouden.

3. *Opting-out of ontvlechting*

Meerdere respondenten op de internetconsultatie verzochten in dit kader om ruimere mogelijkheden voor opting-out of ontvlechting van een fusie. Onder ontvlechting wordt het uiteengaan van samengevoegde scholen of rechtspersonen verstaan; ofwel het terugdraaien van de institutionele fusie. Onder opting-out wordt het extern verzelfstandigen van een school buiten het bestuur verstaan; ofwel een school die uit haar bestuur stapt. Voor beide manieren van defuseren ligt de beslissing hiertoe op dit moment bij het schoolbestuur.

De Onderwijsraad heeft in 2010 een tweedelig advies uitgegeven over verzelfstandiging in het onderwijs³⁴ waarop in 2013 een beleidsreactie is opgesteld.³⁵

Met name het advies *Verzelfstandiging in het onderwijs I* heeft betrekking op externe verzelfstandiging (opting-out). Ouders en leraren dienen volgens de Onderwijsraad ondersteund te worden bij initiatieven tot verzelfstandiging binnen het buiten het bestuurlijk verband. Als de mogelijkheden voor interne verzelfstandigingen niet voldoende zijn om tegemoet te komen aan de wens van de ouders voor bepaald onderwijsaanbod, dan pas zou gekeken moeten worden naar externe verzelfstandiging. De beslissing tot externe verzelfstandiging kan nooit exclusief bij de ouders liggen, zo stelt de Onderwijsraad. Er dient draagvlak te zijn bij leraren en de belangen van de andere scholen binnen het bestuurlijk verband moeten worden meegewogen.

In 2013 is in de beleidsreactie op dit advies aangegeven dat het besluit voor al dan niet externe verzelfstandiging er een is van het bestuur. Het schoolbestuur is en blijft primair verantwoordelijk voor de continuïteit, kwaliteit en instandhouding van de afzonderlijke scholen en van het geheel aan scholen onder zijn gezag. De regering ziet op dit moment geen aanleiding om hierin wijzigingen aan te brengen. Wel wijst de regering er nogmaals op dat het schoolbestuur goed onderbouwde initiatieven van ouders tot verzelfstandiging zeer serieus dient te nemen. Ook wijst de regering op de rol die de medezeggenschap kan vervullen in het kenbaar maken van de wensen van ouders en leerlingen ten aanzien van het onderwijs.

³⁴ Onderwijsraad (2010). *Verzelfstandiging in het Onderwijs I en II*. Den Haag: Onderwijsraad.

³⁵ Kamerstukken II, 2012/13, 33 400 VII, 164.

Op dit moment is het mogelijk om bijvoorbeeld een school bestuurlijk over te dragen aan een ander bestuur. Dit kan zowel een nieuw als een reeds bestaand schoolbestuur betreffen. Het besluit tot overdracht ligt bij het schoolbestuur waar de school onderdeel van is. Hetzelfde geldt voor het besluit tot ontvlechting of terugdraaien van de fusie. Ontvlechting en opting-out (externe verzelfstandiging) zijn geen onderdeel van dit wetsvoorstel. Wel hebben we voor het onderdeel «evaluatie» uit de fusie-effectrapportage opgenomen dat afspraken over de omgang met de uitkomsten van de evaluatie vastgelegd kunnen worden.

6.2 Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft twee adviespunten ingebracht.³⁶ Allereerst adviseert het college de (eventuele) vermindering van de regeldruk in beeld te brengen. Naar aanleiding van dit advies is paragraaf 8 Regeldruk aangepast om tegemoet te komen aan het advies. Onder andere is in tabel 5 uitgewerkt welke administratieve lasten verminderen. Ook adviseert het college om bij de uitwerking van het modelformulier van de fusie-effectrapportage de gevolgen voor de regeldruk inzichtelijk te maken. Het modelformulier is in de huidige situatie onderdeel van de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs 2017, het formulier wordt met wijziging van de nieuwe regeling tegen het licht gehouden.

7. Financiële gevolgen

Afgezien van het vrijvallen van de uitvoeringskosten heeft dit wetsvoorstel geen gevolgen voor de rijksbegroting.

8. Regeldruk

Met onderliggend wetsvoorstel wordt het fuseren voor scholen en schoolbesturen in het funderend onderwijs eenvoudiger gemaakt, omdat de fusietoets vervalt. In de huidige situatie kan een fusie in een van drie categorieën vallen, te weten niet-toetsplichtig, lichte fusietoets en inhoudelijke fusietoets. In welke van deze categorieën de fusie valt, is met name afhankelijk van de leerlingenaantallen op de betrokken scholen of van het aantal scholen binnen de betrokken schoolbesturen. Met dit wetsvoorstel worden in de nieuwe situatie alle fusies in het funderend onderwijs vergelijkbaar met de eerste categorie (de niet-toetsplichtige fusie). In tabel 5 is inzichtelijk gemaakt welke verschillende stappen in de oude en nieuwe situatie van toepassing zijn. Het bevoegd gezag doorloopt deze stappen voor zowel een institutionele als een bestuurlijke fusie. In de tabel is zichtbaar dat met het afschaffen van de fusietoets het besluit van de Minister en ook het eventuele onderzoek door de CFTO vervalt. Deze beide stappen brengen veel tijd met zich mee voor scholen en schoolbesturen. Ook vraagt het onderzoek door de CFTO vaak extra inspanning onder andere in de vorm van gesprekken. In tabel 5 wordt duidelijk welke onderdelen behouden blijven, waaronder het advies wat door het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente(n) wordt afgegeven en welke onderdelen komen te vervallen

³⁶ Adviescollege toetsing regeldruk (2018). <https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2018/08/U109-Ministerie-van-OCW-Afschaffen-fusietoets-w.g.pdf>.

Tabel 5. Vereiste stappen bij fusie in huidige situatie en nieuwe situatie

| | Huidige situatie Niet-toetsplichtige fusie | Huidige situatie Lichte toets | Huidige situatie Inhoudelijke toets | Nieuwe situatie |
|----|---|---|---|---|
| 1. | Fusie-effectrapportage | Fusie-effectrapportage | Fusie-effectrapportage | Fusie-effectrapportage |
| 2. | Advies college van burgemeester en wethouders | Advies college van burgemeester en wethouders | Advies college van burgemeester en wethouders | Advies college van burgemeester en wethouders |
| 3. | Instemming medezeggenschap | Instemming medezeggenschap | Instemming medezeggenschap | Instemming medezeggenschap |
| 4. | | Aanvraag fusietoets bij DUO | Aanvraag fusietoets bij DUO | |
| 5. | | | Onderzoek door CFTO | |
| 6. | | Besluit Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap | Besluit Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap | |
| 7. | BRIN-mutatief formulier, incl. akte van overdracht ¹ | BRIN-mutatief formulier, incl. akte van overdracht ² | BRIN-mutatief formulier, incl. akte van overdracht ³ | BRIN-mutatief formulier, incl. akte van overdracht ³ |

¹ Akte van overdracht bij: 1) institutionele fusie tussen instellingen van twee bevoegde gezagsorganen waarbij een of meer instellingen moeten worden overgedragen van bestuur A naar bestuur B, en 2) in geval van een bestuurlijke fusie.

² Idem

³ Idem

De administratieve lasten blijven in de nieuwe situatie gelijk aan de administratieve lasten van fusies die in de huidige situatie in de categorie niet-toetsplichtig vallen. De administratieve lasten nemen af voor fusies, die in de huidige situatie onder de lichte en de inhoudelijke toets vallen, mede omdat schoolbesturen niet langer op het besluit van de Minister hoeven te wachten. Met ingang van 1 augustus 2018 geregeld dat alle fusies in het funderend onderwijs enkel nog de lichte toets doorlopen, daarmee zijn de lasten voor schoolbesturen in het funderend onderwijs vooruitlopend op dit wetsvoorstel voor zover mogelijk verlaagd.

In de evaluatie uit 2015 is onderzocht dat scholen in het primair onderwijs die niet-toetsplichtig zijn, maar waarbij de fusie-effectrapportage wel verplicht is, gemiddeld een halve dag kwijt zijn met het invullen van deze rapportage.³⁷ Daarnaast gaat er ook tijd zitten in het inwinnen van het advies van het college van burgemeester en wethouders en het verkrijgen van instemming op de fusie door de medezeggenschapsorganen. De externe kosten blijven behouden, deze gaan op aan de notaris en de accountant. Aan DUO wordt uiteindelijk door de schoolbesturen kenbaar gemaakt dat een fusie heeft plaats gevonden. Hiervoor wordt een akte van overdracht – in geval van bestuurlijke fusie – en een BRIN-mutatief formulier toegezonden aan DUO. Dit alles te hebben meegewogen, worden de kosten van één fusie in het funderend onderwijs op € 6.500 geraamd.³⁸

De kwalitatieve lasten, ook wel ervaren regeldruk, zullen verminderen. Ervaren regeldruk bestaat uit de elementen werkbaarheid, proportionaliteit en ervaren nut. Uit de evaluatie en veldraadpleging komt ook naar voren dat de fusie-effectrapportage als een behulpzaam, passend en

³⁷ Kamerstukken II, 2015/16, 32 040, nr. 23.

³⁸ Gezien in de voortdurend bewegende zijnde context is het niet te voorspellen hoeveel fusies er in de toekomst plaats zullen vinden. Vandaar dat de administratieve lasten geraamd worden op één fusie.

nuttig instrument wordt gezien.³⁹ De fusietoets- met advies van de CFTO – wordt als buitenproportioneel en niet altijd nuttig ervaren. Met het afschaffen van de fusietoets blijven enkel de elementen behouden die een zorgvuldig fusieproces waarborgen. Deze elementen worden ook als nuttig en behulpzaam ervaren.

9. Toepassing van het wetsvoorstel in Caribisch Nederland

Voor Caribisch Nederland heeft dit voorstel geen gevolgen. In het voorstel worden aanpassingen voorgesteld met betrekking tot de afschaffing van de fusietoets. De fusietoets geldt niet voor Caribisch Nederland en was nooit onderdeel van de sectorwetgeving van Caribisch Nederland (WPO en WVO BES).

10. Uitvoerings- en handhavingstoets

Het onderliggende wetsvoorstel is door de Dienst Uitvoering Onderwijs, de Inspectie van het Onderwijs en de Auditdienst Rijk getoetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Het wetsvoorstel wordt uitvoerbaar en handhaafbaar geacht.

B. ARTIKELSGEWIJS

Artikelen I, II, onderdelen A en B, en III. Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra

De artikelen I, II en III wijzigen de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra. Met het laten vervallen van de artikelen 64a, 64b, 64c en 64d van de Wet op het primair onderwijs, de artikelen 53f, 53g, 53h en 53i van de Wet op het voortgezet onderwijs en de artikelen 66a, 66b, 66c en 66d van de Wet op de expertisecentra wordt het afschaffen van de fusietoets voor het funderend onderwijs geregeld. Hierdoor hebben de fusies geen toestemming meer nodig van de Minister en hoeven ze daartoe ook geen aanvraag meer in te dienen. Daarmee vervalt ook de toets van de aanvraag en is geen advies meer nodig. De inhoudelijke toets en het onafhankelijk advies zijn per 1 augustus 2018 al met een wijziging van de Regeling fusietoets 2017 buiten toepassing gesteld voor het funderend onderwijs.⁴⁰

De verplichting voor rechtspersoon om een fusie-effectrapportage op te stellen voor iedere fusie blijft bestaan. De fusie-effectrapportage draagt bij aan de verspreiding van principes van goed bestuur, zoals verwoord in de memorie van toelichting op het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 1969 in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht.⁴¹ De fusie-effectrapportage is een instrument voor een zorgvuldige afweging en voorbereiding van ingrijpende fusiebesluiten. De rapportage draagt bij aan de verheldering en versterking van de relaties tussen het bestuur, de interne toezichthouder en de verschillende belanghebbenden. Het document stelt bovendien de interne toezichthouder beter in staat om toe te zien op een goede invulling van de horizontale dialoog en verantwoording.

³⁹ Kamerstukken II, 2016/17, 32 040, nr. 26.

⁴⁰ Stcrt. 40728

⁴¹ Kamerstukken II, 2008/09, 31 828, nr. 3

Artikel II, onderdelen C en D

In de artikelen 72 en 72a van de Wet op het voortgezet onderwijs wordt geregeld dat er bij institutionele fusie sprake moet zijn van enige geografische binding. Tevens wordt in deze artikelen geregeld dat wanneer het vereiste percentage overlap niet gehaald wordt de scholen institutioneel kunnen fuseren als de vestigingen van de betrokken scholen in aangrenzende gemeenten of dezelfde gemeente liggen. Een uitzondering wordt gemaakt voor de scholen die vallen onder artikel 108, vierde lid van de WVO. Zij worden met de artikelen 72 en 72a vrijgesteld van deze aanvullende vereisten voor institutionele fusie.

Artikel IV. Wijziging van de Wet medezeggenschap op scholen

Met artikel IV worden in artikel 10, eerste lid, onderdeel h, van de Wet medezeggenschap op scholen de verwijzingen naar de artikelen over de fusie-effectrapportage in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra aangepast.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob