

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 juli 2019

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de schriftelijke inbreng bij het wetsvoorstel 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. De regering is verheugd met de getoonde belangstelling en interesse van de fracties van VVD, CDA, D66, GroenLinks, SP en SGP voor het wetsvoorstel. Alle genoemde fracties hebben vragen gesteld.

De regering is de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap erkentelijk voor de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen en zal daarop reageren in de hiernavolgende tekst. Daarbij is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Waar het de leesbaarheid van de nota naar aanleiding van het verslag ten goede komt, is er voor gekozen om bij de beantwoording een aantal vragen van verschillende fracties samen te voegen. Dit geldt voor de thema's in het kader van het wetgevingsproces, schaalgrootte, medezeggenschap, keuzevrijheid, menselijke maat, samenwerkingsvormen en opting-out. Op de plek in het verslag waar dit thema als eerste aan de orde komt, wordt een nadere toelichting op dit thema gegeven door de regering. Daarin wordt aangegeven welke vragen van de verschillende fractie daarmee zijn beantwoord. Vragen van fracties die niet zijn beantwoord in de nadere toelichting en die bij het thema horen, of vragen die niet bij een algemeen thema zijn onder te brengen, worden op de plek in het verslag waar de vraag wordt gesteld, beantwoord. Zoals hiervoor is aangegeven, wordt daarbij de volgorde van het verslag aangehouden.

Inhoudsopgave	Blz.
Algemeen	2
1. Wetsvoorstel	3
1.1 Doel wetsvoorstel	3
1.2 Afwegingsproces	8
2. Wet Fusietoets	9
3. Achtergrond fusietoets in het onderwijs	11
3.1 Introductie fusietoets	11
3.2 Versoepeling fusietoets	13
4. Naar afschaffing fusietoets in het funderend onderwijs	14
4.1 Menselijke maat bij fusies	16
4.2 De fusiebewegingen in cijfers	17
4.3 Geografische binding bij institutionele fusies in het voortgezet onderwijs	20
5. Fuseren in het funderend onderwijs: de praktijk na afschaffing fusietoets	21
5.1 Fusie-effectrapportage	22
5.2 Positie van de medezeggenschap	23
5.3 Neveneffecten en risico's	24
5.4 Intersectorale fusies	24
6. Advies en (internet)consultatie	25
7. Regeldruk	27

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben hier nog enkele vragen over.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven de doeleinden van het wetsvoorstel, maar hebben nog enige vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het genoemde wetsvoorstel dat uitvoering geeft aan het regeerakkoord om de fusietoets in het basisonderwijs te schrappen en in het voortgezet onderwijs bij krimpproblematiek te schrappen. Deze leden willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden zijn kritisch over de toenemende schaalvergroting in het onderwijs en de gevolgen van het schrappen van de fusietoets. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de 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 (hierna: WMS) in verband met het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs. Zij vinden het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs onwenselijk en zijn daarom zeer kritisch op de voorliggende wetswijziging. Naar aanleiding van de memorie van toelichting hebben zij nog een hoop vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden steunen het voorstel om de fusietoets in de huidige vorm af te schaffen.

1. Wetsvoorstel

1.1 Doel wetsvoorstel

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering deze opdracht breed interpreteert en de fusietoets in het gehele funderend onderwijs afschaft.

Deze leden vragen de regering nader toe te lichten hoe het vanuit de stelselverantwoordelijkheid gaat toezien op de dekking van openbaar onderwijs en een breed aanbod, zodat leerlingen en ouders keuzevrijheid behouden.

Bij de beantwoording van deze vraag is tevens ingegaan op soortgelijke vragen van de leden van de fracties van GroenLinks en SGP. De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de regering voldoende diversiteit in scholen en besturen waarborgt en of de regering kan toelichten of ze van mening is dat dit met de voorgestelde procedures voldoende is gewaarborgd. De leden van de SGP-fractie vragen hoe van het bevoegd gezag kan worden gevraagd te waarborgen dat in de regio de variëteit van het onderwijs blijft bestaan en hoe een dergelijk uitgangspunt is te verenigen met de vrijheid van het bevoegd gezag om de richting van de school te bepalen.

De garantiefunctie voor het openbaar onderwijs blijft bestaan, dit staat los van onderhavig wetsvoorstel om de fusietoets af te schaffen. Uit de afgelopen voortgangsrapportage leerlingendaling blijkt vooralsnog dat het onderwijsaanbod zowel in het primair als het voortgezet onderwijs vrijwel dekkend is.¹ In die rapportage maakt de regering geen onderscheid in openbaar of bijzonder onderwijs. In sommige situaties is het onderwijsaanbod door leerlingendaling kwetsbaar en is het van belang dat er onderwijs beschikbaar blijft. Afhankelijk van de wensen en behoeften die binnen de betreffende regio leven, kan dat een openbare of een bijzondere school zijn. Wanneer er onvoldoende openbaar onderwijs beschikbaar is, kunnen ouders een beroep doen op de garantiefunctie van het openbaar onderwijs. Die wettelijke bepaling blijft onveranderd en dient het belang van voldoende algemeen toegankelijk onderwijs. Daarnaast is de regering van mening dat schoolbesturen, naast de verantwoordelijkheid voor de eigen instelling, een bredere, maatschappelijke verantwoordelijkheid moeten nemen voor het onderwijsaanbod in de regio. Zoals in de beleidsreactie op het rapport van de commissie-Dijkgraaf is toegezegd, wordt onderzocht of deze verantwoordelijkheid ook wettelijk kan worden verankerd.² De regering onderzoekt ook of een maatwerkregeling vormgegeven kan worden zoals de commissie aanbeveelt, waarmee scholen en regio's (financieel) gesteund worden om te komen tot een toekomstbestendig onderwijsaanbod.

Met onderhavig wetsvoorstel wordt de fusietoets afgeschaft en blijven de fusie-effectrapportage en instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad behouden. Voorafgaand aan het besluit tot fusie wordt door de betrokken schoolbesturen een fusie-effectrapportage opgesteld. In de fusie-effectrapportage zitten enkele verplichte onderdelen, waaronder de effecten van de fusie op diversiteit van het onderwijsaanbod en op de keuzevrijheid. Hierdoor zijn overwegingen over diversiteit en keuzevrijheid onderdeel van de besluitvorming bij fusie. Met de fusie-effectrapportage wordt ook een advies van de betrokken gemeente(n) meegestuurd naar de medezeggenschapsraad. Via de medezeggenschapsraad behouden ouders, leerlingen en (onderwijs)personeel inspraak bij fusie. De medezeggenschapsraad kan op basis van de fusie-effectrapportage de diversiteit van

¹ Kamerstukken II, 2017/18, 31 293, nr. 394.

² Kamerstukken II, 2018/19, 31 289, nr. 393.

het onderwijsaanbod en de keuzevrijheid meewegen bij haar beslissing tot instemming met de fusie. De gemeente(n) kan hier als externe partij vanuit hun brede blik over adviseren. De betrokken schoolbesturen worden hierdoor gestimuleerd om over het lokale onderwijsaanbod na te denken. De regering is van mening dat deze procedure op lokaal niveau leidt tot een zorgvuldige afweging van de effecten van een fusie op de diversiteit in en keuzevrijheid van scholen en bij schoolbesturen.

Het wetsvoorstel bevordert dat schoolbesturen de lokale samenwerking op zoeken om gezamenlijk in de regio een toekomstbestendig onderwijsaanbod te realiseren. In sommige situaties is verregaande samenwerking tussen schoolbesturen zelfs noodzakelijk om een breed en divers onderwijsaanbod in stand te houden, bijvoorbeeld bij dalende leerlingenaantallen. Dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat de verantwoordelijkheid voor fusie weer op lokaal niveau belegd wordt. Een schoolbestuur kan scholen van verschillende denominaties in stand houden, waarbij een bestuurlijke fusie niet hoeft te leiden tot een afname van de keuzevrijheid.³ Het schoolbestuur blijft de vrijheid behouden om de richting van de school te bepalen.

De regering geeft met verschillende maatregelen kaders voor het onderwijs om een gevarieerd aanbod aan te bieden:

- Sinds 1 januari 2018 is de mogelijkheid voor vorming van een samenwerkingschool of samenwerkingsbestuur verruimd.⁴
- Ook met de Wet toekomstbestendig onderwijs, aangenomen op 7 juni 2017, scheidt de regering kaders voor het behoud van keuzevrijheid in het basisonderwijs doordat belemmeringen voor omzetting, uitbreiding met richting of verplaatsing van scholen wordt weggenomen.⁵ Sindsdien is het ook verplicht om de achterban van ouders te raadplegen voorafgaand aan sluiting of fusie van een school.
- Op dit moment ligt ook een wetsvoorstel voor een nieuwe systematiek voor het stichten van scholen in uw Kamer.⁶ Het wetsvoorstel Meer ruimte voor nieuwe scholen heeft tot doel het onderwijsaanbod meer aan te laten sluiten bij de wensen van ouders en leerlingen.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe de regering de medezeggenschapsraad hierin gaat ondersteunen, bijvoorbeeld met het vergroten van de bekendheid van de mogelijke varianten fusie zoals het samenwerkingsbestuur waarbij de scholen hun eigen kenmerken en dus een divers aanbod kunnen behouden.

Bij de beantwoording van deze vraag is tevens ingegaan op soortgelijke vragen van de leden van de fractie van de VVD, GroenLinks, CDA en SP. De leden van de fractie van de VVD vragen of het afschaffen van de fusietoets leidt tot meer druk op de medezeggenschapsraden en of ze daar voldoende voor zijn toegerust. De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering om in te gaan op de afscheidsbrief van de Commissie fusietoets in het onderwijs (hierna: CFTO) waarin wordt gesteld dat de positie van de medezeggenschap versterking nodig heeft. De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering om een reactie en vragen op welke manieren de positie van de medezeggenschap kan worden versterkt. Tevens is ingegaan op de vraag van de leden van de CDA-fractie of het nodig is om medezeggenschapsraden apart te informeren over hun rechten en plichten. De leden van de SP-fractie

³ Kamerstukken II, 2016/17, 34 656, nr. 3.

⁴ Stb. 2017, 295.

⁵ Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, Wet medezeggenschap scholen en de Wet primair onderwijs BES i.v.m. maatregelen voor een toekomstbestendig onderwijsaanbod in het basisonderwijs (Stb. 2017, 261, 295 inwerkingtreding 1 januari 2018).

⁶ Kamerstukken II, 2018/19, 35 050, nr. 2.

stellen een soortgelijke vraag als ze vragen of de medezeggenschapsraden daadwerkelijk voldoende kennis hebben om een zorgvuldige afweging te maken en een tegenstem te laten horen. Op al deze vragen is hieronder ingegaan.

Sinds 2006 is het instemmingsrecht bij fusie van de betrokken medezeggenschapsraden vastgelegd in de Wet medezeggenschap op scholen (hierna: WMS). De medezeggenschapsraden zijn hierdoor een belangrijke gesprekspartner van het schoolbestuur gedurende het fusieproces en spelen hierbij een belangrijke rol. De rol van de medezeggenschapsraad is onder andere van groot belang bij het opstellen en maken van de afspraken die worden vastgelegd in de fusie-effectrapportage. De regering moedigt schoolbesturen en medezeggenschapsraden daarom aan al vroegtijdig met elkaar in gesprek te gaan over voornemens voor fusie. Na afschaffing van de fusietoets zal deze rol van de medezeggenschapsraden niet veranderen. De instemming van de medezeggenschapsraden vormt dan het sluitstuk van het fusieproces. De gemeenschap van de school krijgt hiermee de laatste en doorslaggevende stem in haar toekomst. Het instemmingsrecht bij fusies is daarmee een belangrijke taak van de medezeggenschapsraden. Om deze taak optimaal uit te kunnen voeren heeft de medezeggenschapsraad recht op scholing; het bevoegd gezag moet de leden in staat stellen deskundigen te raadplegen bij moeilijke of ingewikkelde kwesties door de kosten hiervoor te dragen. Voorwaarde hierbij is wel dat de medezeggenschapsraad het bevoegd gezag hiervan vooraf in kennis heeft gesteld en dat deze kosten redelijkerwijs noodzakelijk zijn. Dit is vastgelegd in artikel 28 van de WMS. Uit een uitspraak van de Ondernemingskamer van 25 september 2018 blijkt dat het bevoegd gezag moet kunnen beoordelen of de kosten redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de vervulling van de taak van de medezeggenschapsraad.⁷ Naast dit recht op scholing kan de medezeggenschapsraad op dit moment ondersteuning krijgen via het project Versterking medezeggenschap wat gericht is op het versterken van de rol en positie van de medezeggenschap.⁸ Via dit project is onder andere een handreiking over alternatieven voor fusie beschikbaar.⁹ Ook kunnen de diverse geledingen van de medezeggenschapsraad bij eigen belangenorganisaties terecht voor ondersteuning. De regering beoogt meerjarige ondersteuning aan medezeggenschapsraden bij de belangrijkste instemmings- en adviesrechten, waaronder het instemmingsrecht bij fusie, te bieden. Tevens is de regering voornemens de positie van de medezeggenschapsraad te versterken met de voorbereiding van een voorstel om instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting van het schoolbestuur in de WMS vast te leggen.¹⁰ Indien dit wordt gerealiseerd, zal het verbeterde inzicht in de financiën van het schoolbestuur de medezeggenschapsraad helpen bij de beoordeling van de wenselijkheid en gevolgen van een fusie. Met bovengenoemde wettelijk vastgelegde rechten van de medezeggenschapsraad in de WMS en de initiatieven die zijn ondernomen om de positie van de medezeggenschapsraad te ondersteunen en versterken, is de regering van mening dat de positie van de medezeggenschap bij fusies voldoende is geborgd.

De leden van de fractie van GroenLinks lezen in de toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel: «Het wetsvoorstel heeft tot doel schoolbe-

⁷ Hof Amsterdam (OK) 25 september 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:3434.

⁸ Dit project wordt georganiseerd door: VOO, Ouders & Onderwijs, LAKS, FvOv, CNV Onderwijs, AOb, AVS, PO-raad en VO-raad.

⁹ Mentink, D. en Sperling, J. (2018). *Handreiking aan de MR voor het voorstellen van alternatieven bij fusie of sluiting van een school*. Utrecht: Expertisecentrum Onderwijs geschillen. Gevonden op: <https://www.infowms.nl/sites/default/files/publicaties/20180101%20Expertisecentrum%20Handreiking%20MR%20fusie%20of%20sluiting%20school.pdf>.

¹⁰ Kamerstukken II, 2018/19, 31 293, nr. 433.

sturen 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». Deze leden vragen of dit doel niet wordt bereikt met de fusietoets.

Uit de wetsevaluatie¹¹ en de veldraadpleging¹² blijkt dat schoolbesturen een gevoel van onvoorspelbaarheid over de uitkomst van de toets ervaren en dit maakt dat schoolbesturen terughoudend zijn met fuseren. De fusietoets werkt in die gevallen belemmerend. Dit geldt ook voor situaties waar fusies maatschappelijk gewenst of zelfs noodzakelijk zijn voor de instandhouding van het onderwijsaanbod. Om de fusietoets te ontwijken zoeken schoolbesturen in sommige gevallen een oplossing in alternatieve samenwerkingsvormen, zoals een personele unie, een holding of een coöperatie. Soms is er daarmee sprake van een pseudofusie¹³, waarbij de waarborg van inspraak door ouders, leerlingen en (onderwijs)personeel ontbreekt. Door de fusietoets af te schaffen ontstaat er meer ruimte voor schoolbesturen om de lokale samenwerking op te zoeken waarbij de inspraak door ouders, leerlingen en (onderwijs)personeel wordt behouden.

De leden van voornoemde fractie zijn van mening dat in sommige gevallen verregaande samenwerking uitkomst biedt, zoals bijvoorbeeld in krimpgebieden. Tegelijkertijd zien deze leden risico's van fusies. Groter is niet altijd beter. Hierbij wijzen deze leden bijvoorbeeld op de situatie rondom LVO Maastricht.¹⁴ De leden van de voornoemde fractie vragen of de regering van mening is dat de monopoliepositie van LVO in deze regio heeft bijgedragen aan de (bestuurlijk) onhoudbare situatie.

Uit het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) bleek dat het bestuur LVO onvoldoende invulling gaf aan de kwaliteitszorg en de resultaten in de praktijk onvoldoende controleerde.¹⁵ Het bestuur voldeed op het punt van kwaliteitszorg dan ook niet aan de wettelijke voorschriften. Deze problemen zijn geen één-op-één gevolg van de omvang van het bestuur. Wel bleek het bestuur op een te grote afstand van de scholen te staan. In het bestuurlijk toezicht zal de inspectie daarom bij grote besturen extra alert zijn en het grote bestuur vragen om te laten zien hoe het zicht houdt op de kwaliteit en de resultaten in de praktijk. Deze bevindingen komen terug in de rapporten van de inspectie. Deze aanvulling in het toezicht is een maatregel genomen na de situatie bij LVO.¹⁶

De leden van voornoemde fractie willen weten wat de regering zegt tegen ouders en leerlingen in deze regio die graag onderwijs willen volgen bij scholen onder een ander bestuur.

In Nederland mogen ouders en leerlingen kiezen voor een school die het beste bij hen past. Dit kan zowel binnen als buiten de eigen regio zijn. Voor de leerlingen dienen de scholen onderwijs aan te bieden van voldoende kwaliteit, ongeacht of er andere scholen van andere besturen in de regio zijn. Het staat een schoolbestuur op grond van artikel 23 Grondwet vrij het onderwijs naar eigen inzicht in te richten. Als het voldoet aan de bekostigingsvoorwaarden uit de onderwijswetten ontvangt

¹¹ Kamerstukken II, 2015/16, 32 040, nr. 23.

¹² Kamerstukken II, 2016/17, 32 040, nr. 26.

¹³ 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.

¹⁴ Limburgs Voortgezet Onderwijs.

¹⁵ Kamerstukken II, 2018/19, 30 079, nr. 92.

¹⁶ Kamerstukken II, 2018/19, 30 079, nr. 92.

het ook bekostiging. Het schoolbestuur is vrij te beslissen welke omvang van het schoolbestuur of het aantal scholen onder haar gezag het beste aansluit bij het behalen van de door haar gestelde doelen. De inspectie ziet er op toe dat besturen en scholen voldoen aan de basiskwaliteit voor onderwijs en bestuur. Mochten er signalen zijn dat deze basiskwaliteit in het geding is, dan zal de inspectie hierover in gesprek gaan met het bestuur en kan de inspectie een onderzoek starten. Daarnaast stelt de regering met het wetsvoorstel Meer ruimte voor nieuwe scholenvoor voor om de mogelijkheden voor het stichten van een nieuwe school te verruimen.¹⁷

Vornoemde leden vragen zich af hoe de regering soortgelijke scenario's in andere krimpgebieden voorkomt en of de voorgestelde afschaffing fusietoets deze niet in de hand werkt.

In situaties van leerlingendaling is samenwerking vaak nodig. Dat kan op veel manieren vorm krijgen. Fusie is er daar één van. Het is aan de schoolbesturen in de regio onderling om samen te kijken naar het onderwijsaanbod en te bepalen welke stappen er nodig zijn om het onderwijsaanbod in stand te houden. In reactie op het rapport van de commissie-Dijkgraaf is de regering een onderzoek gestart naar de mogelijkheid om een bovenbestuurlijke verantwoordelijkheid voor het onderwijsaanbod in een regio wettelijk te verankeren.¹⁸ Grotere schoolbesturen bieden in sommige gevallen de garantie dat er in bepaalde gebieden onderwijs wordt aangeboden,¹⁹ dat mogelijk zonder de aanwezigheid van een wat groter schoolbestuur zou wegvallen. Afschaffing van de fusietoets neemt een door de scholen ervaren drempel in deze situaties weg. Een grootschoolbestuur heeft in het algemeen door zijn omvang binnen de eigen organisatie meer mogelijkheden om te investeren in professionaliteit. Een nadrukkelijk aandachtspunt hierbij is dat een bestuur op grote afstand van de scholen kan staan en daardoor minder zicht kan hebben op problemen die spelen. In het bestuurlijk toezicht zal de inspectie daarom bij grote besturen extra alert zijn en bij het grote bestuur vragen hoe het zicht houdt op de kwaliteit en de resultaten in de praktijk. Dit komt terug in de rapporten van de inspectie.²⁰

De voornoemde leden vragen of de regering de mening deelt dat een fusietoets een manier is om de ongewenste schaalvergroting in het onderwijs tegen te gaan.

Bij de beantwoording van deze vraag van de leden van de fractie van GroenLinks is tevens ingegaan op soortgelijke vragen van de leden van de SP-fractie over de relatie tussen de grootte van een scholenkoepel en de onderwijskwaliteit en de maximumgrootte aan de scholenkoepels volgens de regering.

Met de afschaffing van de fusietoets wil de regering ruimte geven aan schoolbesturen in het funderend onderwijs om hen in staat te stellen het onderwijsaanbod proactief, goed en toekomstbestendig vorm te geven. Het is van belang dat er een regionaal beeld ontstaat over de vormgeving van het onderwijsaanbod. Fusie kan een onderdeel zijn van de benodigde samenwerking. Dit kan leiden tot het ontstaan van grotere schoolbesturen, zoals dat nu met de fusietoets ook het geval is. Met name in krimpgebieden zijn grotere, robuuste schoolbesturen gewenst om ook het

¹⁷ Kamerstukken II, 2018/19, 35 050, nrs. 2 en 3.

¹⁸ Kamerstukken II, 2018/19, 31 289, nr. 393.

¹⁹ Daarnaast voorziet artikel 157 van de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO) in een gemiddelde schoolgrootte regeling. Waarbij de scholen binnen een bestuur of van scholen van besturen die een samenwerkingsovereenkomst hebben gesloten, de bekostiging van een school onder de opheffingsnorm toch kan worden voortgezet.

²⁰ Kamerstukken II, 2018/19, 30 079, nr. 92.

kleinschalig onderwijs overeind te houden. Grote schoolbesturen blijken in staat om het onderwijs kleinschalig en met behoud van diversiteit vorm te geven. De school kan in beleving van ouders en leerlingen als kleinschalig worden ervaren, terwijl het achterliggende schoolbestuur bijvoorbeeld een groter geografisch gebied bedient.²¹ Daarbij staat het schoolbestuur, met inachtneming van de opheffingsnormen, vrij om de omvang van de school- en bestuursorganisatie te bepalen die zij nodig acht om de door haar gestelde (onderwijskundige) doelen te behalen. Hierdoor kan kleinschalig onderwijs ook in krimpgebieden mogelijk of behouden blijven. De regering stelt daarom voor de fusietoets af te schaffen. Ook na afschaffing van de fusietoets is een zorgvuldig fusieproces wettelijk geborgd door de verplichte fusie-effectrapportage met een advies van betrokken gemeente(n) en het instemmingsrecht van de betrokken medezeggenschapsraden. Het fusieproces wordt hierdoor op lokaal niveau geborgd. De inspectie houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Wanneer deze kwaliteit in het geding is, kan de inspectie herstelopdrachten geven en uiteindelijk een bekostigingssanctie treffen. Uit de eerste ervaringen van de inspectie met het bestuursgericht toezicht²² blijkt dat grotere besturen in het funderend onderwijs vaker dan kleinere besturen met een «voldoende» beoordeeld zijn op de standaarden Kwaliteitszorg, Kwaliteitscultuur en Verantwoording en sturing. Ook kregen grotere schoolbesturen op meer onderdelen van de eerder genoemde standaarden de waardering «goed» in vergelijking met kleinere besturen. Zoals genoemd bij de beantwoording van de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie over LVO, is de inspectie bij grote besturen extra alert.

De leden van de fractie van GroenLinks willen weten of de regering verwacht dat dit wetsvoorstel leidt tot een grotere toename van fusies in het funderend onderwijs.

De regering verwacht niet dat dit wetsvoorstel leidt tot een grotere toename van fusies in het funderend onderwijs. De regering ziet een lichte stijging van aanvragen na versoepeling van de regelgeving sinds 1 augustus 2018. Deze heeft meerdere oorzaken en kan verklaard worden doordat schoolbesturen inspelen op de leerlingendaling die nu doorzet in het voortgezet onderwijs. Daarnaast zullen schoolbesturen gewacht hebben op de aangekondigde versoepeling van wet- en regelgeving voordat ze over gaan op fusering. De regering zal de komende jaren de ontwikkeling van de fusiebeweging in het funderend onderwijs volgen.

1.2 Afwegingsproces

De voornoemde leden vragen of de positie van de medezeggenschap in het primair en voortgezet onderwijs versterkt kan worden door wettelijk te regelen dat het bevoegd gezag een overleg organiseert met de verschillende geledingen van de medezeggenschapsraad, zoals ook bedoeld in artikel 8a.1.5 van de Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna: WEB).

De medezeggenschapsraad heeft in het funderend onderwijs bij fusie instemmingsrecht, op grond van artikel 10, eerste lid, onderdeel h, van de WMS. Dit is een voorwaarde voor de fusie en blijft behouden. Omdat de medezeggenschapsraad instemmingsrecht heeft, is het verstandig voor een schoolbestuur om al in een vroeg stadium in gesprek te gaan met de

²¹ Hooge, E. (2019). *Schaalgrootte in het onderwijs is elastisch*. Lezing op het symposium «School en Schaal» uitgesproken op 14 januari 2019. Gevonden op: <https://www.cfto.nl/documenten/publicaties/2019/01/01/presentatie-edith-hooge>.

²² Inspectie van het Onderwijs. (2019). *Kwaliteitszorg en ambitie; de motor voor verbetering van onderwijskwaliteit; schooljaar 2017/2018*. Gevonden op: <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/themarapporten/2019/04/10/kwaliteitszorg-en-ambitie-schooljaar-2017-2018>.

medezeggenschapsraad en de verschillende geledingen over de voorgenomen fusie. De regering moedigt dit aan. De regering ziet er geen toegevoegde waarde in om het gesprek op zichzelf ook vast te leggen in het funderend onderwijs, zoals dat vastligt in artikel 8a.1.5. van de WEB. Uw Kamer heeft eerder gevraagd om ook in het middelbaar beroepsonderwijs (hierna: mbo) de medezeggenschapsraad (docenten, studenten en ouders) instemmingsrecht te geven in geval van fusies.²³ De regering merkt op dat gelijk aan de strekking van de WMS voor de WEB geldt dat de studenten- en ondernemingsraad (en in voorkomende gevallen de ouderraad) in een gezamenlijke vergadering overeenstemming kunnen bereiken, die dan wordt aangemerkt als instemming met het voornemen tot fusie. Bij het ontbreken van overeenstemming wordt dit aangemerkt als het onthouden van instemming. In het mbo blijft de fusietoets van kracht, omdat deze sector haar eigen dynamiek kent. In het mbo zijn instellingen vaak al relatief groot en het aantal instellingen is relatief beperkt, in vergelijking tot het funderend onderwijs. De mbo instellingen hebben ook een regionale of bovenregionale (in het geval van vakinstellingen en agrarisch opleidingscentra) functie. Hierdoor heeft een fusie vaak direct invloed op de keuzevrijheid (op het niveau van instelling, locatie of opleiding) van studenten. Tegelijkertijd heeft het mbo de komende jaren te maken met een forse daling van de studentenaantallen. In dit licht is de fusietoets voor het mbo in 2018 herzien,²⁴ waarbij sprake is van een meer integrale toetsing die ruimte laat om alle relevante factoren (o.a. de studentenaantallen) in relatie tot elkaar te wegen. Hierdoor is voor het mbo sprake van een toets die toeziet op enerzijds de keuzevrijheid van studenten en anderzijds de wenselijkheid van anticiperend gedrag van bestuurders op de daling van studentenaantallen. In de beoordeling van de fusieaanvraag door de Commissie Macrodoelmatigheid mbo (hierna: CMMBO) wordt op basis van de fusie-effectrapportage ook uitdrukkelijk gekeken naar het in- en extern draagvlak. Indien dit onvoldoende is, kan de Minister negatief adviseren over de voorgenomen fusie. Er is daarmee een sterke mate van inspraak voor studenten, docenten en ouders bij fusies in het mbo, welke met de wijziging van de beleidsregel fusietoets nadrukkelijk is onderstreept en onderdeel van het (integraal) toetsingskader van de CMMBO die fusies in het mbo toetst.²⁵

2. Wet Fusietoets

De leden van de SP-fractie vragen de regering een overzicht te geven van welke vormen van fusies er in het funderend onderwijs mogelijk zijn op volgorde van de mate waarin scholen samenwerken en/of daadwerkelijk samengaan, wat deze vormen specifiek inhouden en hoe vaak elke vorm van fusie sinds 2011 is bewerkstelligd.

Bij de beantwoording van deze vragen is tevens ingegaan op soortgelijke vragen van de leden van de SP-fractie. Het gaat om de vraag op welke wijze het wetsvoorstel bijdraagt aan het voorkomen van pseudofusies als bijvoorbeeld de medezeggenschap niet instemt met de voorgenomen fusie. Verder willen de leden van de SP-fractie weten of de inspanningen die schoolbesturen soms nemen om de fusietoets te ontwijken niet juist een indicatie zouden kunnen zijn van het feit dat deze fusietoets wel

²³ Kamerstukken II, 2013/14, 31 288, nr. 380.

²⁴ Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 11 juli 2017, nr. WJZ/1171880/7226, houdende regels en beleidsregels ten behoeve van de uitvoering van de fusietoets in het onderwijs (Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs 2017).

²⁵ Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 11 juli 2017, nr. WJZ/1171880/7226, houdende regels en beleidsregels ten behoeve van de uitvoering van de fusietoets in het onderwijs (Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs 2017).

degelijk nut heeft. Ten slotte vragen de leden van voornoemde fractie waarom er niet voor is gekozen om zaken als pseudofusies aan te pakken in plaats van meteen de hele fusietoets af te schaffen.

Binnen het funderend onderwijs zijn er verschillende mogelijkheden waarop scholen en schoolbesturen met elkaar kunnen samenwerken.²⁶ Leerlingendaling vraagt met name in het voortgezet onderwijs van schoolbesturen dat ze naar deze verschillende mogelijkheden kijken. Het is de taak van de regering om daar waar samenwerking mogelijk of makkelijker te maken. De uiterste vorm van samenwerking is fusie. In het funderend onderwijs zijn twee vormen van fusie mogelijk; de institutionele fusie en de bestuurlijke fusie. De bestuurlijke fusie kan bestaan uit het volledig samengaan van twee schoolbesturen of uit de overdracht van één of meer (maar niet alle) scholen van het ene schoolbestuur aan het andere. Bij een institutionele fusie vindt er een samenvoeging plaats op schoolniveau, waarbij twee scholen verder gaan als één school. Het bestuur zelf verandert dan dus niet. Daarnaast bestaat ook de mogelijkheid tot het vormen van een samenwerkingsbestuur of -school door middel van fusie, waarbij openbaar en bijzonder onderwijs samengaan. Van de genoemde fusiemogelijkheden komt de bestuurlijke fusie het meeste voor. Zoals hierboven vermeld zijn er naast fusie ook andere vormen van samenwerking mogelijk. Soms worden deze samenwerkingsvormen gebruikt om de fusietoets te ontwijken. Wanneer deze samenwerking leidt tot een grote vervlechting van twee schoolorganisaties, kan de situatie van een pseudofusie ontstaan.²⁷ Bij deze vorm van fusie ontbreekt de belangrijke waarborg van inspraak door de medezeggenschapsraden. Ook heeft de CFTO gewezen op het risico van pseudofusie.²⁸ In situaties waar fusies maatschappelijk gewenst of zelfs noodzakelijk zijn voor de instandhouding van het onderwijsaanbod kan deze situatie zich voor doen. Het is echter niet mogelijk om in algemene zin te zeggen dat bij bepaalde typen samenwerkingsvormen een schoolbestuur de wettelijke verantwoordelijkheden niet kan nemen.²⁹ De regering ziet op dit moment geen aanleiding om specifieke samenwerkingsvormen bij wet te verbieden. In dit soort situaties fungeert de fusietoets als een prikkel om een goed fusieproces uit de weg te gaan. Met het afschaffen van de fusietoets wordt deze prikkel weggenomen. Dit sluit echter, net zoals dat nu ook het geval is, intensieve samenwerkingsvormen niet uit. Het afschaffen van de fusietoets voorkomt niet dat er alsnog gezocht wordt naar intensieve vormen van samenwerking, het haalt wel de drempel van de fusietoets weg.

²⁶ Kraan, N. en Eikelenboom, W. (2015). *Samen sterker bij leerlingendaling; handreiking bij samenwerkingsvraagstukken in het voortgezet onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Gevonden op: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leerlingendaling/documenten/brochures/2015/12/01/samen-sterker-bij-leerlingendaling>.

Kraan, N. en Wendel de Jooode, R. van (2016). *Samen aan de slag met Leerlingendaling; handreiking bij samenwerken in het primair onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Gevonden op: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leerlingendaling/documenten/brochures/2016/11/01/samen-aan-de-slag-met-leerlingendaling>.

²⁷ 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.

²⁸ Commissie fusietoets in het onderwijs. (2015). *Praktijkervaringen. 2011–2015 van de Commissie Fusietoets Onderwijs en voorstellen voor verbetering; Bijdrage aan de evaluatie van de Wet fusietoets in het onderwijs*. Den Haag: Commissie fusietoets in het onderwijs. Bijlage bij Kamerstukken II, 2015/16, 32 040, nr. 23.

²⁹ Kamerstukken II, 2016/17, 31 293, nr. 345.

De fusie-effectrapportage

De leden van de SP-fractie stellen vast dat met voorliggend wetsvoorstel volgens de regering het onderdeel menselijke maat bij fusies in de fusie-effectrapportage wettelijk wordt geborgd. Daarbij stelt de regering dat de wijze waarop een school is vormgegeven bepalender is dan de omvang van de totale organisatie.

De voornoemde leden vragen de regering hoe deze uitspraak zich verhoudt tot de situatie die we gezien hebben bij de Stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs in 2018.

De ervaring leert dat juist grotere schoolbesturen 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. Kleine, overzichtelijke scholen kunnen hand in hand gaan met grotere omvang op bestuurlijk niveau. Dit laat echter onverlet dat de onderwijskwaliteit ook bij grote schoolbesturen op orde moet zijn. De inspectie houdt hier toezicht op. Als gevolg van de situatie bij LVO zal de inspectie in het toezicht bij grote besturen extra alert zijn en het grote bestuur vragen om te laten zien hoe het zicht houdt op de kwaliteit en de resultaten in de praktijk. Dit komt terug in de rapporten van de inspectie. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt ook de borging van de menselijke maat als wettelijk verplicht onderdeel van de fusie-effectrapportage gewaarborgd. Dit betekent dat er op lokaal niveau, tussen schoolbesturen en medezeggenschapsraden, afspraken gemaakt moeten worden over de manier waarop na de fusie gezorgd wordt voor een overzichtelijk, herkenbare en toegankelijke organisatie. Denk hierbij aan de toegankelijkheid van het bestuur voor het personeel, ouders en leerlingen en de overzichtelijkheid van alle faciliteiten op locatieniveau.

Deze leden vragen of de regering of de Inspectie van het Onderwijs meer signalen ontvangen van scholenkoepels die monopolieposities verwerven in bepaalde regio's met als gevolg dat onderwijsbestuurders geen of weinig zicht hebben op wat er daadwerkelijk op hun scholen en in de klassen gebeurt. Zo ja, om hoeveel signalen gaat het en welke aard hebben deze signalen, vragen de leden.

Bij de inspectie en de regering zijn geen signalen bekend over situaties waarin schoolbesturen als gevolg van een verworven monopoliepositie in een bepaalde regio geen of weinig zicht hebben op wat er daadwerkelijk op hun scholen en in hun klassen gebeurt. In het bestuurlijk toezicht zal de inspectie bij grote besturen extra alert zijn en het grote bestuur vragen om te laten zien hoe het zicht houdt op de kwaliteit en de resultaten in de praktijk. Deze bevindingen komen terug in de rapporten van de inspectie. Deze aanvulling in het toezicht is een maatregel genomen na de situatie bij LVO.³⁰

3. Achtergrond fusietoets in het onderwijs

3.1 Introductie fusietoets

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat naar aanleiding van de evaluatie in 2015³¹ en de veldraadpleging in 2016³², de fusietoets in 2017 is aangepast. Deze leden vragen waarom dan een jaar later alweer een wetswijziging wordt voorgesteld. Zijn de effecten van deze beleidsaanpassing bekend en geëvalueerd, willen deze leden weten. Waarom is niet overwogen om de huidige toets te verbeteren in plaats van deze op te

³⁰ Kamerstukken II, 2018/19, 30 079, nr. 92.

³¹ Kamerstukken II, 2015/16, 32 040, nr. 23.

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

heffen, zo vragen de leden. De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat de fusietoets in 2011 onder het kabinet Balkenende IV is ingevoerd. In 2014 werd de toets versoepeld, in 2015 en 2016 is de toets geëvalueerd en naar aanleiding van deze evaluaties is de toets in 2017 aangepast. In 2018 is het onderhavige wetsvoorstel naar de Kamer gestuurd en in 2019 wordt dit wetsvoorstel in de Kamer behandeld. De leden vragen of de Minister de mening dat dit in korte tijd veel wijzigingen zijn en dat het onderwijsveld niet gebaat is bij telkens onduidelijkheid en gewijzigde regelgeving deelt.

Bij de beantwoording van deze vraag is tevens ingegaan op een soortgelijke vragen van de leden van de CDA-fractie wanneer zij vragen waarom er niet een evaluatiebepaling in het wetsvoorstel is opgenomen en op welke wijze de effecten van deze wetswijziging in de gaten worden gehouden.

In oktober 2017, enkele maanden na de inwerkingtreding van de Regeling fusietoets 2017, is het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» gepresenteerd. In dit regeerakkoord staat de afspraak om de fusietoets in het gehele basisonderwijs en in het voortgezet onderwijs bij krimpproblematiek te schrappen. De regering heeft voor een brede invulling van deze afspraak gekozen; de fusietoets wordt voor het gehele funderend onderwijs afgeschaft. Met het afschaffen van het instrument fusietoets, vervalt het eindoordeel dat de Minister geeft over een fusie en komt het gehele fusieproces weer bij de lokale partijen te liggen. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan zowel de kritiek die er op dit instrument vanuit het onderwijsveld is als aan de problemen die met name in het voortgezet onderwijs spelen rondom leerlingendaling. De context waarin fusiebewegingen plaatsvinden is de laatste jaren aanmerkelijk veranderd. De zorgen over leerlingendaling in het voortgezet onderwijs en het behoud van een kwalitatief goed onderwijsaanbod nemen een steeds prominentere plaats in. 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. Zodat er een regionaal beeld ontstaat over de vormgeving van het onderwijsaanbod. Juist door vergaande vormen van samenwerking tussen schoolbesturen, zoals fusie, zijn er mogelijkheden om kleinere scholen open te houden. Op die manier kan het onderwijs voor de individuele leerling en leraar toegankelijk, herkenbaar en overzichtelijk blijven. Teruglopende leerlingenaantallen kunnen er ook voor 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 bijvoorbeeld de ondersteunende diensten door een groter bestuur efficiënter kunnen worden ingericht of leraren op meerdere locaties kunnen worden ingezet. Hierdoor is een heroverweging van de Wet fusietoets in het onderwijs urgent.

Zoals de leden van de fractie van GroenLinks constateren, hebben er sinds de inwerkingtreding van de Wet fusietoets in het onderwijs in 2011 een aantal wijzigingen van de wet en de onderliggende regeling plaats gevonden. De eerste versoepeling dateert uit 2014, daarna is de toets nog versoepeld in 2017 en met ingang van 1 augustus 2018 is er een louter procedurele toets in werking gesteld. Dit naar aanleiding van onder andere de wetsevaluatie in 2015 en de veldraadpleging in 2016. Met dit wetsvoorstel wil de regering ook tegemoet komen aan kritiek vanuit het funderend onderwijs dat de fusietoets belemmerend werkt en dat de administratieve lasten die komen kijken bij de toets als hoog worden ervaren. Dit kwam ook in de conclusie van het evaluatierapport³³ en de veldraadpleging³⁴

³³ Kamerstukken II, 2015/16, 32 040, nr. 23.

³⁴ Kamerstukken II, 2015/16, 32 040, nr. 26.

over de Wet fusietoets in het onderwijs naar voren. Terwijl het juist in het funderend onderwijs noodzakelijk is om adequaat te kunnen reageren en samen te werken. In deze sectoren is de behoefte aan (bestuurlijke) fusies en samenwerking toegenomen om te kunnen blijven voorzien in een breed en gevarieerd onderwijsaanbod. De regering stelt daarom met onderhavig wetsvoorstel voor om het instrument fusietoets af te schaffen. Hierdoor wordt er in de wet duidelijkheid verschafte omtrent de voorwaarden voor fusie in het funderend onderwijs, waardoor schoolbesturen meer ruimte krijgen de lokale samenwerking op te zoeken en gezamenlijk in de regio een toekomstbestendig onderwijsaanbod te realiseren. De regering heeft in de toelichting bij het wetsvoorstel aangegeven de komende jaren de ontwikkeling van de fusiebewegingen in het funderend onderwijs te blijven volgen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering de stelling nader wil duiden dat op verzoek van de Kamer de Wet fusietoets is uitgebreid van een procedurele naar een inhoudelijke toets. Deze leden constateren dat het wetsvoorstel bij indiening reeds een fusietoets bevatte die zich richtte op de variatie in het onderwijsaanbod. De verwijzing in de toelichting maakt niet duidelijk op welke aanvulling de regering doelt. In het evaluatierapport over de Wet fusietoets in het onderwijs, welke gedeeld is met uw Kamer, staat de historie van de wet en de totstandkoming ervan beschreven. In deze beschrijving is tevens opgenomen dat het voornemen voor een fusietoets aanvankelijk een procedurele toets betrof, waarna dit na verzoek van de Tweede Kamer is uitgebreid naar een inhoudelijke toets.³⁵ De passage in de toelichting waar de leden op doelen is ontleend aan deze beschrijving. Naar aanleiding van deze vraag van de leden van de SGP-fractie is contact gezocht met de onderzoekers van het onderzoek. Deze uitspraak blijkt niet gebaseerd te zijn op Kamerstukken, maar komt uit gesprekken met geïnterviewden. Deze uitspraak is een te stellige weergave van de werkelijkheid geweest. Het was correcter geweest om deze uitspraak niet over te nemen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

3.2 Versoepeling fusietoets

De leden van de VVD-fractie willen weten of fusieverzoeken waar de medezeggenschapsraad al mee had ingestemd alsnog zijn afgewezen op basis van de lichte fusietoets. Zo ja, om hoeveel fusieverzoeken gaat dit en wat waren de redenen voor de afwijzing, zo vragen zij. In alle gevallen waarin een besluit is genomen heeft de medezeggenschapsraad ingestemd met de fusie. De aanvraag wordt pas als compleet beschouwd en in behandeling genomen als de medezeggenschapsraad heeft ingestemd met de voorgenomen fusie. Alle fusies die de lichte toets zijn ondergaan zijn goedgekeurd.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan aangeven wat de stand van zaken is als het gaat om alternatieve bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs. De leden van voornoemde fractie vragen of het vervolgonderzoek beschikbaar is en in hoeverre de regering aanleiding ziet om tot aanscherping van de wetgeving te komen. In 2016 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een onderzoek laten uitvoeren naar nieuwe bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs, zoals holdings en personele unies. Uit het onderzoek bleek dat er enkele holdings voorkwamen en enkele tientallen personele unies, coöperaties en federaties, met name in het primair onderwijs. Het bleek op dat moment niet nodig te zijn om de bestaande wetgeving aan te scherpen, omdat het niet mogelijk is om in

³⁵ Kamerstukken II, 2015/16, 32 040, nr. 23, blg-616747, p. 94.

algemene zin te zeggen dat schoolbesturen bij bepaalde typen samenwerkingsvormen hun wettelijke verantwoordelijkheden niet kunnen nemen. Het staat schoolbesturen vrij om het onderwijs naar eigen inzicht vorm te geven, inclusief de manier waarop zij dat organiseert. Bovendien zijn er goede voorbeelden van bestuurlijke samenwerkingsvormen die bijdragen aan het aanbod of de kwaliteit van het onderwijs. Op dit moment wordt het vervolgonderzoek uitgezet. De verwachting is dat dit onderzoek eind 2019 is afgerond. Ik zal het rapport vervolgens naar uw Kamer sturen en ook ingaan op de vraag of er aanleiding is om de regelgeving aan te scherpen.

Specifiek vragen de leden van de SGP-fractie naar de situatie van het ROC³⁶ van Amsterdam en ROC Flevoland. Zij willen weten in hoeverre inmiddels aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan, gelet op het feit dat de termijn hiervoor verstreken is.

Het ROC van Amsterdam en het ROC van Flevoland werken samen op bestuursniveau, dit doen zij in een zogenaamde koepelstichting. Eerder heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap – mede naar aanleiding van onderzoek van de inspectie – met de instellingen gesproken over deze bestuursvorm. Zij hebben aangegeven de inrichting van de samenwerking in lijn te willen brengen met de bedoeling van de WEB. Recent hebben de instellingen aangegeven hierbij belangstellend te kijken naar de mogelijkheid van bestuurlijke fusie met «behoud van eigenheid» waarvan in een brief van 13 september 2018 aan uw Kamer een verkenning is aangekondigd.³⁷ In afwachting van de uitkomsten van deze verkenning ziet de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap vooralsnog geen directe aanleiding om handelend op te treden. Om die reden heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ermee ingestemd dat de huidige situatie gedurende de verkenning wordt gecontinueerd. In de tussentijd gaan de instellingen de benodigde voorbereidingen treffen voor een dergelijke bestuurlijke fusie.

De leden van voornoemde fractie vragen in hoeveel gevallen DUO bij de lichte toets op fusieplannen heeft geconstateerd dat sprake is van procedurele tekortkomingen.³⁸

DUO heeft geen procedurele tekortkomingen geconstateerd, dat wil zeggen dat iedere aanvraag werd vergezeld van instemmende verklaringen vanuit de (G)MR en adviezen vanuit de gemeente(n). De aanvraag wordt niet in behandeling genomen door DUO als die niet compleet is. Indien verklaringen en/of adviezen ontbraken, zijn deze opgevraagd en alsnog ontvangen. In hoeveel gevallen dit voorkomt, wordt niet door DUO geregistreerd.

In hoeverre is de ervaring van DUO meegenomen bij de uitwerking van het wetsvoorstel, zo vragen deze leden.

DUO heeft ervaring en veel kennis onder andere op het gebied van voorzieningenplanning (regels voor stichting, opheffing, omzetting, splitsing, verplaatsing en nevenvestigingen). Deze kennis en ervaring is gebruikt tijdens de totstandkoming van en de uitvoeringstoets op het wetsvoorstel.

4. Naar afschaffing fusietoets in het funderend onderwijs

De leden van de SGP-fractie merken op dat voorspelbaarheid van regelgeving van groot belang is bij fusie. In dat licht constateren zij dat de regeling voor fusiecompensatie voor onoverzienbare risico's zorgt. Deze

³⁶ Regionaal opleidingscentrum.

³⁷ Kamerstukken II, 2018/19, 34 284, nr. 14.

³⁸ Dienst Uitvoering Onderwijs.

leden vragen of de regering aanleiding ziet om met dit wetsvoorstel meteen te komen tot een afronding van juridische twisten over de regeling fusiecompensatie, zodat met een schone lei kan worden begonnen.

Er is in 2017 een nieuwe regeling getroffen die helder maakt op welke compensatie besturen recht hebben bij fusie of vrijwillige sluiting.³⁹ Er is geen reden voor aanvullende regelingen in het kader van dit wetsvoorstel. In een aantal gevallen is compensatie teruggevorderd, omdat een fusie was aangemeld terwijl er geen enkele leerling overging van de gesloten school naar de fusieschool. Daarover lopen nu rechterlijke procedures.

Zij vragen een reactie op het artikel van mr. R. Bloemers, waarin blijkt dat het criterium van het meegaan van ten minste de helft van het aantal leerlingen onhoudbaar is en geen steun vindt in de wetgeving.⁴⁰

Het aangehaalde criterium is opgenomen in de nieuwe regeling en van kracht vanaf 1 augustus 2017.⁴¹ De gevallen waarop de onderhavige vragen betrekking hebben, dateren van voor die datum. Dit laat echter onverlet dat ook toen het uitgangspunt was dat bij een fusie een substantieel aantal leerlingen zou overgaan van de gesloten school naar de fusieschool, hetgeen ook vermeld was in de toelichting bij de toen toepasselijke regeling. Dit sluit aan bij de regeling van de bekostiging van fusiescholen in artikel 121 van de WPO, met dien verstande dat deze regeling ervan uitgaat dat alle leerlingen van de gesloten school overgaan naar de fusieschool en niet alleen een substantieel deel. In het derde lid van dat artikel is namelijk bepaald dat bij een fusie tussen scholen de bekostiging wordt gebaseerd op alle leerlingen van de scholen die betrokken zijn bij de fusie. Daar zou geen grond voor zijn als er ook fusies zouden kunnen voorkomen waarbij geen of slechts weinig leerlingen overgaan. In dit verband is eerder antwoord gegeven aan de Tweede Kamer op de vragen over hetzelfde onderwerp van het lid Bisschop (SGP) die op 22 augustus 2017.⁴²

De leden vragen een reactie op de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 9 januari 2019 over het toekennen van fusiecompensatie.⁴³

De regering heeft hoger beroep tegen deze uitspraak ingesteld. Deze leden vragen of er nog meer zaken zijn waarin het al dan niet toekennen van fusiecompensatie in het geding is en waarin de regeling voor 2015 van toepassing was. Ja, er loopt nog een aantal andere zaken.

Zij vragen of de regering voornemens is in ieder geval in die zaken, waarin een kenbaar criterium in de regelgeving ontbrak, terugvordering ongedaan te maken.

Er is alleen teruggevorderd wanneer er geen enkele leerling is overgegaan van de te sluiten school naar de fusieschool. Er heeft bij de terugvorderingen onderzoek plaatsgevonden naar de omstandigheden die hebben geleid tot het aanmelden van een fusie. Daarna heeft een zorgvuldige afweging plaatsgevonden. Daarbij is in een aantal gevallen coulance betracht, door niet alle compensatie terug te vorderen. Er is geen reden om nu de terugvorderingen ongedaan te maken.

³⁹ Stcrt. 2017, 30458.

⁴⁰ «Fusiecompensatieregeling kan geen stand houden!», tijdschrift School en Wet, december 2018.

⁴¹ Staatscourant 2017, 30458.

⁴² Aankhangsel Handelingen II 2016/17, 2501.

⁴³ ECLI:NL:RBOBR:2019:48.

4.1 Menselijke maat bij fusies

De leden van de CDA-fractie lezen in het wetsvoorstel dat de menselijke maat bij fusies in dit wetsvoorstel wettelijk wordt geborgd, doordat dit nu in de gesprekken met de medezeggenschapsraad moet worden meegenomen. Deze leden vragen een nadere toelichting van de regering op hoe dit dan geborgd wordt. Moeten besturen gemotiveerd aangeven waarom zij vinden dat een fusie de menselijke maat niet aantast, willen deze leden weten. De leden van voornoemde fractie vragen wat precies de rol is van de medezeggenschapsraad in dit gesprek.

Bij de beantwoording van de vragen van de CDA-fractie is tevens ingegaan op soortgelijke vragen van de leden van de fracties van de SP en een aanvullende vraag van de leden van de CDA-fractie. De leden van de SP-fractie vragen wat er gebeurt indien uit de evaluatie van de fusie blijkt dat deze niet geslaagd is en zelfs negatief uitpakt voor de menselijke maat. De leden van voornoemde fractie vragen of daaraan bepaalde consequenties zijn verbonden en wie die handhaaft. De leden van de CDA-fractie vragen of de effecten van het wetsvoorstel worden gemonitord, juist op de effecten van de menselijke maat.

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt het onderdeel menselijke maat bij fusies in de fusie-effectrapportage een verplicht onderdeel en hiermee wettelijk geborgd. In de fusie-effectrapportage dienen de betrokken schoolbesturen namelijk in te gaan op verschillende onderdelen, waaronder de borging van de menselijke maat na de fusie. In de fusie-effectrapportage wordt door het schoolbestuur beschreven hoe na de fusie gezorgd wordt voor een overzichtelijke, herkenbare en toegankelijke organisatie. Denk hierbij aan de toegankelijkheid van het schoolbestuur 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. Zoals Edith Hooge betoogde in haar lezing «Schaalgrootte in onderwijs is elastisch» moet schaal ook gerelateerd worden aan de maatschappelijke waarden die de school beoogt te creëren.⁴⁴ Schoolbesturen moeten kunnen aangeven wat de uiteindelijke bedoeling is van onderwijs en vorming, welke waardencreatie wordt beoogd en voor wat of wie. Zo behoeft een onderwijsorganisatie die een sociale buurtfunctie heeft te vervullen in een dunbevolkt gebied een andere schaal dan een school die tevens functioneert als academische werkplaats voor lerarenopleidingen. Ook wanneer de betrokken schoolbesturen voorzien dat de vormgeving van de school en de schaal van de organisatie niet verandert na de fusie, dan horen zij dit aan te geven en moeten ze dat onderbouwen in de fusie-effectrapportage. De fusie-effectrapportage vormt de basis voor het gesprek op lokaal niveau. Het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraden is een belangrijk onderdeel van de checks and balances rondom fusie. De rapportage is hierbij een document van betekenis voor de medezeggenschapsraad. De betrokken medezeggenschapsraden kunnen zich door middel van de fusie-effectrapportage en in gesprek met de betrokken schoolbesturen een oordeel vormen over de noodzaak en de wenselijkheid van een fusie en een beslissing nemen om al dan niet in te stemmen met de fusie. Een goed en gedegen gesprek over de fusie helpt hierbij om tot een gezamenlijk besluit te komen. Mocht het nodig zijn kan de medezeggenschapsraad het schoolbestuur vragen om aanvullingen op de rapportage. Hierdoor komt de beslissing over een fusie in nauw overleg met alle belanghebbenden tot stand. De instemming van de medezeggenschapsraden is een noodzakelijke voorwaarde voor de fusie

⁴⁴ Hooge, E. (2019). *Schaalgrootte in het onderwijs is elastisch*. Lezing op het symposium «School en Schaal» uitgesproken op 14 januari 2019. Gevonden op: <https://www.cfto.nl/documenten/publicaties/2019/01/01/presentatie-edith-hooge>.

en dit instemmingsrecht is wettelijk vastgelegd in artikel 10 van de WMS. Een ander onderdeel van de fusie-effectrapportage is de evaluatie van de fusie. Hierbij kunnen ook afspraken gemaakt worden over het vervolg bij een eventuele negatieve evaluatie. De verantwoordelijkheid voor het maken van deze afspraken en de naleving ervan ligt bij de betrokken schoolbesturen. Ook kan de medezeggenschapsraad, die ingestemd heeft met de fusie op basis van de fusie-effectrapportage, hier een rol in spelen. De regering heeft in de toelichting bij het wetsvoorstel aangegeven de komende jaren de ontwikkeling van de fusiebewegingen in het funderend onderwijs te volgen.

4.2 De fusiebewegingen in cijfers

De leden van de SP-fractie merken op dat vanaf de invoering van de fusietoets in 2011 tot en met 2017, de CFTO vijftien keer negatief heeft geadviseerd over een voorgenomen fusie. De Minister is acht keer van dat advies afgeweken en uiteindelijk een positief besluit genomen, onder andere vanwege de strikte interpretatie van de wet- en regelgeving door de CFTO. De leden vragen de regering om voorbeelden te geven van gevallen waarin de Minister alsnog positief besloot, omdat de CFTO de wet- en regelgeving strikt interpreteerde. Daarbij willen zij graag een toelichting waarom er sprake was van (blijkbaar te) strikte interpretatie van wet- en regelgeving. Op welke aspecten zou CFTO de bestaande wet- en regelgeving te streng interpreteren, zo vragen de voornoemde leden. Hierbij geeft de regering met een aantal voorbeelden en een toelichting daarop aan wanneer er alsnog positief is besloten in gevallen waarin de CFTO de wet- en regelgeving te strikt heeft geïnterpreteerd:

- In 2013 heeft de toenmalige Staatssecretaris, na een negatief advies van de CFTO, een negatief besluit op een bestuurlijke fusie genomen. Uiteindelijk heeft de toenmalige Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap dit besluit moeten herzien na uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het ging hier om de te strikte toepassing van het criterium van het marktaandeel uit de Regeling fusietoets. In de wet (in casu de Wet op het primair onderwijs) was een kwalitatief criterium opgenomen wanneer de Minister een fusieaanvraag kon afwijzen: de variatie van het onderwijs. In de op deze regel gebaseerde beleidsregel is dit criterium gekwantificeerd: het moet gaan om een marktaandeel van meer dan 50%. De Raad van State heeft geoordeeld dat de enkele vaststelling dat een bestuur na de fusie een marktaandeel van meer dan 50% heeft, niet toereikend is om te komen tot de conclusie dat sprake is van een significante belemmering van de variatie van het onderwijsaanbod.⁴⁵
- In 2014 was er sprake van een aanvraag voor goedkeuring van een voorgenomen intersectorale fusie op het gebied van primair onderwijs en voortgezet onderwijs. De CFTO had op deze aanvraag negatief geadviseerd. De achtergrond hiervan was dat de CFTO adviseerde dat met deze voorgenomen fusie een onwenselijke machtsconcentratie zou ontstaan. Dit advies is destijds niet door de toenmalige Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap overgenomen. In de overweging bij het besluit wordt aangegeven dat de criteria die de CFTO in haar advies hanteert onvoldoende grondslag vinden in de wet- en regelgeving.
- In 2015 was er een aanvraag voor een voorgenomen fusie, waarbij sprake was van uitbreiding van een al bestaand samenwerkingsbestuur. Voor de totstandkoming van een samenwerkingsbestuur bestond in die tijd nog het continuïteitscriterium (een van beide te fuseren scholen wordt met opheffing bedreigd). De CFTO had dit criterium ook toegepast bij de uitbreiding van een samenwerkingsbe-

⁴⁵ Raad van State, 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:365.

stuur en kwam op grond daarvan tot een negatief advies. De toenmalige Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft dit advies niet overgenomen en heeft dit gemotiveerd in een brief aan de CFTO. Een afschrift van deze brief is destijds ook naar de Tweede Kamer gestuurd.⁴⁶ De motivering komt er op neer dat uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever niet heeft bedoeld het continuïteitscriterium ook toe te passen bij de uitbreiding van een samenwerkingsbestuur, maar alleen bij de eerste vorming van een samenwerkingsbestuur. Daarnaast heeft de toenmalige Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap duidelijk gemaakt dat dit criterium in zowel in krimpgevallen als bij niet-krimpgevallen op dezelfde wijze wordt toegepast.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat in de situaties waarin door de CFTO goedkeuring is verleend, dit in een aantal gevallen is gebeurd nadat op basis van vragen en kritiek eerdere plannen zijn bijgesteld. Zo bezien kan de bijdrage van de CFTO niet beperkt worden tot het aantal van 15 negatieve adviezen. De CFTO gaf adviezen aan de Minister over voorgenomen fusies, nadat de aanvraag voor een fusie bij DUO zijn binnengekomen. Er zijn geen gegevens beschikbaar over aanpassing van de fusievoornemens na kritische vragen van de CFTO. Uit de veldraadpleging blijkt wel dat fusiepartijen het soms moeilijk in te schatten vonden hoe ruim het opgezette toetskader voor hen zal uitvallen.⁴⁷ Het gevoel van onvoorspelbaarheid over de uitkomst van de toets heeft schoolbesturen terughoudend gemaakt met het in gang zetten van een fusieproces. Dit geldt ook voor schoolbesturen in situaties waar fusies maatschappelijk gewenst of zelfs noodzakelijk waren voor de instandhouding van het onderwijsaanbod.

Deze leden vragen in hoeverre door het wegvallen van een externe kritische blik het gevoel van urgentie zou kunnen verminderen. Het is mogelijk dat potentiële fusiepartners, waarbij in het verleden een fusie geen doorgang heeft gevonden vanwege de fusietoets, nu wel eerder geneigd kunnen zijn tot fusie. Dat fusies geen doorgang hebben gevonden kan verschillende redenen hebben, zoals het gevoel van onvoorspelbaarheid over de uitkomst van de toets, administratieve druk of onzekerheid over het advies op de fusie, waardoor de ervaren lasten voor schoolbesturen hoger werden ervaren dan de baten van een fusie. Deze belemmeringen vallen weg bij afschaffing van de fusietoets.

Omvang schoolbestuur en schoolgrootte

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat uit tabel 2 en tabel 4 uit de memorie van toelichting blijkt dat het percentage besturen met maar één of slechts enkele scholen onder zich, het merendeel beslaat. De leden zijn wel benieuwd in hoeveel regio's er zowel voor primair onderwijs als voortgezet onderwijs besturen zijn die de meeste scholen in de regio onder zich hebben waardoor daar de keuzevrijheid voor ouders beperkt is. Kan dit eveneens in een tabel worden weergegeven, zo vragen deze leden.

De regering houdt deze gegevens niet bij, omdat de regering enkel kijkt naar de spreiding en bereikbaarheid van onderwijsaanbod. De inspectie houdt toezicht op de kwaliteit van onderwijs. Een nadrukkelijk aandachtspunt hierbij is dat een bestuur op grote afstand van de scholen kan staan en daardoor minder zicht kan hebben op problemen die spelen. In het bestuurlijk toezicht zal de inspectie daarom bij grote besturen extra

⁴⁶ Kamerstukken II, 2015/16, 2015D42725.

⁴⁷ Kamerstukken II, 2016/17, 32 040, nr. 26.

alert zijn en bij het grote bestuur vragen hoe het zicht houdt op de kwaliteit en de resultaten in de praktijk. Dit is een aanvulling in het toezicht als maatregel die genomen is na de situatie bij LVO.⁴⁸

De leden van de SP-fractie vragen de regering om naast gemiddelde schoolgrootte en omvang van schoolbesturen in zowel primair als voortgezet onderwijs in 2011 en 2017, ook de uitschieters naar beneden en naar boven weer te geven in tabelvorm.

De onderstaande tabel bevat de gevraagde uitbreiding. In de memorie van toelichting is voor het jaar 2017 gebruik gemaakt van de voorlopige telling 2017 op 1 oktober. In de onderstaande tabellen is gebruik gemaakt van de definitieve telling 2017 op 1 oktober. Hierdoor kunnen er kleine verschillen in de genoemde aantallen zitten.

Tabel 1: gemiddelde schoolgrootte en omvang bestuur in het voortgezet onderwijs

Voortgezet onderwijs	telling 2017	telling 2011
Gemiddelde schoolgrootte	1.511 leerlingen	1.453 leerlingen
Gemiddelde omvang bestuur	2.914 leerlingen	2.735 leerlingen
	2 scholen	2 scholen
Besturen met minder dan 5 scholen	91%	93%
Besturen met 1 school	71%	73%
Besturen met 10 scholen of meer	2%	2%
Schoolgrootte min.	34 leerlingen	38 leerlingen
Schoolgrootte max.	8.877 leerlingen	8.012 leerlingen
Omvang bestuur min – leerlingen	34 leerlingen	38 leerlingen
Omvang bestuur min – scholen	1 scholen	1 scholen
Omvang bestuur max – leerlingen	61.962 leerlingen	62.588 leerlingen
Omvang bestuur max – scholen	33 scholen	34 scholen

⁴⁸ Kamerstukken II, 2018/19, 30 079, nr. 92.

Tabel 2: gemiddelde schoolgrootte en omvang bestuur in het primair onderwijs

Primair onderwijs	telling 2017	telling 2011
Gemiddelde schoolgrootte	222	219
Gemiddelde omvang bestuur	1.498 leerlingen	1.386 leerlingen
	6,7 scholen	6,3 scholen
Besturen met minder dan 5 scholen	57%	61%
Besturen met 1 school	42%	46%
Besturen met 15 scholen of meer	16%	14%
Besturen met 30 scholen of meer	2%	2%
Schoolgrootte min.	5 leerlingen	3 leerlingen
Schoolgrootte max.	1.706 leerlingen	1.872 leerlingen
Omvang bestuur min – leerlingen	26 leerlingen	3 leerlingen
Omvang bestuur min – scholen	1 scholen	1 scholen
Omvang bestuur max – leerlingen	20.538 leerlingen	20.331 leerlingen
Omvang bestuur max – scholen	72 scholen	78 scholen

4.3 Geografische binding bij institutionele fusies in het voortgezet onderwijs

De leden van de CDA-fractie vroegen hierboven naar de cijfers omtrent regio's waarbinnen slechts één bestuur voornamelijk opereert en waar daardoor de keuzevrijheid van de ouders beperkt is. De leden vragen de regering of in deze regio's aanvullende voorwaarden gelden voor de institutionele fusies. Zo ja welke en zo nee waarom niet, zo willen zij weten.

Er gelden geen aanvullende voorwaarden bij institutionele fusies, waarbij twee scholen worden samengevoegd tot een, in dergelijke regio's. Wel is er in het voortgezet onderwijs bij alle institutionele fusies een overlap van de voedingsgebieden vereist. Met onderhavig wetsvoorstel wordt mogelijk gemaakt dat er – wanneer er onvoldoende overlap is – in het voortgezet onderwijs een institutionele fusie kan plaatsvinden als de betrokken vestigingen in aangrenzende gemeenten liggen. Er wordt een uitzondering gemaakt op deze vereisten voor de uitzonderingsscholen.⁴⁹ Zie ook de beantwoording van de vragen over keuzevrijheid en onderwijsaanbod hierboven in de nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de SP-fractie stellen vast dat het voorliggend wetsvoorstel het mogelijk maakt dat bij een institutionele fusie in het voortgezet onderwijs – wanneer het vereiste percentage overlap niet wordt gehaald – de scholen institutioneel kunnen fuseren als de vestigingen van de betrokken scholen in dezelfde of (een) aangrenzende gemeente(n) liggen. Klopt het dat het dan alsnog mogelijk wordt op den duur grotere regionale fusies te bewerkstelligen, aangezien de grenzen steeds verder opgeschoven worden, zo vragen deze leden.

Naast de fusie-effectrapportage en de instemming van de medezeggenschapsraden geldt er bij institutionele fusie een aanvullende eis ten aanzien van overlap in voedingsgebieden van de betrokken scholen. Het

⁴⁹ Beleidsregel uitzonderingsscholen VO 2013.

aanvullende vereiste bij institutionele fusie in het voortgezet onderwijs zorgt ervoor dat de fuserende scholen enige mate van geografische binding hebben voorafgaand aan de fusie. Hier wordt mee voorkomen dat scholen die op zeer grote afstand van elkaar liggen met elkaar kunnen fuseren tot één school. Wanneer de voedingsgebieden van de betrokken scholen een groot gebied omvatten, ontstaat er na een institutionele fusie uit beide voedingsgebieden één groot voedingsgebied. Het is mogelijk dat er op den duur scholen met grotere voedingsgebieden ontstaan door institutionele fusie.

De leden van voornoemde fractie willen weten of er volgens de regering dan ook voldoende waarborgen in de wet opgenomen om dit (negatieve) neveneffect tegen te gaan en vragen een toelichting van de regering. Voor iedere fusie blijft een fusie-effectrapportage en de instemming van de medezeggenschap vereist, dit geldt ook voor institutionele fusies in het voortgezet onderwijs. Onderdeel van de fusie-effectrapportage is een advies van de betrokken gemeente(n). Dit advies is niet bindend, maar kan wel overwegingen ten aanzien van de regionale situatie omvatten. Dit advies kan door de betrokken medezeggenschapsraad en schoolbesturen meegewogen worden in de besluitvorming over de fusie.

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

De leden van de SP-fractie merken op dat sinds 1 augustus 2018 is geregeld dat alle fusies in het funderend onderwijs enkel nog de lichte toets moeten doorlopen. Zij vragen of sprake is van een toename van het aantal (voorgenomen) fusies sinds de inhoudelijke toets niet meer hoeft. Zo ja, om hoeveel fusies gaat het dan in vergelijking met voorgaande jaren, zo willen deze leden weten.

Tabel 3: Overzicht toets- en adviesplichtige fusieaanvragen sinds start fusietoets op 1 oktober 2011 tot en met 7 maart 2019

Primair onderwijs	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	tot 1-8-18	vanaf 1-8-18	Totaal
toets- en adviesplichtig	10	20	26	21	25	13	11	2	0	128
alleen toetsplichtig					3	6	9	11	26	55
Totaal	10	20	26	21	28	19	20	13	26	183

Voortgezet onderwijs	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	tot 1-8-18	vanaf 1-8-18	Totaal
toets- en adviesplichtig	2	2	7	2	3	2	1	0	0	19
alleen toetsplichtig					2	1	1	7	8	19
Totaal	2	2	7	2	5	3	2	7	8	38

Speciaal onderwijs	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	tot 1-8-18	vanaf 1-8-18	Totaal
toets- en adviesplichtig	0	1	2	2	5	2	5	1	0	18
alleen toetsplichtig								1	3	4
Totaal	0	1	2	2	5	2	5	2	3	22

Bovenstaande tabellen zijn gebaseerd op de gegevens uit het jaarverslag over 2018 van de CFTO en gegevens van DUO. Deze gegevens hebben betrekking op de fusies in het funderend onderwijs, die onder de fusietoets vallen. In de cijfers ziet de regering een lichte stijging, deze heeft meerdere oorzaken en kan verklaard worden doordat schoolbesturen inspelen op de leerlingendaling die nu doorzet in het voortgezet onderwijs. Daarnaast zullen schoolbesturen gewacht hebben op de aangekondigde versoepeling van wet- en regelgeving voordat ze over gaan op fusering. Eerder werd de fusietoets als belemmerend ervaren en met de versoepeling van de fusietoets zijn de doorlooptijd en de ervaren regeldruk weggevallen. De regering verwacht niet dat deze stijgende lijn zal doorzetten.

Uw Kamer heeft ook naar aanleiding van het wetsvoorstel Meer ruimte voor nieuwe scholen vragen gesteld over het aantal scholen dat in de afgelopen 20 jaar jaarlijks is gesticht, gesloten of gefuseerd in primair – en voortgezet onderwijs. De regering wijst erop dat de gegevens genoemd bij de beantwoording van die vraag meer situaties omvatten dan de hier genoemde gegevens, waaronder de fusies die buiten de fusietoets vallen (de niet-toetsplichtige fusie).

5.1 Fusie-effectrapportage

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of de medezeggenschapsorganen voldoende op de hoogte zijn van hun rechten en plichten bij het bespreken van de fusie-effectrapportage.

Het exacte niveau van de kennis van medezeggenschapsraden ten aanzien van hun rechten en plichten is niet bekend. Het project Versterking Medezeggenschap werkt aan het verhogen van het kennisniveau en de professionaliteit van medezeggenschapsraden. Daarnaast kunnen medezeggenschapsraden, zoals eerder aangegeven, extern advies inwinnen, waarbij de kosten hiervoor door het schoolbestuur vergoed worden. Ook bieden verschillende belangenorganisaties ondersteuningsmogelijkheden voor de verschillende geledingen van de medezeggenschapsraad.

De leden vragen welke mogelijkheden er zijn voor de medezeggenschapsorganen, anders dan niet instemmen met een voorgenomen fusie, als zij het niet eens zijn met (elementen uit) de fusie-effectrapportage.

De regering moedigt aan dat de betrokken schoolbesturen en betrokken medezeggenschapsraden al in een vroeg stadium van het fusieproces met elkaar in gesprek gaan over de fusie. Daarbij zou het gesprek zich ten minste op de invulling van de onderdelen van de fusie-effectrapportage moeten richten. Dit gesprek kan leiden tot een fusie-effectrapportage waarin alle betrokkenen zich kunnen vinden. Wanneer na goed overleg de medezeggenschap het niet eens is met afspraken in de fusie-effectrapportage, kan zij besluiten geen instemming te verlenen. In het uiterste geval kunnen geschillen tussen de medezeggenschap en het bevoegd gezag worden voorgelegd aan de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS. De uitspraak van de commissie is bindend.

De leden van voornoemde fractie willen weten of binnen dit wetsvoorstel ook is gekeken naar de administratieve lasten van de fusie-effectrapportage. Zij vragen of het mogelijk is deze verder te verminderen. Bij het uitwerken van het modelformulier van de fusie-effectrapportage worden mede op advies van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR) ook de gevolgen voor regeldruk meegenomen. Het modelformulier is een onderdeel van de Regeling en beleidsregels

fusietoets in het onderwijs 2017.⁵⁰ Deze wordt, indien het onderhavige wetsvoorstel wordt aangenomen, tegen het licht gehouden en gewijzigd.

De leden van fractie van de SP willen daarnaast weten wat de waarde is van het advies van burgemeester en wethouders als dit informeren en niet bindend is volgens de regering. Hoe verhoudt zich dit tot de argumenten waarop de regering zich baseert om dit advies niet uit het wetsvoorstel te halen, zoals het feit dat de gemeente belanghebbende is daar waar het gaat om onderwijsvoorzieningen in en om de gemeente en dat de gemeente de mogelijkheid heeft om vanuit bredere (gemeentelijke) ontwikkelingen naar de onderwijsvoorzieningen te kijken, zo vragen de voornoemde leden.

Bij de beantwoording van deze vraag van de leden van de SP-fractie is tevens in gegaan op een soortgelijke vraag van de leden van de SGP-fractie waarom niet als norm wordt gesteld dat het bevoegd gezag de gemeente in de gelegenheid stelt advies uit te brengen. Het advies van burgemeester en wethouder van de betrokken gemeente(n) is een onderdeel van de fusie-effectrapportage. De gemeente heeft de mogelijkheid om vanuit bredere ontwikkelingen naar de onderwijsvoorzieningen in de gemeente(n) te kijken. Met dit advies geeft het college weer hoe zij tegen de fusie aankijkt en/ of zij achter het besluit tot fusie staat. De schoolbesturen kunnen dit advies ter harte nemen in hun overwegingen tot fusie. Als onderdeel van de fusie-effectrapportage neemt de medezeggenschapsraad ook kennis van dit advies. Het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraden is een belangrijk onderdeel van de checks and balances rondom fusie. Lokaal wordt het gesprek gevoerd en belanghebbenden worden hierdoor bij het proces betrokken. Er is niet voor een bindend advies gekozen, omdat er dan een lokale toets dient te worden afgenomen, waarop de gemeente(n) een besluit dient te nemen. Dit zou te veel lijken op de landelijke fusietoets, die nu wordt afgeschaft. De bezwaren tegen en problemen met de landelijke toets verplaatsen zich dan naar een lokaal niveau.

De leden vragen of de regering kan aangeven op welke punten zij geslaagd is in het beperken van onnodige verantwoording in de rapportage en hoe extra lastendruk kan worden voorkomen. Zoals hierboven is aangegeven bij de beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie worden bij het uitwerken van het modelformulier van de fusie-effectrapportage mede op advies van het ATR ook de gevolgen voor regeldruk in de uitwerking meegenomen. Het modelformulier is een onderdeel van de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs 2017. Deze wordt, indien het onderhavige wetsvoorstel wordt aangenomen, tegen het licht gehouden en gewijzigd en bij het ATR voorgelegd.

5.2 Positie van de medezeggenschap

In hoeverre borgt dit wetsvoorstel dan daadwerkelijk de inspraak door ouders, leerlingen en (onderwijs-)personeel als schoolbesturen alsnog allerlei samenwerkingsvormen kunnen aangaan die de medezeggenschap niet ten goede komen, zo vragen de leden van de SP-fractie. Het voorliggende wetsvoorstel heeft betrekking op fusie. Onderdeel van een goed (en wettelijk) fusieproces is de instemming van de medezeggenschapsraad. Zonder de instemming van de medezeggenschapsraad kan een fusie geen doorgang vinden. Hiermee is de medezeggenschapsraad gedurende het gehele fusieproces een belangrijke gesprekspartner voor het schoolbestuur. In het geval van samenwerking heeft de medezeggenschapsraad een adviesbevoegdheid. Dat is op dit moment al vastgelegd in

⁵⁰ Stcrt. 2017, 41402.

de WMS in de artikelen 10 en 11. Dit wetsvoorstel brengt daar geen wijzigingen in aan.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe de verplichte ouderraadpleging zich verhoudt tot de gedachte van de WMS dat de belangen van ouders adequaat worden behartigd door de medezeggenschapsraad.

Bij ingrijpende beslissingen, zoals een fusie, heeft een medezeggenschapsraad er baat bij om het draagvlak binnen de achterban nogmaals te toetsen. Hierdoor staat de medezeggenschapsraad sterker in de beslissing die hij uiteindelijk neemt. De ouderraadpleging is niet bindend en de beslissing van de medezeggenschapsraad is doorslaggevend. De medezeggenschapsraad kan de ouderraadpleging gebruiken om een weloverwogen beslissing te maken, maar uiteindelijk blijft het besluit bij de gekozen leden van de medezeggenschapsraad liggen.

5.3 Neveneffecten en risico's

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering hier een betoog houdt dat vooral de positieve kanten van schaalvergroting in het funderend onderwijs belicht. Volgens hen gaat het voorliggend wetsvoorstel de negatieve neveneffecten onvoldoende tegen. De leden van de SP-fractie vragen of de regering het met de leden eens is dat om de negatieve neveneffecten die de regering noemt te beperken of tegen te gaan, enige externe toetsing van een fusie noodzakelijk is om onverantwoorde schaalvergroting in het funderend onderwijs tegen te gaan. Zij vragen of de regering haar antwoord kan toelichten.

Met voorliggend wetsvoorstel wil de regering het fusieproces weer op lokaal niveau beleggen. Zodat het schoolbestuur samen met de gemeenschap van de school een afweging kan maken, wat in de lokale situatie nodig is.

Uit ervaring blijkt dat juist grotere schoolbesturen 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. Kleine, overzichtelijke scholen kunnen hand in hand gaan met grotere omvang op bestuurlijk niveau. In de eerste ervaringen met het bestuurlijk toezicht constateert de inspectie dat grotere besturen in vergelijking met kleinere besturen op meer onderdelen ten aanzien van kwaliteitszorg de waardering goed ontvangen.⁵¹ Daarnaast kan een schoolbestuur ook scholen met verschillende vormen (openbaar en bijzonder), denominaties en onderwijsconcepten in stand houden. Een groot bestuur hoeft dus niet per se de keuzevrijheid van ouders voor onderwijs voor hun kinderen dat het best bij hun levensovertuiging past, te beperken. Zoals eerder aangegeven zal de inspectie extra alert zijn bij grote schoolbesturen.

5.4 Intersectorale fusies

De leden van de SP-fractie vragen de regering, in te gaan op de zorg van de Algemene Vereniging Schoolleiders over fusies tussen scholen voor basis-, speciaal-, voorgezet speciaal- en voortgezet onderwijs en de voorspelling van grote krimp in met name het voortgezet onderwijs. Op dit moment zijn fusies over de verschillende sectoren in het onderwijs ook al mogelijk. De regering heeft geen aanwijzingen dat dit wetsvoorstel leidt tot een grotere toename van onderlinge fusies in het funderend

⁵¹ Inspectie van het Onderwijs. (2019). *Kwaliteitszorg en ambitie; de motor voor verbetering van onderwijskwaliteit; schooljaar 2017/2018*. Gevonden op: <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/themarapporten/2019/04/10/kwaliteitszorg-en-ambitie-schooljaar-2017-2018>.

onderwijs. De regering zal de komende jaren de ontwikkeling van de fusiebewegingen in het funderend onderwijs volgen.

Leidt dit ertoe dat het mogelijk wordt om personeel in het voortgezet onderwijs te verplichten om in het basisonderwijs of (voortgezet) speciaal onderwijs te gaan werken, zo vragen de leden.

Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de inzet van het personeel met de juiste bevoegdheid op de juiste plek. Hierover maken de werknemer en werkgever afspraken. Een fusie kan gevolgen hebben voor het personeel. Daarom zijn de afspraken over de gevolgen voor het personeel een onderdeel van de verplichte fusie-effectrapportage. Ook moet voor onder andere het personeel kenbaar worden gemaakt hoe na de fusie gezorgd wordt voor een overzichtelijke, herkenbare en toegankelijke organisatie, zoals de toegankelijkheid van het bestuur voor het personeel. De medezeggenschapsraad heeft instemmingsrecht bij een fusie. Op die manier kan ook het personeel zijn bijdrage leveren aan deze afspraken.

6. Advies en (internet)consultatie

Rol medezeggenschap

Leden van bovengenoemde fractie vragen hoe de regering gaat controleren dat dit in de praktijk goed gaat. Zoals hierboven nader is toegelicht bij de beantwoording van soortgelijke vragen over medezeggenschap van de leden van de fracties van D66, VVD, GroenLinks CDA en SP, ziet de inspectie toe op de naleving van alle onderwijswetten op grond van de Wet onderwijstoezicht. De WMS, waarin de rechten en plichten van de medezeggenschapsraad op scholen is vastgelegd, is hier één van. De medezeggenschapsraden zelf hebben ook een belangrijke eigen verantwoordelijkheid en kunnen bij geschillen over de toepassing van de WMS, zich wenden tot de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS.

Is de regering bereid om na te gaan hoe het op dit moment gesteld is met de kennis van medezeggenschapsraden over fusies en hun positie ten opzichte van schoolbesturen alvorens dit wetsvoorstel in de Kamer te behandelen, zo vragen de leden van de SP fractie.

Wanneer medezeggenschapsraden zich niet voldoende uitgerust voelen om hun taak te volbrengen, hebben zij de mogelijkheid extern advies in te winnen op kosten van het bevoegd gezag. De medezeggenschapsraad moet daarbij wel het bevoegd gezag hier vooraf van op de hoogte brengen en de kosten moeten redelijkerwijs noodzakelijk zijn. Via een versterkingsprogramma wordt meerjarig ondersteuning geboden aan medezeggenschapsraden bij de belangrijkste instemmings- en adviesrechten, zoals het instemmingsrecht bij fusie. De regering acht deze ondersteuningsmogelijkheden voldoende om een eventueel gebrek aan kennis op te vangen.

Daarnaast vragen de voornoemde leden de regering te reageren op de opmerking van de Vereniging Bijzondere Scholen in haar reactie op het wetsvoorstel, waarin zij stelt dat de geschillencommissie toetst op de procedure, maar niet inhoudelijk kijkt naar voor- en nadelen van een voorgenomen fusie en dat deze toetsing dan ook een onvoldoende waarborg is voor een zorgvuldig fusieproces.

Als het bevoegd gezag een besluit heeft genomen zonder de vereiste instemming van de medezeggenschapsraad, kan de medezeggenschapsraad binnen zes weken nadat het bevoegd gezag het besluit heeft genomen de nietigheid van dit besluit inroepen bij het bevoegd gezag. De medezeggenschapsraad kan daarna naar de Landelijke Commissie voor

Geschillen WMS. De commissie kan het bevoegd gezag verplichten zich te onthouden van uitvoering of toepassing van het nietige besluit. Beroep is mogelijk bij de Ondernemingskamer. De commissie beslist over geschillen in het kader van de WMS en heeft niet de expertise om te kunnen oordelen over de voor- en nadelen van een voorgenomen fusie. Dit is belegd bij de lokale partijen. Bij dit proces hoort de betrokkenheid van de medezeggenschapsraad, met als waarborg de mogelijkheid om geschillen voor te leggen aan de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS. Dit is hiermee een voldoende waarborg voor de medezeggenschapsraad om betrokken te worden bij een zorgvuldig fusieproces.

Opting-out of ontvlechting

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader toe te lichten waarom zij ervoor heeft gekozen de verruiming van de mogelijkheden tot opting-out of ontvlechting niet mee te nemen in het voorliggend wetsvoorstel.

De leden vragen of de regering van plan is om deze mogelijkheden te verruimen in een separaat voorstel. Zo ja, op welke termijn, zo willen de leden weten.

Bij de beantwoording van deze vragen van de leden van de VVD-fractie is tevens ingegaan op soortgelijke vragen van de leden van de fracties van CDA, D66, GroenLinks en de SP. De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere toelichting van de regering op waarom zij niet van plan is om de regels aan te passen om de mogelijkheden van opting-out of ontvlechting ruimer te maken zoals ook meermalen is gevraagd bij de internetconsultatie. De leden van de D66-fractie vragen om een nadere toelichting van de regering op de mogelijkheid van splitsing binnen schoolbestuur en de mogelijke rol die daar voor de landelijke overheid zou moeten gelden. De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de rechten van de ouders en de medezeggenschap bij verzelfstandiging, de waarborg daarvan voor ouders, leerlingen en de medezeggenschap en de leden van voornoemde fractie willen weten wat er met de rechten gebeurt als het schoolbestuur de wensen van de ouders en de medezeggenschap niet serieus neemt. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of een adviesrecht voor verzelfstandiging mogelijk is om de rechten van de medezeggenschap te versterken op dit vlak. De leden van de SP-fractie vragen ten slotte of de regering van mening is dat zowel ouders als medezeggenschapsraden hiertoe altijd in staat zijn en kunnen optreden indien een schoolbestuur het initiatief naast zich neerlegt.

Het schoolbestuur is primair verantwoordelijk voor de continuïteit, kwaliteit en instandhouding van de afzonderlijke scholen en van het geheel aan scholen onder zijn gezag. Het besluit tot opting-out is dan ook aan het schoolbestuur. Het besluit tot opting-out buiten het schoolbestuur leggen tast de eindverantwoordelijkheid van het bevoegd gezag aan. Daarmee grijpt het te diep in op de positie van het autonome bevoegd gezag, zoals dat is verankerd in artikel 23 van de Grondwet.⁵² De verantwoordelijkheid van een schoolbestuur betreft het geheel van de kwaliteit, het personeelsbeleid, de huisvesting en de financiën op alle scholen onder haar bestuur. Wanneer een individuele school hier eenzijdig uit kan treden, ontstaat het risico van «cherry picking». Een school waar de kwaliteit goed is, de leraren goed les geven en het schoolgebouw net is opgeknapt, zal eerder uit een schoolbestuur willen stappen dan een school waar dit niet het geval is. Dit zou ten koste gaan van de andere scholen onder dat schoolbestuur, en van de leerlingen op

⁵² Huisman, Laemers, Overes en Zoontjes. (2014). Coöperatie van kleine scholen. NCOR: Den Haag. Pp. 36–40. Gevonden op: https://www.eerstekamer.nl/overig/20141026/cooperatie_van_kleine_scholen/document.

die scholen, wat zou kunnen leiden tot een toename van maatschappelijke segregatie en kansongelijkheid onder leerlingen. De regering ziet op dit moment geen aanleiding om hierin wijzigingen aan te brengen. Wel wijst de regering erop dat het schoolbestuur goed onderbouwde initiatieven van ouders tot verzelfstandiging zeer serieus dient te nemen. De medezeggenschapsraad heeft de bevoegdheid deze wensen van ouders en leerlingen ten aanzien van het onderwijs kenbaar te maken bij het bestuur.⁵³ De medezeggenschapsraad en een geleding, zoals de personeels- of oudergeleding, zijn bevoegd over verschillende zaken aan het bevoegd gezag voorstellen te doen en standpunten kenbaar te maken. Hieronder valt ook de eventuele wens voor opting-out. De beslissing voor opting-out ligt uiteindelijk bij het schoolbestuur. Als het schoolbestuur in die situatie deze wensen niet voldoende kan accommoderen, kunnen de betrokkenen kijken naar de mogelijkheid om een nieuwe school die beter bij hen past te stichten. Met het wetsvoorstel Meer ruimte voor nieuwe scholen wordt een nieuwe systematiek voor het stichten van scholen geïntroduceerd, waarmee ruimte ontstaat om het onderwijsaanbod meer aan te laten sluiten bij de wensen van ouders en leerlingen.⁵⁴ Dit wetsvoorstel is ingediend bij uw Kamer.

Hoe ziet de regering de rol van de inspectie voor zich als het gaat om signalen dat ouders het initiatief nemen tot verzelfstandiging van een school en het schoolbestuur daar niks mee doet of als blijkt dat dit beter zou zijn voor de continuïteit, kwaliteit en het in stand houden van de scholen, ondanks dat het schoolbestuur dit wellicht niet in wil zien, vragen de leden van de SP-fractie.

De inspectie ziet toe op de kwaliteit van het onderwijs en kan indien nodig handhavend optreden. Dit richt zich op (herstel van) de kwaliteit van het onderwijs, niet op de omvang van het schoolbestuur of de wens van ouders dat het schoolbestuur maatregelen neemt in overeenstemming met een bijzondere wens van ouders. Wel zal de inspectie in het bestuurlijk toezicht extra alert zijn bij grotere schoolbesturen en het grote bestuur vragen om te laten zien hoe het zicht houdt op de kwaliteit en de resultaten in de praktijk. Deze bevindingen komen terug in de rapporten van de inspectie.

7. Regeldruk

De leden van de SP-fractie vragen de regering toe te lichten of zij alternatieve opties hebben overwogen, bijvoorbeeld versimpeling van de bestaande fusietoets, alvorens over te zijn gegaan op het besluit om de fusietoets voor het funderend onderwijs in zijn geheel af te schaffen. Zo ja, welke alternatieve opties waren dat en waarom is hier uiteindelijk niet voor gekozen, willen de leden weten. Zo nee, waarom is er niet eerst gekeken naar alternatieven en meteen overgegaan tot afschaffing, zo vragen deze leden.

De regering heeft alternatieve opties overwogen. Deze alternatieven kwamen uiteindelijk neer op een vorm van een toets, met de daarbij komende nadelen, die hierboven zijn benoemd. De problemen die nu ook spelen met betrekking tot de fusietoets worden niet opgelost met een alternatieve toets. De regering heeft daarom vastgehouden aan de afspraak in het regeerakkoord om de fusietoets te schrappen, met behoud van fusie-effectrapportage en de instemming van de medezeggenschapsraad. Met het afschaffen van de fusietoets worden daarnaast schoolbesturen in staat gesteld om adequaat, snel en naar eigen inzicht in

⁵³ Artikel 6, tweede lid, Wet medezeggenschap op scholen.

⁵⁴ Kamerstukken II, 2018/19, 35 050, nr. 2 en nr. 3.

te spelen op dalende leerlingenaantallen in afstemming met de medezeggenschapsraad. De regering geeft hiermee schoolbesturen de ruimte om in het funderend onderwijs hun verantwoordelijkheid te nemen.

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