

Vergaderjaar 2009–2010

**32 040**

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

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 27 november 2009

#### **INLEIDING**

De leden van de verschillende fracties zijn we erkentelijk voor hun inbreng. Het doet ons genoegen dat de leden van alle fracties met belangstelling hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Dat genoegen wordt niet in het minst gevoed door het gegeven, dat de inbrengende fracties de kernpunten van het wetsvoorstel nauwkeurig weten te raken. Daarmee gaat het debat, wat ons betreft, over de essentialia van hetgeen we door middel van de fusietoets op het stuk van de menselijke maat in het onderwijs dichterbij willen brengen. Het spreekt voor zich dat bij de leden van de verschillende fracties ook vragen leven. Die vragen zullen we in deze Nota naar aanleiding van het verslag, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, beantwoorden. We houden daarbij in hoofdlijnen de volgorde van het verslag aan. De inhoudsopgave ziet er dan als volgt uit:

#### **Inhoudsopgave**

<b>I</b>	<b>ALGEMEEN</b>	<b>2</b>
1	Doel en achtergrond van het wetsvoorstel	4
2	Opzet van de fusietoets	13
3	Financiële gevolgen	31
4	Overleg met onderwijsorganisaties	32
<b>II</b>	<b>ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING</b>	<b>34</b>

Op een aantal plaatsen hebben we gemeend om er goed aan te doen, antwoorden op verschillende vragen te clusteren. Omdat die vragen vanuit verschillende fracties en dus uit verschillende invalshoeken waren gesteld maakte gezamenlijke beantwoording een samenhangende en meer afgewogen benadering mogelijk.

## I ALGEMEEN

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het invoeren van een fusietoets in het onderwijs (fusietoets in het onderwijs). Deze leden hebben in eerdere discussies en debatten met de regering bij herhaling gevraagd om een fusietoets.

De leden van de PvdA-fractie zijn zeer positief over dit wetsvoorstel. Zij zien dit in relatie tot een breder programma van het kabinet gericht op verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Het bevorderen van de menselijke maat in het onderwijs draagt daar ook aan bij.

Ook de leden van de SP-fractie zijn verheugd over het voorstel voor een fusietoets. De schaalvergroting in het onderwijs is in hun optiek doorge-slagen. Het zorgt voor anonimiteit bij personeel en leerlingen, overhead, een ondoorzichtige boekhouding, gebrek aan keuzevrijheid en medezeg-genschap en voor onveiligheid. Het is daarom goed dat verdere schaalver-groting een halt wordt toegeroepen en nieuwe fusies kritisch worden getoetst. Dat is in lijn met – zoals ook de leden van de fractie van D66 aangeven – de in de kamer gesteunde motie Van Dijk en Depla van 30 september 2008<sup>1</sup>.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden vinden in het algemeen dat onderwijs op een menselijke maat georganiseerd moet zijn, zodat instellingen geen leerfabrieken zijn en leerlingen geen nummers. Dit betekent volgens de leden echter niet automatisch dat een instelling zelf ook kleinschalig geor-ganiseerd moet zijn. Er bestaan wel degelijk grote bestuurlijke eenheden en instellingen, die een rijke schakering aan kleinschalige «learning communities» onder zich hebben. De grootschaligheid van de organisatie kan in zo'n geval bijdragen aan efficiency en schaalvoordelen.

De leden van de Christen Unie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Zij onderschrijven het belang van de menselijke maat in het onderwijs. Binnen de SGP-fractie hebben de leden kennis genomen van het wets-voorstel, maar leven vooral vragen over de consistentie er van.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel voor het invoeren van een fusietoets in het onderwijs.

De aan het woord zijnde leden hadden allen een aantal vragen. Zonder aan andere onderwerpen en invalshoeken tekort te doen gaat het daarbij vooral om belangrijke onderdelen van het wetsvoorstel. Wij noemen de keuzevrijheid voor ouders en de vrijheid van richting en inrichting, de inhoud van de fusie-effectrapportage en de betrokkenheid van de verschil-lende geledingen zowel als andere maatschappelijke partners daarbij, de criteria om fusies in de verschillende onderwijssectoren te toetsen, alter-natieven voor fusie en de stelselverantwoordelijkheid van de overheid, zoals die in het wetsvoorstel tot uitdrukking wordt gebracht. Met het bespreken van enkele van die hoofdpunten zouden wij deze Nota graag beginnen.

Dat doen we dan aan de hand van de eerste vraag vanuit de fractie van D66, waarin aan de orde komt of de keuzevrijheid per definitie gewaar-borgd blijft als een fusie wordt tegengehouden. Zij verwijzen daarbij naar kleine scholen die als gevolg van te weinig leerlingen in de financiële problemen kunnen komen. Allereerst is het in dit verband relevant om te constateren dat fusies een belangrijke rol in die waarborging van keuze-vrijheid hebben. Maar fusies zijn niet het enige verschijnsel dat daarop van invloed is. Zoals deze leden terecht opmerken is het opheffen van een school, die niet genoeg leerlingen trekt en daardoor in de financiële (of organisatorische) problemen komt ook van invloed op de keuzevrijheid. Er verdwijnt immers een school. Door te fuseren kan, afhankelijk van de

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2008/09, 31 135, nr. 11.

voorwaarden en de inrichting van de fusie, de keuzevrijheid juist in stand gelaten worden. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat daardoor een locatie blijft bestaan die dan een nevenvestiging wordt van een andere school. In dit geval zorgt de fusie voor meer keuzevrijheid omdat het alternatief (opheffing) de keuzevrijheid in elk geval zou verminderen. Een ander voorbeeld is dat van een fusie van twee scholen die het mogelijk maakt, kleinere studierichtingen in stand te laten die anders gedoemd zouden zijn te verdwijnen. Andersom geldt dat voor het hoger onderwijs, dat het niet doorgaan van een fusie niet per definitie betekent dat de keuzevrijheid gewaarborgd blijft. Een instelling kan immers zelf beslissen – los van enige fusiebeweging – om een opleiding op te heffen, met inachtneming van de bepalingen die daarvoor gelden. Overigens is de trend nog steeds dat instellingen hun aanbod met nieuwe opleidingen willen uitbreiden waardoor in dat opzicht de keuzevrijheid dus toeneemt. Soms is een fusie de enige mogelijkheid om onderwijs van een bepaald type in een bepaalde regio te kunnen blijven aanbieden. Wij benadrukken in dit verband dan ook twee belangrijke uitgangspunten. De eerste is, dat de fusietoets niet moet worden gelijkgesteld met een fusieverbod; het vooropgezette doel van het wetsvoorstel is ook niet om fusies tegen te houden. Er kunnen uit oogpunt van behoud van variëteit in aanbod, van kwaliteit en continuïteit goede redenen zijn voor een scholen- of besturenfusie. Deze gronden moeten dan, via de fusie-effectrapportage, wel duidelijk worden gemaakt gewogen op hun validiteit. Op de weging van die gronden, de inhoudelijke belangenafweging die daarbij gemaakt wordt en het te hanteren kader gaan we nader in naar aanleiding van vragen van de leden van de fracties van CDA en VVD.

De tweede vraag vanuit de D66-fractie is die naar een reactie op de stelling dat, indien een fusie de kwaliteit kan bevorderen, dat toch de prioriteit moet zijn. Die vraag brengt ons naar een volgend belangrijk uitgangspunt onder het wetsvoorstel: de bredere benadering. Het is zeker zo, dat het bevorderen van kwaliteit een motief kan zijn voor een fusie. Indien dat zo is moet het in de fusie-effectrapportage tot uitdrukking komen. Het kwaliteitsaspect als zodanig vormt echter geen eigenstandige grond voor de fusietoets. Primaire insteek van het wetsvoorstel is dat legitimatie van voorgenomen fusies en keuzevrijheid geborgd dienen te zijn. Indien als gevolg van een voorgenomen fusie er een kwaliteitsimpuls is, is dat een goede zaak. Het bewaken van kwaliteit is echter ook reeds een belangrijk aspect binnen het overheidstoezicht. Het wetsvoorstel vraagt om in de fusie-effectrapportage de motieven voor de fusie uiteen te zetten, alsmede de beoogde en overigens te verwachten effecten. Het is dan aan de medezeggenschapsorganen om deze motieven te wegen. Daarmee is de fusie-effectrapportage ook een ex ante-evaluatie van de fusie die de medezeggenschap in staat stelt te beoordelen of de doelstellingen, waaronder kwaliteit, ook zijn te realiseren. De toets, aan het slot van de procedure, door de minister brengt met zich mee dat indien er sprake gaat zijn van een significante belemmering of achteruitgang van daadwerkelijke variatie in onderwijsaanbod (de keuzevrijheid) de fusie geweigerd kan worden.

De wijze waarop dit wetsvoorstel bij moet dragen aan het bevorderen van de menselijke maat is naar de mening van de leden van de SGP-fractie onhelder. Zij zien in dat verband graag een nadere toelichting op de invulling die de regering aan de stelselverantwoordelijkheid van de overheid geeft. In dat verband wijzen we graag terug op hetgeen wij zojuist hebben uiteengezet over de te doorlopen procedures bij voorgenomen fusie. Het initiatief daartoe ligt (in de regel) bij de besturen, die niet alleen de fusievoornemens zullen moeten concretiseren, maar ook zullen moeten verkennen wat van zo'n fusie, in allerlei opzichten, de gevolgen zullen en kunnen zijn. Dat zal moeten worden besproken met maatschappelijke

partners van de school of instelling en moeten worden voorgelegd aan de medezeggenschap. Bestuur en management moeten draagvlak hebben onder de bij de onderwijsinstelling betrokkenen of belanghebbenden. Draagvlak betekent dat deze betrokkenen invloed kunnen uitoefenen. De deelname van die partijen is een eerste borging van de menselijke maat. De fusietoets van de minister zit geheel aan het slot van die procedure en vormt er het sluitstuk van. Eerst daar komt de stelselverantwoordelijkheid van de minister aan de orde, waaromtrent wij – in het verlengde van wat daarover al in de memorie van toelichting is weergegeven – graag het volgende willen opmerken. De regering ziet toegankelijkheid, voldoende diversiteit en spreiding van onderwijsvoorzieningen als onderdeel van haar verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel. Deze verantwoordelijkheid vindt zijn grondslag in artikel 23 van de Grondwet, waarin de aanhoudende zorg van de regering voor het onderwijs zijn grondslag vindt. De wetgever moet invulling geven aan artikel 23 en het onderwijsstelsel inrichten. Het primaat ligt daarbij bij de centrale overheid, zo volgt uit het eerste lid van artikel 23. De stelselverantwoordelijkheid houdt in dat de overheid moet zorgen voor een samenhangende, goed functionerend stelsel van onderwijsvoorzieningen met een gevarieerd en toegankelijk aanbod. Zoals verwoord in de brief van 28 november 2008<sup>1</sup> over de menselijke maat in het onderwijs ziet de regering het als haar taak om kenmerkende onderdelen van het onderwijsstelsel als variëteit en legitimatie te waarborgen. Het tweede lid van artikel 23 verwoordt het klassieke grondrecht van de vrijheid van onderwijs. Deze vrijheid valt uiteen in drie deelvrijheden: vrijheid van stichting, vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting. De vrijheid van onderwijs omvat de vrijheid die ouders hebben om een school te beginnen naar hun overtuiging en inzichten (vrijheid van richting). Dit heeft geleid tot een pluriform en gevarieerd onderwijsaanbod waarin ouders, leerlingen en studenten ruimschoots mogelijkheid hebben om een onderwijsinstelling te kiezen die past bij hun overtuiging en ambities. Ook de Onderwijsraad (2008, 61) wijst op de variëteit van bestuursvormen als sterk punt van het Nederlandse onderwijsstelsel. Pluriformiteit en variëteit van het onderwijsaanbod zijn het vanzelfsprekende complement van die vrijheid. De regering ziet het nu als haar taak om ook deze complementaire aspecten van de vrijheid van onderwijs voor zover mogelijk te waarborgen.

## **1 Doel en achtergrond van het wetsvoorstel**

De leden van de CDA-fractie wensen nadrukkelijk geen fusiestop. Schaalvergroting kan namelijk wel degelijk problemen oplossen dan wel voorkomen, zo menen zij. Het zou bovendien een te ruw en onvoldoende toegesneden instrument zijn voor de hierboven beschreven ontwikkelingen en daaruit voortvloeiende knelpunten. Bovendien zou het de vrijheid van de sector uithollen, zij het dat deze vrijheid nimmer onbegrensd kan, mag en zal zijn. Deze leden menen dat vooral naar de oorzaken van de tendens tot schaalvergroting moet worden gekeken.

Tegen die achtergrond vroegen zij wat de motieven zijn om tot fusie over te gaan en in hoeverre wordt de wens tot fusie gedragen door de belanghebbenden. Met de leden van de CDA-fractie zijn wij van oordeel dat er legio redenen kunnen zijn om te willen fuseren, variërend van krimp van het leerlingenaantal tot beoogde verbreding van het onderwijsaanbod. En zeker zijn er situaties denkbaar waarin schaalvergroting problemen voorkomt dan wel oplost. In de fusie-effectrapportage zal dan ook steeds breed moeten worden weergegeven, welke de doelen zijn van de beoogde fusie en waarom de voorgestane schaal is aangewezen om die doelen ook te realiseren. Belangrijk onderdeel van de fusietoets is vervolgens het antwoord op de vraag, of de voorgenomen fusie in voldoende mate door belanghebbenden wordt ondersteund.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2008/09, 31 135, nr. 16.

Vervolgens vroegen deze leden of wij nog eens in wilden gaan op de relatie tussen de menselijke maat en de kwaliteit van het onderwijs, zoals die door de Raad van State ter discussie is gesteld.

Daaraan koppelden zij de vraag of de regering de redenering ondersteunt, die zij in het Verslag hadden gehanteerd en die wij op de volgende wijze zouden willen samenvatten. Een fusiestop is niet wenselijk omdat schaalvergroting wel degelijk problemen kan voorkomen of oplossen; een algemeen verbod op fusies zou voorts een te grote uitholling van de vrijheid van de sector betekenen. Bij toetsing van voorgenomen fusies zou vooral gekeken dienen te worden naar de oorzaken die hebben geleid tot een fusievoornemen, de motieven die het bevoegd gezag opvoert en het draagvlak bij direct betrokkenen. De regering onderschrijft deze argumentatie voor het grootste deel. Zij is net als de leden van het CDA van mening dat draagvlak en motieven van groot belang zijn. Voor de regering is het prioritair dat zij erop kan toezien dat de motieven helder zijn bij alle belanghebbenden. Inhoudelijk toetst de minister deze motieven niet. Dit is een vrije afweging van alle direct betrokkenen. Het criterium «draagvlak» krijgt in zoverre een rol waar dit een punt is voor de toets door de minister. De keuzevrijheid in het Nederlandse onderwijsstelsel is onmiskenbaar een groot goed. Uitholling van deze keuzevrijheid door fusies – ook dat delen we met de aan het woord zijnde leden – is alleen dan aanvaardbaar als het alternatief slechts bestaat uit een niet langer kunnen aanbieden van onderwijs in een bepaalde regio. Daarom wordt niet iedere fusie die de keuzevrijheid vermindert gezien als uitholling. De te maken keuze is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval; om die reden is er geen norm denkbaar die dit vastomlijnd en uniform regelt. Wij delen eveneens de redenering dat de grootte van de instelling waar onderwijs wordt verzorgd invloed heeft op sociale cohesie en een veilige omgeving. We zijn echter ook van mening dat hier geen 1 op 1 relatie in herkend kan worden. Desondanks erkennen we dat bij een grotere instelling er een grotere inspanning nodig is om de negatieve aspecten van schaalgrootte te mitigeren. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om negatieve aspecten van schaalvergroting als gevolg van fusies tegen te gaan. In reactie op de vraag om nader in te gaan op de relatie tussen de menselijke maat en de kwaliteit van het onderwijs stellen wij voorop dat kwaliteit een prioritair uitgangspunt van het onderwijs in Nederland dient te zijn. Net als bij het borgen van aan de menselijke maat gerelateerde waarden als veiligheid, sociale cohesie, keuzevrijheid, legitimatie en betrokkenheid zien wij kwaliteit in het onderwijs als een stelselverantwoordelijkheid. Zoals de leden van de PvdA-fractie elders in het verslag opmerkten, kan ook de regering geen 1 op 1 verband herkennen tussen de schaalgrootte van een onderwijsinstelling en de kwaliteit van het onderwijs. Uit wetenschappelijk onderzoek naar de relatie tussen schaal en de resultaten van leerlingen (als maat voor kwaliteit) komen wisselende uitkomsten naar voren. De onderzoeken die wel een verband leggen tussen schaal en kwaliteit verklaren dat uit aspecten van sociale cohesie, zoals persoonlijke relaties tussen leerlingen en docenten, gevoel van veiligheid en grotere betrokkenheid bij de school. In navolging van de argumentatie van de leden van de CDA-fractie ziet de regering het naast elkaar bestaan van meerdere aanbieders van onderwijs echter ook als stimulans voor instellingen om goed onderwijs aan te bieden.

De leden van de PvdA-fractie vragen wanneer de regering voornemens is om voorstellen te doen om defusie mogelijk te maken. In het verlengde daarvan vragen zij wanneer ze een voorstel tegemoet kunnen zien waarmee docenten en ouders de mogelijkheid wordt gegeven om een school af te splitsen van een groter bestuur. Het is de Kamer bekend dat de regering aan de Onderwijsraad advies heeft gevraagd over de mogelijkheden tot het uitreden van scholen uit een bestuurlijk verband. Tot die

mogelijkheden behoort onder andere ook defusie. Gezien de complexiteit van dit vraagstuk, de grote juridische en financiële gevolgen en de mogelijk ongewenste effecten die defusie teweeg kan brengen, ziet de regering met grote belangstelling uit naar dit advies. In de adviesaanvraag is expliciet gevraagd om te adviseren over een initiatiefrecht voor ouders in het primair en voortgezet onderwijs om het bestuur te verzoeken om een met een school uit het bestuurlijk verband te treden. Overigens geldt in de BVE-sector reeds dat een instelling gesplitst kan worden.

Vervolgens memoreerden de leden van de PvdA-fractie de constatering van de Raad van State dat de bekostigingssystematiek van het onderwijs momenteel nog op schaalvergroting gerichte prikkels bevat en de reactie van de regering dat hier voor de zekerheid onderzoek naar wordt verricht. Zij vragen op welke termijn de regering denkt de eventuele prikkels die direct onder haar invloedssfeer vallen inzichtelijk te kunnen maken en of de regering bereid is om deze prikkels uit het systeem te halen. Zoals toegezegd in de brief van 28 november 2008<sup>1</sup> over de menselijke maat in het onderwijs wordt op dit moment een onderzoek uitgevoerd naar de relatie tussen financiële prikkels, fusies en schaalgrootte in het onderwijs. In dit onderzoek wordt in kaart gebracht welke wet- en regelgeving van invloed is op fusies en schaalvergroting en tot welke mechanismen dat leidt. De resultaten van bedoeld onderzoek – dit ook in antwoord op een vergelijkbare vraag vanuit fractie van de SP – worden in het vroege voorjaar van 2010 verwacht en zullen na oplevering aan de Kamer worden aangeboden.

In de eerste tussenrapportage van het genoemde onderzoek wordt bevestigd dat alle beleidsregels die schaalvergroting als doelstelling hebben inmiddels uit de bekostigingsregels zijn gehaald. De enige resterende prikkel in de huidige bekostigingssystematiek die schaalvergroting tot gevolg kan hebben is het principe van de «economies of scale». Er zal bij toekomstige fusie telkens een afweging moeten worden gemaakt tussen de economische (schaal)voordelen die fusies kunnen hebben ten opzichte van de keuzevrijheid.

De leden van de SP-fractie zien graag dat kleinschaligheid in alle opzichten wordt gestimuleerd. Zij vragen hoe de regering de maatregelen die schaalvergroting (indirect) stimuleren gaat inperken. Ook merken zij op dat binnen veel – vooral grootschaliger – instellingen en besturen bij leerlingen en personeel de wens naar meer kleinschaligheid leeft. Ze betreuren het dat in het wetsvoorstel geen regels zijn opgenomen voor schaalverkleining en vragen vervolgens of de regering noodzaak van beleid om schaalverkleining te realiseren erkent. Zij stellen daarbij de vraag of de regering daarbij ook kijkt hoe kleinschaligheid financieel beloond kan worden en in hoeverre de invoering van een maximum aantal leerlingen per school een mogelijkheid is. De regering deelt de mening dat tegenstrijdige prikkels (remmen en gas geven) zoveel mogelijk moeten worden tegengegaan. Dat betekent evenwel niet vanzelfsprekend dat schaalverkleining in alle opzichten voorop dient te staan. Zoals gezegd ligt het niet in onze bedoeling door middel van ons beleid schaalvergroting of schaalverkleining te stimuleren. De scholen cq. hun besturen hebben de ruimte om zelf de inhoudelijke afweging te maken wat in hun geval de meest wenselijke schaal is. Zo'n afweging kan er in bepaalde gevallen toe leiden dat men kiest voor schaalvergroting en in andere gevallen voor schaalverkleining. Zo vinden er bijvoorbeeld in het VO jaarlijks enkele splitsingen plaats. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om scholen voor praktijkonderwijs die zich afscheiden van bredere scholengemeenschappen. Maar ook schaalverkleining kent zijn grenzen (bijv. op financiële of kwalitatieve gronden). Het is zeker niet zonder meer het geval dat schaalverkleining altijd leidt tot een kwaliteitsimpuls, tot meer legitimatie, meer menselijke maat en meer keuzevrijheid. Om na te gaan of de

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2008/09, 31 135, nr. 16.



bekostigingssystemen voor de verschillende onderwijssectoren inderdaad geen ongewenste prikkels meer bevatten die leiden tot schaalvergroting, vindt het eerder genoemde onderzoek naar de financiële prikkels plaats. Ook inzake de gevraagde mogelijkheden van splitsing verwijzen wij naar de eerder genoemde adviesaanvraag aan de Onderwijsraad. Wij wachten dit advies af alvorens eventuele voorstellen te doen.

Aansluitend vragen deze leden hoe de regering voorkomt dat besturen de fusietoets ontlopen, door niet «op papier» te fuseren, maar in de praktijk wel degelijk (bestuurlijk) fuseren. Dit kan immers in de praktijk op hetzelfde neerkomen. Die laatste stelling is in onze ogen maar in beperkte mate juist. Voor het geval deze leden (ook) bedoelen dat er personele unies of federatieve verbanden kunnen worden gevormd tussen besturen (en eventueel directies) van verschillende scholen, wijzen wij graag naar het daarover gestelde in de memorie van toelichting. Omdat dergelijke vormen van vervlechting ook weer zijn te ontvlechten, vinden we een middel als een fusietoets daarvoor niet nodig. Wij merken overigens op dat «lichtere» vormen van samenwerking onder omstandigheden een gevoelde noodzaak tot fuseren kunnen mitigeren.

De leden van de VVD-fractie wierpen op hoe het invoeren van een fusietoets zich verhoudt tot de huidige demografische ontwikkelingen die er toe zullen leiden dat we op den duur te maken hebben met steeds meer «krimpscholen»; of niet juist steeds meer instellingen genoodzaakt zijn te fuseren om voort te kunnen blijven bestaan. Zij vroegen of de regering hun zorg kan wegnemen dat de fusietoets hiertoe een onnodige drempel zou kunnen opwerpen. Om te beginnen, zo stellen wij in reactie daarop, heeft de invoering van een fusietoets in het onderwijs niet de bedoeling fusies onmogelijk te maken. Het gaat er om, om in voorkomende gevallen de fusie te toetsen aan legitimiteit en keuzevrijheid waarbij verschillende belangen moeten worden afgewogen. Indien voor het voortbestaan van een instelling het samengaan met een andere instelling of een ander bestuur noodzakelijk is, zal dat bij de beoordeling van de fusie zwaar wegen. Doordat de minister goedkeuring aan een bestuurlijke fusie of een scholenfusie kan verlenen als daarmee de opheffing van een school die onder de opheffingsnorm wordt voorkomen, kan de keuzevrijheid in de zin van het behoud van een gevarieerd aanbod, worden gediend.

Deze leden vragen aansluitend waarop de regering de stelling baseert dat schaalgrootte van een bestuurlijke eenheid van invloed is op de legitimatie en keuzevrijheid. In reactie daarop wijzen wij om te beginnen op hetgeen in de paragraaf «Schaalvergroting, legitimatie en keuzevrijheid» in de memorie van toelichting is opgenomen. Daar is verwezen naar verschillende onderzoeken naar effecten van schaalvergroting in het onderwijs. Volgens de Onderwijsraad heeft schaalvergroting negatieve effecten op de legitimatie. De raad spreekt zelfs van een «legitimatietekort». In de praktijk van VO en PO wordt de afstand tussen medezeggenschap en bestuur vaak groter als de schaalgrootte van de bestuurlijke eenheid toeneemt. Met name voor leerlingen betekent dit in sommige gevallen dat zij in de gemeenschappelijke medezeggenschapsraden niet goed invulling kunnen geven aan hun countervailing power. De legitimatie is in dergelijke gevallen niet optimaal. Ouders en leerlingen kunnen dan slechts kiezen uit scholen die alle onder het zelfde bestuur vallen. Hoewel de keuzevrijheid in de zin van richting dan zeker niet in alle gevallen minimaal is, kan het in het geval van een conflictsituatie wel tot problemen leiden. Het komt voor dat een leerling naar aanleiding van een conflict van een school wordt verwijderd en vervolgens ook niet meer welkom is op de andere scholen die onder hetzelfde bestuur vallen. Indien er in de regio dan geen school is van een ander bestuur kan de leerling

nergens terecht. In deze situaties is de keuzevrijheid dus door de bestuurlijke schaalgrootte in gevaar.

De vraag van deze leden of bij fusie de keuzevrijheid altijd afneemt beantwoorden wij uiteindelijk ontkennend. Soms kan een besturenfusie leiden tot instandhouding van scholen waarvan er een of enkele, was die fusie uitgebleven, wellicht zouden verdwijnen. Soms ook kan een fusie er toe leiden dat kleinere studierichtingen in het leven kunnen worden gehouden, zij het wellicht op minder locaties. In die gevallen is er geen sprake van een vermindering van de keuzevrijheid.

Het komt ook voor dat scholen na een (bestuurlijke) fusie hun eigen identiteit behouden. In andere gevallen kan het zijn dat de eigen identiteit na een fusie wordt afgezwakt of verdwijnt. In de toekomst zullen schoolbesturen in de fusie-effectrapportage uiteen moeten zetten hoe zij met de eigenheid van de individuele scholen om zullen gaan nadat de fusie is doorgevoerd. Als de medezeggenschap heeft ingestemd met de fusie-effectrapportage, kan zij zich later ook beroepen op de tekst in dat document. De afspraken gemaakt in de rapportage dienen als waarborg.

De regering is het derhalve met de leden van de VVD-fractie eens dat niet elke bestuurlijke fusie tot een afname van de keuzevrijheid of van het draagvlak van de betrokkenen leidt. Het wetsvoorstel is met name bedoeld om deze aspecten ook bij die laatste categorie fusies te optimaliseren. Door de fusie-effectrapportage zal bij fusievoornemens en processen daar omheen de nodige aandacht voor de legitimatie en (toekomstige) keuzevrijheid zijn.

In reactie op de vraag van deze leden, of het juist is om te stellen dat deze wetswijziging vooral op basis van signalen uit een publiek debat wordt voorgesteld, merken wij het volgende op. De aanleiding om de mogelijkheden tot een fusietoets te onderzoeken is een Kamerbreed gesteunde motie<sup>1</sup>. Daarenboven is in gesprek met diverse organisaties van onderwijspersoneel, ouders en studenten gebleken dat de menselijke maat en meer specifiek de keuzevrijheid volgens velen onder druk staan. Maar het wetsvoorstel is niet alleen gebaseerd op signalen uit het publieke en politieke debat. Het is in belangrijke mate gebaseerd op adviezen van de Onderwijsraad en mede op resultaten van wetenschappelijk onderzoek. In deze adviezen wijst de Onderwijsraad op risico's die zich in de toekomst kunnen voordoen in de keuzevrijheid van leerlingen, studenten, deelnemers en ouders en in de bestuurlijke verhoudingen. De Onderwijsraad baseert deze inschatting op trends in schaalvergroting tot dusverre.

Vervolgens vragen de leden van de VVD-fractie hoe het volgens de regering komt dat formele kanalen voor legitimatie, zoals medezeggenschap, in de praktijk geen effectieve invloed hebben. Ligt dit werkelijk in schaalgrootte, of kan het ook liggen aan zaken als disfunctioneren van de instrumenten zelf, doordat toezicht en bestuur bijvoorbeeld niet organiek gescheiden zijn waardoor het bestuur als machtsblok kan optreden? Als het volgens de regering ook in het laatste kan liggen, waarom worden op dit punt dan geen wetswijzigingen voorgesteld? In onze ogen ligt het antwoord op de eerste van de hier geponeerde vragen meer genuanceerd dan «in de praktijk geen effectieve invloed». De medezeggenschap heeft in de praktijk wel degelijk invloed. Formeel is dat verankerd in de bestaande regelgeving, zoals het instemmingsrecht van de medezeggenschapsorganen met scholen- en besturenfusies in het funderend onderwijs (artikel 10, onderdeel h van de WMS). De effectiviteit waarmee de medezeggenschapsorganen gebruik maken van hun mogelijkheid om invloed uit te oefenen is natuurlijk door de wetgever of het openbaar bestuur niet één op één te sturen. Dit staat of valt met een actieve rolopvatting door de

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2008/09, 31 135, nr. 11.



medezeggenschap zelf én eenzelfde opvatting van het betrokken bestuur, waarbij de medezeggenschap voluit en zonder terughoudendheid wordt betrokken bij de te maken afwegingen. Ieder schoolbestuur, klein of groot, wordt geacht de medezeggenschap actief en goed geïnformeerd te betrekken bij (beleids-)beslissingen op zowel schoolniveau als bestuursniveau. De intensiteit en kwaliteit waarmee dat gebeurt, is niet afhankelijk van de schoolgrootte, maar hangt meer samen met de cultuur en rolopvatting van de betrokken partijen. Het principe van de scheiding van functies van bestuur en intern toezicht zoals dat sinds kort geldt voor het MBO, en naar het kabinet verwacht binnenkort ook voor het HO en funderend onderwijs, draagt daaraan bij. De onderwijsbrede invoering van het principe van functiescheiding<sup>1</sup> is juist beoogd om binnen onderwijsorganisaties een gezond en constructief tegenwicht te bieden aan de professioneler wordende besturen. Niet om schoolbesturen het leven zuur te maken, maar omdat ieder schoolbestuur gebaat is bij een interne toezichthouder die onafhankelijk kijkt naar het reilen en zeilen van het bestuur. Van de intern toezichthouder wordt namelijk verwacht dat hij onafhankelijk toezicht uitoefent op het functioneren van het bestuur. Daarvoor zal de toezichthouder niet alleen afhankelijk mogen zijn van de van zijn bestuurders te ontvangen informatie. Bij onafhankelijk intern toezicht hoort ook dat de toezichthouder zich actief en zelfstandig een beeld en een oordeel vormt over hoe binnen de diverse geledingen van de onderwijsorganisaties wordt gewerkt en gedacht. Een interne, onafhankelijk toezichthouder kan vanuit deze rol waar nodig een corrigerende en stimulerende rol spelen, zowel naar bestuur toe als naar de medezeggenschap. Het kabinet werkt verder voortvarend aan de aanpak van het «democratisch gat» waarvoor het SCP waarschuwt. Niet alleen door de invoering van de functiescheiding, maar ook door de wettelijke verankering van andere principes van goed bestuur zoals de opdracht van een heldere horizontale verantwoording, goede medezeggenschapsstructuren en ruimte voor professionaliteit en zeggenschap over de inhoud van het onderwijs voor de leerkrachten. Onderhavig wetsvoorstel is daarvan ook een concreet voorbeeld. Het beoogt namelijk het draagvlak voor ingrijpende fusiebeslissingen van schoolbesturen te borgen. In die zin beslissen besturen al lang niet meer op eigen houtje en is of wordt voorzien in aanvullende mechanismen om het draagvlak en daarmee democratische legitimiteit van beslissingen te verzekeren.

In welke andere trajecten, zo vragen deze leden verder, zullen adviezen van de Onderwijsraad over het legitimatievraagstuk worden betrokken? Volgens de Onderwijsraad gaat het bij het versterken van de legitimatie om de interne, inhoudelijke legitimatie en de meer extern gerichte, procedurele legitimatie. Bij de inhoudelijke legitimatie gaat het volgens de raad over de vraag welke eigen visie en oriëntatie de school heeft op zijn maatschappelijke taak. In de optiek van de raad bepalen scholen zelf op basis van hun eigen visie hoe actief ze zijn in het oppakken van maatschappelijke taken. Daarbij worden drie schoolprofielen onderscheiden: de multifunctionele school, de netwerkschool en de sobere school. Het kabinet onderschrijft de benadering van de Onderwijsraad dat het in hoge mate aan de scholen zelf is hoe zij zich maatschappelijk willen profileren. De overheid heeft tot taak om – ongeacht het profiel – er op toe te zien dat iedere school de wettelijke opdrachten en bekostigingsvoorwaarden voldoende nakomt.

Onder de procedurele legitimatie verstaat de raad de organisatie van de invloed op het bestuur en de horizontale dialoog via drie routes:

1. samenstelling en de rol van de functie van intern toezicht;
2. diverse vormen van maatschappelijke consultaties in samenhang met horizontale verantwoording
3. ervaring opdoen met maatschappijvertegenwoordigers in medezeggenschapsorganen.

---

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld voor de po- en vo-sectoren: 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 (Kamerstukken I, 2008/09, 31 828 A) en voor de bve-sector: Wet van 12 maart 2009 tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake colleges van bestuur en raden van toezicht, Staatsblad 2009, 151.

Hierop ingaande het volgende. Zoals hiervoor is aangegeven wordt de functie van intern toezicht in alle onderwijssectoren ingevoerd. Aandacht voor verdere versterking en invulling van de horizontale verantwoording komt allereerst tot uiting in verplichting voor ieder instellingsbestuur voor de vaststelling van een jaarverslag. In het VO komt dit verder tot uiting in het project Vensters voor verantwoording dat onder aansturing van de VO-raad wordt uitgevoerd. Dit gebeurt eveneens in de pilots over de verantwoording over de invulling van de onderwijstijd. Het element van horizontale verantwoording komt ook nadrukkelijk aan bod in de sectorale codes voor Goed Bestuur die zijn of worden ontwikkeld. Hierin wordt aangegeven op welke wijze het bestuur afstemt met en verantwoording aflegt aan ouders en andere belanghebbenden binnen en buiten de school. Dit verhoogt de procedurele legitimatie. Het element van het betrekken van andere partijen dan onderwijsgebruikers en personeel bij de medezeggenschap, wordt betrokken bij de algehele wettelijke evaluatie die in 2011 is voorzien van de Wet medezeggenschap op scholen (WMS). De WMS biedt op dit moment de mogelijkheid om andere maatschappelijke partijen via een themaraad te betrekken bij een specifiek onderwerp. De evaluatie moet uitwijzen of in hoeverre hieraan behoefte bestaat, en ook of dit een vorm is die in de praktijk werkt.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts hoe de regering kan stellen dat er voor zover bekend geen specifieke prikkels gericht op schaalvergroting in het bekostigingsstelsel aanwezig zijn en waarom hierin de nuance «voor zover bekend» is aangebracht. Het beleid van het Ministerie van OCW is er de laatste jaren op gericht geweest om prikkels uit de bekostiging te halen die specifiek gericht waren op schaalvergroting. Echter, er zijn wellicht nog andere prikkels verborgen in het systeem die, hoewel niet direct gericht op schaalvergroting, desondanks toch een effect kunnen hebben op de schaalgrootte. Op voorhand valt niet uit te sluiten dat besturen en scholen toch aan de bekostiging of aan breder rijksbeleid motieven ontlenen om te fuseren. Reden voor het eerder genoemde specifiek onderzoek naar aanwezigheid van «onbedoelde» prikkels. Om die reden is bij dit onderwerp in de memorie van toelichting de nuance «voor zover bekend» gebezigd.

Is het niet juist, zo vroegen deze leden, dat zogenaamde «brede scholen», die meerdere vormen van onderwijs aanbieden, meer geld per leerling ontvangen? Zij verwezen in dat verband naar een artikel ter zake in NRC Handelsblad van 11 mei 2009, waarin wordt gesteld dat de fusieprikkel nog steeds wel degelijk bestaat. Dat artikel is echter gebaseerd op de misvatting, dat een «smalle» scholengemeenschap 8% minder heeft te besteden dan een «brede», onder andere omdat de zgn. vaste voet voor die bredere scholengemeenschap (in casu: inclusief vbo) hoger is. Dat laatste is op zichzelf juist. Maar het illustreert – en dit ook als reactie op de vraag de fractie van de SGP naar de relatie tussen economische voordelen en schaalverschillen – tegelijkertijd precies onze stellingname dat er meerdere factoren relevant zijn om te kunnen vaststellen of er van fusieprikkels sprake is. In dit specifieke geval ging het om het onderscheid tussen een scholengemeenschap met en een zonder vbo binnen haar gelederen. Naast o.a. de vaste voet hangt de personele bekostiging ook af van normatieve ratio's (het aantal leerlingen per fte). Scholen en scholengemeenschappen die vbo aanbieden kennen een gunstiger verhouding tussen het aantal leerlingen en de bekostigde fte's (onderwijzend personeel) dan scholen of scholengemeenschappen die «slechts» algemeen voortgezet onderwijs aanbieden. Dit heeft te maken met het feit dat voor leerlingen die op het vbo zitten, wordt uitgegaan van een gemiddeld kleinere klassengrootte dan voor leerlingen die algemeen voortgezet onderwijs volgen. Deze leerlingen hebben meer individuele aandacht, begeleiding en maatwerk nodig. De schaal van de scholengemeenschap als

geheel heeft hier niets mee van doen. De auteur van het artikel heeft in een brief zijn bevindingen ook aan de vaste commissie voor OCW ter kennis gebracht. De commissie heeft desgevraagd van Staatssecretaris Van Bijsterveldt een uitvoerige beleidsreactie ontvangen<sup>1</sup>. Hoewel zij zich in die brief heeft beperkt tot de personele bekostiging is ook daar al benadrukt dat aspecten van schaalgrootte voor de aan de orde zijnde systematiek niet relevant zijn.

De aan het woord zijnde leden vragen vervolgens hoe de regering denkt over de stelling dat een fusietoets nutteloos is, als de fusieprikkels blijven bestaan. Of en in welk opzicht dat laatste het geval is, is – wij herhalen het – op dit moment voorwerp van onderzoek. Maar wij benadrukken nogmaals ook dat fusie, los van de aanleiding, niet in beginsel verkeerd is. De fusietoets is erop gericht om onwenselijke situaties ten gevolgen van een fusie of een fusievoornemen te kunnen onderkennen. Om deze reden denken wij dat de fusietoets in alle gevallen een meerwaarde heeft. Zouden er in het stelsel al dan niet verborgen prikkels tot fusie resteren dan zorgt juist de fusietoets ervoor dat fusies een zorgvuldig en legitiem proces doorlopen. Het proces bevordert transparantie.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering dit wetsvoorstel koppelt aan het bevorderen van de menselijke maat, terwijl de inhoud niet direct raakt aan zaken die doorgaans met het begrip menselijke maat worden geassocieerd, te weten de beleving van leerling en leraar in het directe onderwijsproces in de school. Naar de mening van deze leden wordt de invulling van het begrip menselijke maat door deze associaties vertroebeld en leidt de gewrongen koppeling van de voorgestelde fusietoets met de menselijke maat tot inconsistentie binnen het wetsvoorstel. Zij stellen derhalve voor het spreken over de menselijke maat los te koppelen van het streven om te komen tot een fusietoets. Deze leden hanteren naar oordeel van de regering een te beperkte definitie van het begrip menselijke maat wanneer zij hieronder enkel de beleving van leerling en leraar verstaan. Zoals verwoord in haar brief aan de Kamer van 28 november 2008 (Kamerstukken II, 2008/09, 31 135, nr. 16) ziet de regering de menselijke maat breder. Het «gezien en gehoord worden» omvat onder meer dat een instelling overzichtelijk is, dat de lijnen van besluitvorming kort zijn, dat de betrokkenen en de belanghebbenden zeggenschap en keuzevrijheid hebben en zich samen verantwoordelijk weten voor de school. Belangrijke aspecten van de menselijke maat zijn dat alle betrokkenen en belanghebbenden elkaar kennen, dat deelnemers aan het onderwijs en personeelsleden veilig zijn en zich ook voelen en dat scholieren, studenten, ouders, personeelsleden en andere belanghebbenden een bepaalde mate van invloed kunnen uitoefenen op zowel hun eigen «praktijk» als op het bredere schoolbeleid. Het waarborgen van keuzevrijheid en legitimiteit bij fusiegevallen zoals de regering dit beoogt te doen met de fusietoets, ziet de regering als volledig in overeenstemming met deze definitie van het begrip menselijke maat. «Gezien en gehoord worden», komt tot uitdrukking in keuzevrijheid: leerlingen, ouders, leraren en andere betrokkenen kunnen hun invloed uitoefenen door vrij te zijn in hun keuze van onderwijsinstelling. De regering ziet de mogelijke negatieve effecten van schaalvergroting door fusie op de keuzevrijheid en legitimiteit binnen het onderwijsstelsel als onlosmakelijk verbonden met het gevoerde debat over de menselijke maat en ziet derhalve geen inconsistentie op dit punt in de voorgestelde wetgeving rond de fusietoets.

Deze leden vragen verder of de regering de ontwikkeling in de omvang van het management gedurende de laatste twintig jaar kan weergeven. Recent wetenschappelijk onderzoek naar trends in onderwijsbureaucratie over de afgelopen twintig jaar wijst uit dat in het basisonderwijs het aantal managers vrij stabiel is gebleven (Blank, J. en C. Haelermans, 2008,

---

<sup>1</sup> Brief van 04-08-2009. Niet-dossierstuk 2008–2009, 2009D31257.

Trends in onderwijsbureaucratie. In: *TvOF*, 2008, nr: 2: 58–73). In het voortgezet onderwijs is tussen 1990 en 2006 het aantal managers gedaald. Wat daarentegen in beide sectoren wel is toegenomen, is de inzet van ondersteunend personeel, onder meer in de vorm van klassenassistenten en technische onderwijsassistenten. In het BVE, HBO en WO is het niet mogelijk om op basis van de bestaande gegevens een onderscheid te maken tussen de categorieën ondersteunend personeel en management. In de BVE-sector en het HBO is het aandeel management/ondersteunend personeel meer gestegen dan het aandeel onderwijzend personeel, in het WO is dat aandeel over 16 jaar tamelijk stabiel en is het volume onderwijzend personeel gestegen. Het aandeel van management in de totale kosten van onderwijsinstellingen is in het funderend onderwijs gedaald, terwijl het aandeel van ondersteunend personeel een stijgende lijn vertoont. In het BVE, HBO en WO kunnen de kosten voor respectievelijk ondersteunend personeel en management niet worden gescheiden. Het aandeel in de kosten van de beide categorieën tezamen is gestegen in BVE en HBO en gedaald in het WO.

In dat verband vroegen zij tevens welke invloed schaalvergroting binnen het onderwijs heeft gehad op de omvang van het management. Eind 2007 hebben we uw Kamer gerapporteerd over vier benchmarkstudies naar bureaucratie in vier onderwijssectoren [bron<sup>1</sup>]. De onderzoeken zijn uitgevoerd tussen 2005 en 2007, ze bevatten geen lange termijn ontwikkeling. De conclusie over alle sectoren is dat er op het moment van het onderzoek nauwelijks of geen sprake is van een overschot aan management. In een achtergrondstudie bij een verkenning van de Onderwijsraad uit 2004 (Bureaucratisering in het onderwijs) constateerden de onderzoekers dat er geen lineair verband is tussen schaal en wat zij noemen «secundair budget», waaronder ook uitgaven aan management vallen. Blank en Haelermans, die in het antwoord op vraag 39 uitgebreid zijn aangehaald, concluderen op basis van hun onderzoek naar trends in onderwijsbureaucratie dat het niet aannemelijk is dat schaalvergroting heeft bijgedragen aan meer management (2008: p. 71).

Op de vraag vanuit de SGP-fractie, welke aanvullende inspanningen de regering verricht om het ontstaan van bestuurlijke tussenlagen zoveel mogelijk tegen te gaan, benadrukken wij dat de inrichting van de eigen organisatie een verantwoordelijkheid van de school of het bovenliggende bestuur zelf is. Bij het formuleren van nieuw beleid wegen wij de invloed op de administratieve belasting van nieuw beleid daarom altijd zwaar mee. Wij streven er naar het niet te laten leiden tot extra bureaucratie en daarmee de noodzaak van «tussenlagen» te vermijden. Daarnaast hebben we oog voor de verschillen binnen de onderwijssectoren als het gaat om de bureaucratisering. Om ook de onderwijsinstellingen zelf bewust te maken van hun eigen overhead is in 2007 door de verschillende sectororganisaties onderzoek gedaan naar de stand van zaken. Ook hieruit bleek dat de verschillen binnen de sectoren soms aanzienlijk zijn. Door dit onderzoek is het voor de individuele scholen duidelijk hoe zij scoren ten opzichte van vergelijkbare instellingen. Het is vervolgens aan de school zelf om hier een conclusie aan te verbinden en, indien nodig, maatregelen te treffen.

De vraag van de leden van de SGP-fractie, wanneer de reactie van de regering naar aanleiding van het onderzoek naar mogelijk resterende prikkels tot schaalvergroting verwacht kan worden, hebben wij in het voorgaande reeds beantwoord. Op hun meer specifieke invalshoek, op welke manier de regering garandeert dat in de nieuwe bekostigingssystematiek van het hoger onderwijs geen prikkels aanwezig zijn die schaalvergroting zouden kunnen stimuleren, willen wij als volgt reageren. In de nieuwe bekostigingssystematiek voor het hoger onderwijs telt bij de bere-

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2007/08, 29 546, nr. 15 met bijlagen.

kening van de rijksbijdrage het aantal inschrijvingen en graadverleningen mee. De omvang van de rijksbijdrage is direct gerelateerd aan dit aantal. Daarmee is van een directe prikkel leidend tot schaalvergroting of beter gezegd fusie van instellingen geen sprake: de optelsom van de rijksbijdragen van de instellingen voor de fusie is gelijk aan de rijksbijdrage van een gefuseerde instelling. Wel is het in de huidige bekostigingssysteem zo dat instellingen die ressorteren onder één bestuur financieel voordeel hebben bij het apart blijven als instelling; in het nieuwe bekostigingssysteem vervalt dat voordeel. Op de vraag naar de relatie tussen economische voordelen en schaalverschillen zijn wij zojuist, bij vergelijkbare vragen vanuit de VVD-fractie, reeds ingegaan.

Deze leden vragen vervolgens hoe de regering de door haar gestelde verantwoordelijkheid voor de keuzevrijheid van ouders terugvoert op haar grondwettelijke verantwoordelijkheid. Artikel 23 van de grondwet bevat weliswaar geen directe verwijzing naar de keuzevrijheid, maar wel kan worden gesteld dat de regering op basis van dit artikel verantwoordelijk is voor een pluriform onderwijsaanbod. Dit is terug te voeren op de stelselverantwoordelijkheid die direct uit artikel 23 voortvloeit. Hieruit destilleert de regering haar (algemene) verantwoordelijkheid voor de keuzevrijheid voor ouders en leerlingen.

Daarnaast geldt dat ouders weliswaar te allen tijde de bevoegdheid hebben een eigen school te stichten, maar – zoals de Onderwijsraad in zijn advies «Variëteit in schaal» uit 2005 al aangaf – het stichten van nieuwe scholen komt in de praktijk nog maar beperkt voor en dan vooral in grote nieuwbouwlocaties. Ook daarom is het des te belangrijk de bestaande variatie zoveel mogelijk in stand te houden. Tegen die achtergrond vraagt het wetsvoorstel dan ook om, bij voorgenomen fusie, de mogelijke gevolgen van die fusie voor de pluriformiteit van het aanbod in de fusie-effectrapportage in kaart te brengen.

## **2 Opzet van de fusietoets**

De leden van de CDA-fractie menen dat er een duidelijk onderscheid gemaakt moet worden tussen de fusies van rechtspersonen – een besturenfusie – en een fusie van onderwijsinstellingen – een fusie van locaties. In het eerste geval speelt in de ogen van deze leden vooral het element van keuzevrijheid. De menselijke maat kan bij een bestuurlijke fusie nog steeds voldoende gegarandeerd zijn, omdat een bestuurlijke fusie niets zegt over de omvang van afzonderlijke instellingen. Daarentegen heeft een bestuurlijke fusie wel gevolgen voor de keuzevrijheid. Een fusie van instellingen daarentegen heeft vooral gevolgen voor de menselijke maat en kan ook gevolgen hebben voor de keuzevrijheid. Zij willen graag recente informatie over de omvang van schoolbesturen, niet alleen de gemiddelde omvang maar ook een verdeling over groottecategorieën. Op basis van de meest recente informatie (meting eind 2008) volgt hieronder een overzicht van de ontwikkeling van de omvang van besturen tussen 1998 en 2008. In dit overzicht zijn de bevoegde gezagen met meer schoolsoorten onder één bevoegd gezag weggelaten. Voor het jaar 2008 is daarvoor een frequentieverdeling opgenomen.

**Het gemiddeld aantal leerlingen/deelnemers/studenten per bevoegd gezag 1998–2008**

Samenstelling	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
bo	514	554	589	628	661	705	745	781	817	853	861
sbao	153	162	179	207	214	212	207	210	201	205	203
(v)so	174	185	211	230	265	286	318	395	440	463	516
vo	2 001	2 139	2 303	2 355	2 556	2 683	2 683	2 698	2 764	2 758	2 772
mbo	6 332	6 642	7 267	7 419	7 727	7 958	8 078	8 173	8 297	8 231	8 366
hbo	5 226	5 599	5 898	6 179	6 458	7 005	7 515	7 600	8 309	8 804	9 284
wo	12 464	12 652	12 925	13 451	14 001	14 724	15 513	16 005	16 222	16 546	17 162

**Relatieve frequentieverdeling van bevoegde gezagen over groottecategorieën 2008**

	bo	sbao	(v)so	vo	mbo	hbo	wo	
<= 50	22	1	0	2	6	1	0	<= 500
100	60	4	5	0	2	7	0	1 000
200	166	14	17	5	4	10	0	2 000
400	247	14	25	12	5	6	0	4 000
1 000	176	2	22	40	14	4	3	10 000
1 500	85	0	8	43	12	1	2	15 000
2 500	121	0	4	79	5	5	5	25 000
4 000	58	0	0	62	1	6	3	40 000
20 000	17	0	0	31	0	0	0	200 000
> 20 000	0	0	0	4	0	0	0	> 200 000

Ook willen de leden van de CDA-fractie graag recente cijfers over de omvang van leslocaties ontvangen. Deze cijfers zijn echter op het niveau van vestigingen alleen bekend voor het funderend onderwijs. In de bve-sector en in het hoger onderwijs worden op dit niveau geen cijfers verzameld. De aldus wel bekende cijfers zijn de volgende.

**Het gemiddeld aantal leerlingen per samenstelling van de vestiging 1998–2008**

Samenstelling	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
bo	213	214	215	216	216	216	217	218	218	220	220
sbao	114	114	116	119	123	125	129	127	126	126	126
(v)so	123	131	136	143	148	130	127	129	129	131	130
vo	598	618	631	641	661	690	706	716	723	729	725

Refererend aan het betreffende deel van het advies van de Raad van State vroegen de leden van de CDA-fractie voorts welke instrumenten momenteel invloed kunnen hebben op de omvang van een onderwijsinstelling. Voor een antwoord op deze vraag verwijzen wij in de eerste plaats graag terug naar de vorige paragraaf van deze Nota. Daarin hebben we aangegeven dat we zo veel mogelijk prikkels die tot schaalvergroting zouden kunnen stimuleren, uit de wetten en de bekostigingsregels hebben gehaald. Ook hebben we onderzoek uitgezet naar de vraag, of in de wetten, de systematiek van het bestel of anderszins, nog sprake zou kunnen zijn van «verborgen» prikkels. De resultaten van dit onderzoek kunnen naar verwachting ook het antwoord op de vraag naar een overzicht van de maatregelen, die bedoeld waren om schaalvergroting tot stand te brengen, opleveren. Daartoe rekenen wij tevens die maatregelen en prikkels, waarvan een streven naar schaalvergroting een onbedoeld effect was. Ook de vraag of er maatregelen zijn die voor scholen juist nadelig uitvallen bij een fusie zal dan aan de orde kunnen komen. Ook in antwoord op deze vraag menen wij er goed aan te doen, eerst te verwijzen naar het in de vorige paragraaf en de zojuist gegeven beantwoording genoemde onderzoek. Aansluitend merken we op dat dergelijke nadelige maatregelen zich vooral lijken voor te doen in de sector PO. Een scholenfusie in het primair onderwijs leidt tot het verlies van de vaste voet in de rijksvergoeding van de school die door een fusie wordt opgeheven.



Dit is ook de reden dat het leeuwendeel van de scholenfusies in het primair onderwijs een min of meer gedwongen karakter heeft.

Concreet vragen deze leden vervolgens of de regering wil aangeven wat de effecten zijn van het wegvallen van de «vaste voet» voor een school bij het voornemen om te fuseren. Voor de beantwoording onderscheiden wij daarbij de situatie in het VO en het PO. Het gaat hierbij om een institutionele fusie, een fusie tussen twee (of meer) scholen. De vaste voeten vormen een vast bedrag per school. Bij het samengaan of fuseren van twee scholen vervalt dan ook een (deel van de) vaste voet. Op zichzelf beschouwd, impliceert het wegvallen van een vaste voet een financieel nadeel voor de school die fuseert. De school zal dit financieel nadeel dan ook in de fase van voorbereiding van de fusie af moeten zetten tegen de beoogde voordelen van de fusie. Het is overigens moeilijk om exact aan te geven welk effect het wegvallen van (een deel van) de vaste voet heeft voor een school die gaat fuseren. Dit effect is namelijk afhankelijk van de specifieke situatie en hangt onder meer af van de samenstelling van de bij de fusie betrokken scholen wat betreft leerlingen(aantallen) en aangeboden schoolsoorten. Voor een basisschool komt het effect van het wegvallen van een vaste voet in ieder geval neer op een bedrag van € 20 500,-. Dit kan oplopen indien de overblijvende school door de fusie zodanig in omvang toeneemt dat de zgn. kleine school toeslag afneemt (of bij meer dan 145 leerlingen) geheel vervalt.

De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens in hoeverre de aantasting van de vrijheid tot fuseren als een aantasting van de keuzevrijheid mag worden gezien. Als deze leden met keuzevrijheid bedoelen dat alle betrokkenen te allen tijde de mogelijkheid hebben te kiezen voor fusie en in deze keuzevrijheid niet aangetast zouden mogen worden, dan betekent de onthouding van goedkeuring een aantasting van die vrijheid. Dit is echter niet de omschrijving van keuzevrijheid die in het wetsvoorstel gehanteerd wordt. Het wetsvoorstel richt zich vooral op de vrijheid van ouders, docenten, leerlingen en studenten om te kiezen voor het onderwijs dat naar hun mening het beste past bij de eigen uitgangspunten. Keuzevrijheid is daarbinnen een kenmerk, van het stelsel, van een school op te leggen) deugdelijkheidseis. Het toetsen van fusievoornemens geschiedt ten minste ook met het oog op toekomstige ouders, die (nog) niet betrokken zijn bij de voorgenomen fusie. De opvattingen van de huidige betrokkenen komen immers tot uitdrukking in de rond de fusievoornemens opgestelde documenten, zoals de fusie-effectrapportage en de uitkomsten van beraad daarover. Als daar brede steun uit blijkt, ligt het niet voor de hand dat de minister zijn goedkeuring aan de voorgenomen fusie onthoudt.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD en de CU vragen de regering naar de overwegingen om de fusietoets onder de directe verantwoordelijkheid van de minister uit te voeren. Er worden door de leden van de CDA-, VVD en CU-fracties verschillende alternatieven voorgesteld zoals de NMa, de Ondernemingskamer en door de leden van de PvdA-fractie de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie. Deze alternatieven zouden de onafhankelijkheid van het oordeel waarborgen en daarmee zouden de beslissingen over fusies geen speelbal worden van de politiek. De leden van de CDA-fractie vragen in dit verband ook in hoeverre is overwogen de fusie-effectrapportage als een verantwoordelijkheid van de sector te beschouwen waarbij in het geval van een conflict over voldoende draagvlak een op te richten autoriteit onderwijs die het geschil beslecht. Wij hebben er – om daarmee te beginnen – wel degelijk voor gekozen om de verantwoordelijkheid voor de fusie-effectrapportage bij de sector neer te leggen. Indien een bestuur het voornemen heeft een fusie aan te gaan, betekent dit dat het een fusie-effectrapportage moeten

opstellen. Het legt deze voor aan de (G)MR ter instemming. De FER is een extra instrument voor de (G)MR om invloed uit te oefenen op en inspraak te hebben over fusievoornemens. Pas nadat deze interne procedure is doorlopen gaat sprake zijn van het toetsen van het resultaat daarvan. Het wetsvoorstel legt de verantwoordelijkheid daarvoor bij de minister, bijgestaan door een daartoe in te stellen adviescommissie. In reactie op de gedane suggesties rond het beleggen van de fusietoets bij een onafhankelijke organisatie als volgt. Bij de uitvoering van de fusietoets wordt een aantal voor het Nederlandse onderwijsstelsel fundamentele waarden (kwaliteit, doelmatigheid, keuzevrijheid) ten opzichte van elkaar gewogen. Hierbij zal maatwerk moeten worden toegepast, uiteraard met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Gezien de verantwoordelijkheid van de minister voor het functioneren van het stelsel ligt het derhalve in de rede om de fusietoets onder zijn verantwoordelijkheid te laten uitvoeren. Overigens zal de minister zich in beginsel in alle gevallen laten adviseren door een onafhankelijke commissie en waar de minister voornemens is af te wijken van dit advies zal hij dit slechts gemotiveerd kunnen doen. Daardoor wordt het risico van politieke motivatie beperkt. Daarenboven staat er een bezwaar en beroepsmogelijkheid open voor de belanghebbenden die zich niet kunnen vinden in de beslissing van de minister. De regering is van mening dat daarmee de weging van de verschillende belangen en de onafhankelijkheid voldoende geborgd zijn. Voor de overwegingen van de regering ten aanzien van de uitvoering van de fusietoets door de NMa verwijzen wij graag naar paragraaf 2.5 van de memorie van toelichting. Daarin zijn de argumenten ter onderbouwing van de keuze genoemd. Wij stellen daarin dat uitvoering door de NMa niet in de rede ligt aangezien de expertise van de NMa ligt bij het beoordelen van fusies op de gevolgen voor de daadwerkelijke mededinging. Nederlandse onderwijsinstellingen zijn echter grotendeels publiek bekostigd, terwijl bekostigde activiteiten niet kunnen worden aangemerkt als economische activiteiten door het ontbreken van voldoende vrijheden, zoals het bepalen van de prijs en het eigen aanbod. Bovendien hebben de toetsingscriteria van de nu voorliggende fusietoets op keuzevrijheid en variëteit geen relatie met het expertiseveld van de NMa, de economische en juridische principes omtrent concurrentie en marktmacht. Ook zijn wij van mening dat uitvoering van een fusietoets niet thuis hoort bij een rechter als de Ondernemingskamer van het Gerechtshof in Amsterdam. Dit verdraagt zich niet met de belangrijke peiler van de democratie, namelijk de scheiding der machten. De rechter treedt uitsluitend op wanneer er sprake is van een geschil, wat voorshands niet aan de orde is bij de fusietoets. De fusietoets hoort thuis bij de uitvoerende macht, de regering. De Ondernemingskamer beoordeelt in de eerste plaats een geschil tussen het bestuur en de medezeggenschap. Indien zij vervolgens ook de uitvoering van de fusietoets ter hand gaat nemen, ontstaat de situatie dat de Ondernemingskamer twee keer de betreffende casus voorgelegd krijgt en daarmee in de positie wordt geplaatst een uitspraak te moeten doen over hun eerdere uitspraak. Dat is een onwenselijke situatie die mede gelet op bovenstaande niet past bij een rechterlijke instantie. Bovendien toetst de Ondernemingskamer slechts marginaal: zij beziet of een bestuur in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen. Ten aanzien van het beleggen van de fusietoets bij de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie merkt de regering op dat deze niet past binnen de doelstellingen van de NVAO. Daarnaast richt de NVAO zich op het hoger onderwijs, waardoor het aanwijzen van deze organisatie voor het funderend onderwijs niet voor de hand ligt. Tenslotte stellen de leden van de VVD-fractie voor dat een speciaal in te richten Onderwijskamer bij de NMa zich zou bezig moeten houden met de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs. In dit verband merken we graag op dat het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs primair de taak is van de Inspectie voor het Onderwijs.

De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens waarom de regering bij de toetsing van de keuzevrijheid ook rekening houdt met de inrichting van het onderwijs. Zoals eerder in deze Nota naar voren is gekomen, houdt keuzevrijheid in dat ouders, leerlingen en studenten de mogelijkheid hebben om te kiezen voor het schooltype en de instelling die het beste aansluiten bij hun uitgangspunten. Indien als gevolg van een fusie in een regio bijvoorbeeld een onderwijskundig concept verdwijnt, hebben betrokkenen daarin minder keuze. Om de toetsing te kunnen uitvoeren is het noodzakelijk om te zien wát er dan verdwijnt. Om die reden wordt met de vrijheid van inrichting rekening gehouden. Voor de pluriformiteit van het stelsel is dit relevant. Voor de fusietoets is de vraag of een invulling van deze vrijheid kwalitatief (in termen van onderwijsopbrengsten) goed of slecht is ingevuld, niet relevant. Daarop toetst – maar dat is een heel ander type toetsing – uiteraard de Inspectie. In dit verband vragen deze leden ook waarom de regering de vrijheid van inrichting als een wezenlijk kenmerk van het onderwijsstelsel ziet, terwijl de Grondwet dit niet als kenmerk van het stelsel aanduidt. Het waarborgen van de vrijheid van richting is, zoals de aan het woord zijnde leden terecht opmerken, in de Grondwet verankerd als taak van de regering. De vrijheid van inrichting wordt hierbij niet expliciet als verantwoordelijkheid genoemd. Deze vrijheid is echter niet los te zien van de vrijheid van richting. Om vorm en inhoud te geven aan de vrijheid van richting is de vrijheid van inrichting noodzakelijk. Omgekeerd geldt eigenlijk hetzelfde. De vrijheid van inrichting is feitelijk niet ondergeschikt aan de vrijheid van richting en de vrijheid van richting is niet ondergeschikt aan de vrijheid van inrichting. Zoals ook de Onderwijsraad betoogt hangen vrijheid van richting en vrijheid van inrichting samen (2008, 35). De vrijheid van onderwijs ligt ten grondslag aan het Nederlandse onderwijsstelsel. Gelet op de verantwoordelijkheid van de regering bij het waarborgen van dit stelsel en de eerder geuite waarde die de regering toekent aan pluriformiteit en diversiteit, acht de regering het wenselijk hierop te toetsen. Wij stellen – en dit ook in de richting van de SGP-fractie, die een vergelijkbare vraag stelde – daarmee de richting van het onderwijs niet gelijk aan een pedagogisch-didactische aanpak. Wij stellen ons alleen voor om beide aspecten te betrekken bij het oordeel van een voorgenomen fusie. Bij de toetsing van fusies zal worden gelet op variëteit, zowel naar richting als naar pedagogisch-didactische aanpak.

Nu de regering voorstelt om alleen voor het primair onderwijs een toetsdrempel in te voeren dringt zich bij de leden van de CDA-fractie de vraag op of de regering heeft overwogen om deze sector in zijn geheel buiten dit wetsvoorstel te plaatsen. Wij hebben, in navolging van het advies van de Onderwijsraad, niet overwogen om het primair onderwijs geheel buiten de werking van het wetsvoorstel te houden. Dit heeft vooral te maken met het voortgaande proces van bestuurlijke schaalvergroting dat in deze sector al langer gaande is. Gezien de omvang en grote diversiteit qua bestuurlijke schaal in het primair onderwijs doen de meeste fusiebewegingen zich hier voor. Dit leidt tot grote(re) bestuurlijke eenheden. Daarvoor geldt, evenals voor de andere onderwijssectoren, dat daarbij een zorgvuldig en afgewogen besluitvormingsproces verzekerd behoort te zijn.

Voor het antwoord op de vraag van deze leden, waarom de grens op 10 scholen is gesteld, verwijzen we opnieuw naar de memorie van toelichting, waar deze grens is gemotiveerd. Iedere grens die wordt getrokken is vanzelfsprekend enigszins arbitrair. Maar in het algemeen wordt in het primair onderwijs een omvang van 10 tot 15 scholen als een goed hanteerbare schaal beschouwd waarbij aspecten van schoolnabij bestuur en menselijke maat goed te combineren zijn met aspecten van doelmatigheid. De grens sluit (uitgaande van de gemiddelde schoolgrootte in het

PO van 225 leerlingen) eveneens goed aan bij de eerder door de Onderwijsraad geadviseerde toetsdrempel van 2500 leerlingen bij besturenfusies. Ook wanneer wordt gekeken naar de fusiebewegingen in de achterliggende 3 jaren (2007–2009) is sprake van een omslagpunt qua bestuursomvang bij 10 tot 15 scholen. Het aantal besturen onder deze omvang daalt in deze periode van 1243 naar 1121, het aantal bestuur met meer dan 15 scholen stijgt van 116 naar 131. De gestelde grens van 10 scholen sluit dus ook aan op de bestaande fusiedynamiek in de sector. Terzijde: met de term «scholen» doelen we op rijksbekostigde scholen als organisatorische eenheid (BRIN-nummer). Het feit dat sommige scholen op meer dan één locatie zijn gehuisvest, speelt daarbij geen rol. De gestelde grens voorkomt tegelijkertijd dat iedere fusiebeweging tussen kleine besturen toetsplichtig wordt. Hetgeen niet wegneemt dat ook dergelijke fusies zorgvuldig en afgewogen met behulp van een fusie-effectrapportage tot stand moeten komen. De grens voor een nieuwe locatie van 500 leerlingen houdt er mee verband, dat wij willen garanderen dat er aan de ene kant voldoende draagvlak bestaat voor een gewenste fusie en aan de andere dat de keuzevrijheid voor ouders niet wordt uitgehold. In aanvulling op wat daarover in de memorie van toelichting al is aangegeven, merken wij op dat het gros van de samenvoeging van scholen in het primair onderwijs is ingegeven door een dreigende opheffing van ten minste één school die opgaat in de samenvoeging. Zo kan voor een bepaalde periode een beroep worden gedaan om personeel als fusieboventallige in dienst te houden. De gekozen grens van 500 leerlingen leidt er praktisch toe dat geen enkele op deze gronden te realiseren fusie voor toetsing aan de minister hoeft te worden voorgelegd. De hoogste opheffingsnorm van een individuele school in het basisonderwijs bedraagt namelijk 199 leerlingen. In de sector VO is dat overigens niet wezenlijk anders. Gestelde grenzen leiden er wel toe dat «vrijwillige fusies», dus fusies die niet zijn ingegeven door een dreigende opheffing van één of meer betrokken scholen, die leiden tot een school van een substantiële omvang (ruim twee keer de gemiddelde schoolgrootte) wel toetsplichtig zijn. Naar verwachting zal dit niet vaak aan de orde zijn omdat vrijwillige fusies uit oogpunt van rijksbekostiging in het basisonderwijs niet aantrekkelijk zijn door het verlies van de vaste voet in de bekostiging van de school of scholen die door de samenvoeging worden opgeheven. Waar wij eerder in deze Nota zijn ingegaan op positieve en negatieve prikkels hebben we dat nader toegelicht.

In het verlengde van de vorige vraagstelling wierpen de fractieleden van zowel CDA, VVD als D66 vragen op over de gekozen open normstelling in verband met de mogelijkheid van maatwerk bij het oordeel over een fusie. Zij stelden – samengevat – dat een onafhankelijke Onderwijsautoriteit het risico op een verwijt dat een afwijzing van of toestemming voor een fusie politiek gemotiveerd is zou kunnen voorkomen. Daar stellen wij graag het volgende tegenover. Een nog in het leven te roepen Onderwijsautoriteit heeft als eerste nadeel dat deze geheel nieuw zou zijn en tijd nodig zal hebben om zich te vestigen. Voorts denken wij niet dat een Onderwijsautoriteit problemen met de open normstelling en risico's van politiek getinte besluitvorming zal voorkomen. Sterker, de laatste tijd is er in toenemende mate kritiek op toezichthouders, die – naar dan vaak luidt – aan niemand verantwoording hoeven af te leggen. De minister van OCW zal zich daarentegen altijd in het openbaar – want in het Parlement – hebben te verantwoorden. Dat moet het risico van politieke willekeur voorkomen. Van even groot belang achten we het feit, dat instemming met (of onthouden van goedkeuring aan) een fusie een besluit zal zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en daarmee ook door de rechter kan worden getoetst.

In hoeverre verhoudt de open norm zich met de gedetailleerde wetgeving voor het oprichten en opheffen van scholen, zo vragen de leden van de CDA-fractie aansluitend. In de wetgeving voor stichting en opheffing van scholen in het funderend onderwijs worden inderdaad getalsnormen genoemd, in tegenstelling tot (vrijwel overal) in dit het wetsvoorstel. De getalsnormen die in deze wetten gelden, zijn mede bepaald op basis van doelmatigheid en het kunnen bieden van voldoende keuzemogelijkheden aan ouders en leerlingen. In dit wetsvoorstel is alleen voor het PO een toetsdrempel vastgesteld omdat de omvang van deze onderwijsinstellingen vaak relatief overzichtelijk is. Voor de overige sectoren is geen toetsdrempel aangegeven omdat de instellingen in deze sectoren doorgaans op een heel andere schaal opereren dan die voor het PO is aangegeven en omdat de leerlingen in die instellingen ouder zijn en dus een grotere schaal «aan kunnen». Een bovengrens is voor geen van de sectoren gegeven omdat er in algemene zin geen optimale schaalgrootte valt aan te geven. Deze mening wordt door de Raad van State gedeeld.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat een fusieaanvraag alleen kan worden afgewezen op het criterium keuzevrijheid. Zij vragen waarom niet tevens op grond van andere criteria als doelen en effecten, kosten en baten en effecten op personeel, leerlingen en ouders mag worden afgewezen. Wij delen de constatering van deze leden niet. Een fusieaanvraag zal ook worden afgewezen als niet wordt voldaan aan de legitimiteitseis. Immers, de medezeggenschap zal met de opgestelde fusie-effectrapportage – afhankelijk van de onderwijssector – positief moeten hebben geadviseerd dan wel moeten hebben ingestemd, resp. de Geschillencommissie of de rechter kunnen hebben vastgesteld dat in redelijkheid instemming niet had mogen worden geweigerd. Voorts respecteren we dat instellingen en besturen een grote mate van autonomie hebben, die we met de fusietoets niet wensen aan te tasten. Toetsing op basis van de door de aan het woord zijnde leden geopperde criteria grijpt volgens ons te zeer in op deze autonomie. Uit de fusie-effectrapportage moet blijken dat de gemaakte afwegingen onderdeel zijn geweest van een zorgvuldig besluitvormingsproces. Als dat zorgvuldig is dan constateert de minister dat en is er op dat punt geen reden om instemming aan de voorgenomen fusie te onthouden. Alsdan zal vooral nog de vraag aan de orde kunnen zijn naar mogelijke externe effecten, zoals vermindering van de variëteit in het aanbod.

Deze leden vragen vervolgens onze reactie op de stelling dat dit wetsvoorstel de medezeggenschap op onderwijsinstellingen versterkt. In de Wet Medezeggenschap op Scholen (WMS) is vastgelegd dat medezeggenschapsraden instemmingsrecht hebben bij besluiten over fusies. In de bve-sector hebben de medezeggenschapsorganen een zwaar adviesrecht over een besluit tot fusie. In de ho-sector heeft de universiteitsraad (dan wel de studentenraad en de ondernemingsraad) en de medezeggenschapsraad van een hogeschool adviesrecht bij een fusiebesluit. De fusie-effectrapportage brengt medezeggenschapsraden, deelnemersraden en ondernemingsraden in de positie de voor- en nadelen van een fusie zorgvuldig af te wegen. Zij vinden de mening van deze raden van groot belang en nemen aan dat de regering bij de fusietoets deze mening zwaar weegt in haar oordeel over de fusie. Wij kunnen ons goed vinden in deze stellingname. Ter adstructie daarvan mogen we vooreerst wijzen naar hetgeen wij hiervoor al betoogd hebben rond de mogelijke inzet van een Onderwijsautoriteit en de op die plek beschreven procedure en uiteenzetting van verantwoordelijkheden. Daaruit blijkt reeds dat de medezeggenschap een zware bevoegdheid heeft om in te zetten bij fusies: haar instemmings- dan wel adviesbevoegdheid. Zonder instemming of advies van de medezeggenschap kan een fusie geen doorgang vinden, tenzij de geschillencommissie hierin in anders oordeelt. In die zin is de rol van de



medezeggenschap groot. De minister toetst de FER vervolgens marginaal; hij bekijkt in hoeverre is voldaan aan de vormvereiste waarbij de FER is voorgelegd aan de medezeggenschap (legitimatie). Voorts vormt hij zich een oordeel over de vraag, of de keuzevrijheid in de regio voldoende is gewaarborgd.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat het toetsen van een fusie specifieke kennis van de gevolgen van deze fusie voor de betrokkenen vereist. Een externe toets van de fusie-effectrapportage en de fusie zou kunnen voorkomen dat medezeggenschapsraden zelf de deskundigheid moeten ontwikkelen om de fusie-effecten goed te kunnen beoordelen en voldoende tegenmacht te kunnen bieden tegen gedreven bestuurders en hun duur betaalde adviseurs die een fusie willen. Deze leden vragen of de regering het eens is met de opvatting van deze leden dat medezeggenschapsraden niet opgezadeld moeten worden met de opdracht om te kunnen beoordelen of de fusie-effectrapportage voldoende kwaliteit heeft. In verband hiermee beantwoordt de regering ook de vraag van de leden van de SP-fractie naar de mogelijkheid van de medezeggenschap om deskundig advies in te winnen voor de beoordeling van de FER en het aantal rondes waarin om aanvullende informatie kan worden gevraagd. De regering is van mening dat de medezeggenschap juist bij uitstek de plaats om de wenselijkheid en noodzaak van een voorgenomen fusie te beoordelen. De (G)MR (vertegenwoordigers van de meest direct betrokken partijen bij een fusie) zijn dé ervaringsdeskundigen om een eerste afweging te maken over de noodzaak voor een fusie. De mate waarin het bestuur in staat is om aan de hand van de FER aan de medezeggenschap duidelijk te maken waarom fusie de beste optie is, bepaalt uiteraard de kwaliteit van de besluitvorming. Het is aan de medezeggenschap om zich hier tegenover het bestuur uit te spreken. In geval van twijfel staat het de (G)MR in overleg met het bevoegd gezag vrij om externe deskundigheid in te winnen om hen in hun beoordeling bij te staan.

In de WMS is geregeld dat het bevoegd gezag de (G)MR in staat stelt om te kunnen beschikken over voorzieningen die de raad redelijkerwijs nodig heeft voor het vervullen van haar taak. Hiervoor is het bevoegd gezag gehouden middelen ter beschikking te stellen. Dit gebeurt op basis van een tussen het bestuur en de medezeggenschapsorganen overeengekomen faciliteitenregeling. De mogelijkheid van het inschakelen van externe deskundigen maakt daarvan onderdeel uit. Genoemde regeling omvat ondermeer afspraken over welke spelregels daarbij gelden. De kosten daarvan moeten binnen redelijkheid en billijkheid worden vergoed door het bestuur. Bij onenigheid daarover staat de weg open naar de landelijke geschillencommissie die bindende uitspraken doet voor de bevoegde gezagen en medezeggenschapsorganen.

De WMS kent geen vastgesteld aantal informatierondes. De WMS schrijft wel voor dat het schoolbestuur gehouden is alle informatie die de medezeggenschap nodig heeft voor een goede uitvoering van zijn taken tijdig te verstrekken. Dit geldt ook voor informatie die bijvoorbeeld relevant is voor de weging van een voorgenomen fusiebesluit. Deze informatie zal in ieder geval via de FER moeten worden overgelegd. Het bevoegd gezag moet een dergelijk besluit ruim van te voren ter instemming voorleggen aan (G)MR. De (G)MR moet voldoende tijd hebben om advies in te winnen of de FER te bespreken met het bevoegd gezag. In het medezeggenschapsreglement worden de termijnen voor instemming vastgesteld. In geval de medezeggenschap van oordeel is dat de informatie ontoereikend is om tot een goed oordeel te komen kan het bestuur met aanvullende informatie komen onder opschorting van de termijn van instemming. Dit net zo lang totdat de medezeggenschap van oordeel is dat de informatie voldoende is. Is dit niet het geval en dringt het bestuur aan op een standpunt van de



medezeggenschap dan is de kans groot dat dan instemming wordt onthouden aan het fusiebesluit. Het bestuur moet dan binnen drie maanden aan de medezeggenschap meedelen of het besluit wordt ingetrokken dan wel dat de kwestie als een geschil wordt voorgelegd aan de landelijke geschillencommissie.

In de BVE- en de HO sector geldt eveneens dat er geen beperkingen zijn gesteld aan het aantal informatierondes. Ten aanzien van eventuele geschillen inzake fusievoorstellen geldt in de bve sector dat de medezeggenschapsraad naar de commissie voor geschillen kan stappen. De commissie doet een bindende uitspraak over het geschil. Vanaf inwerking-treding van het wetsvoorstel medezeggenschap educatie en beroepsonderwijs kunnen de deelnemersraad en de ouderraad een geschil voorleggen aan de landelijke geschillencommissie medezeggenschap. De ondernemingsraad kan beroep instellen bij de ondernemingskamer. Dit kan indien het besluit niet in overeenstemming is met het advies van de deelnemersraad, de ouderraad of de ondernemingsraad, hetzij wanneer feiten of omstandigheden bekend zijn geworden, die, waren zij aan de ondernemingsraad ten tijde van het uitbrengen van zijn advies bekend geweest aanleiding zouden kunnen zijn geweest om dat advies niet uit te brengen zoals het is uitgebracht.

Ten aanzien van eventuele geschillen inzake fusievoorstellen geldt in deze sectoren dat eveneens beroep kan worden ingesteld bij de ondernemingskamer. Dit kan indien het besluit niet in overeenstemming is met het advies van de deelnemersraad, de ouderraad of de ondernemingsraad, hetzij wanneer feiten of omstandigheden bekend zijn geworden, die, waren zij aan de ondernemingsraad ten tijde van het uitbrengen van zijn advies bekend geweest aanleiding zouden kunnen zijn geweest om dat advies niet uit te brengen zoals het is uitgebracht. In de ho-sector geldt – t.a.v. de Ondernemingsraad en de gang naar de ondernemingskamer – een vergelijkbare procedure.

Deze leden vragen vervolgens of de regering de opvatting van deze leden deelt dat externe toetsing van de fusie-effectrapportages leidt tot fusie-effectrapportages die beter inzicht geven in de werkelijke effecten in plaats van de gewenste effecten. In aanvulling hierop vragen deze leden of de regering de opvatting van deze leden deelt dat dit zijn positieve schaduw vooruit zal werken op het realiteitsgehalte van fusie-effectrapportages. Deze leden onderstrepen overigens dat ondanks het instemmingsrecht een fusie-effectrapportage en een fusietoets noodzakelijk zijn. Het kabinet hecht aan een interne, inhoudelijke toetsing en weging van de FER in het verkeer tussen het bestuur en de medezeggenschap. De wettelijke eisen die aan de FER worden gesteld waarborgen in voldoende mate dat een reële voorstelling van zaken wordt gegeven. Er is precies aangegeven welke gegevens men ten minste nodig heeft om een goede afweging te kunnen maken om te komen tot een positief advies of instemming dan wel een negatief advies of afwijzing. Het kan niettemin gebeuren dat – als voorbeeld – de betreffende medezeggenschapsorganen met een voorgenomen fusie – afhankelijk van de onderwijssector – positief hebben geadviseerd dan wel hebben ingestemd, maar dat de FER toch met betrekking tot de externe effecten onvoldoende duidelijk is of te weinig garanties biedt. In beginsel kan de minister dan besluiten om de fusie niet goed te keuren. Hij kan de beoogde fusiepartners echter ook vragen om het betreffende deel van de voorbereidingen over te doen, aan te vullen of te verbeteren, omdat hij met de wel overgelegde gegevens niet tot een positief besluit kan komen. In juridische zin wordt de behandeling van de aanvraag om goedkeuring van de fusie dan aangehouden wegens het niet volledig zijn van de gegevens, die nodig zijn om de gevraagde beslissing – instemming met de voorgenomen fusie – te kunnen dragen.

De leden van de SP-fractie stellen dat zonder een volwaardig draagvlakonderzoek het risico bestaat dat de fusietoets een lege huls wordt. Volgens deze leden bestaat de mogelijkheid om een fusie van bovenaf door te drukken als het personeel en betrokkenen niet gehoord worden en geen stem hebben. Deze leden vragen de regering daarom of zij bereid is vast te leggen dat de fusie alleen doorgang kan vinden als tweederde van het personeel instemt. De regering is het op dit punt niet eens met de leden van de SP-fractie. Zij is van mening dat in alle onderwijssectoren de betrokkenen een stem hebben in het besluitvormingsproces rondom een fusievoornemen. Dit wetsvoorstel versterkt de kracht van deze stem. Het is aan de medezeggenschap zelf om te bepalen hoe zijn hun achterbannen bij hun afwegingen betreffen. In dat opzicht vinden wij het niet wenselijk indien deze systematiek van medezeggenschap, die gebaseerd is op het principe van gekozen vertegenwoordiging, buiten werking wordt gesteld door de eis van een 2/3 meerderheid van het personeel dat werkzaam is bij de te fuseren instellingen. Het doordrukken van fusievoornemens is hierdoor niet aan de orde. Indien de medezeggenschap negatief adviseert dan wel niet instemt met de FER of de doorlopen procedure, kan men zich wenden tot het ter zake bevoegde geschillenbeslechtend orgaan. Een voorgenomen fusie kan in een dergelijk geval niet worden voorgelegd aan de minister ter toetsing zonder de uitspraak van deze instelling.

Deze leden vragen in aansluiting hierop wat de mogelijkheden zijn voor besturen, docenten, ouders en leerlingen en andere betrokkenen om in beroep te gaan tegen een uitspraak van de minister inzake de fusietoets. Evenzo vragen zij naar de mogelijkheden voor niet direct betrokkenen. Het oordeel van de minister over een voorgenomen fusie wordt vervat in een besluit. Daartegen staat derhalve voor belanghebbenden bezwaar en beroep open; ten laatste zal de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) in hoger beroep een finale beslissing kunnen nemen. Deze rechtsgang staat vanzelfsprekend open voor de besturen als zijnde vertegenwoordigers van de instellingen. Dat voor andere betrokkenen, zoals docenten, ouders en leerlingen een dergelijk beroep op de rechter ook mogelijk zal zijn, ligt niet voor de hand. Vanzelfsprekend hebben we nog geen ervaring met besluiten rond een fusietoets, maar er zijn wel vergelijkingen te trekken. In de regel beschouwt de rechter bijv. werknemers van een stichting waarvan een subsidie wordt beëindigd of de huurder van een woning die moet worden gesloopt, niet als direct belanghebbenden. Zij hebben immers geen direct eigen, maar een van de stichting resp. de verhuurder «afgeleid belang». Zo heeft in 2002 de ABRS ook de positie van een aantal ouders beoordeeld in hun beroep tegen het besluit van burgemeester en wethouders van Groesbeek om een bepaald gebouw in gebruik te geven van de school waarop hun kinderen les genoten<sup>1</sup>. Zij werden niet-ontvankelijk verklaard; hun belang, aldus de rechter, was slechts een van de belangen van het schoolbestuur afgeleid belang. We zijn terughoudend in ons oordeel of dat bij een oordeel van de minister over een fusieverzoek ook steeds het geval zal zijn. Uiteindelijk bepaalt de rechter de ontvankelijkheid van personen, die beroep hebben ingesteld. Voor zijn oordeel kan van belang zijn, dat een verzoek om toestemming om te fuseren vergezeld moet gaan van een instemmende reactie vanuit de medezeggenschap. In de fase dat die reactie wordt voorbereid kunnen alle betrokkenen hun inbreng hebben. Komt men er niet uit, dan kan ook nog sprake zijn van een oordeel van de (onafhankelijke) geschillencommissie. Wie de leden van de fractie van de SP in deze vraag met «andere betrokkenen» bedoelen kunnen wij niet goed plaatsen. Het komt ons voor dat anderen dan docenten, ouders en leerlingen, evenals de als «niet-direct betrokkenen» door de bestuursrechter zeker niet als belanghebbende zullen worden aangemerkt.

---

<sup>1</sup> ABRS 28-08-2002, nr. 2001064040, LJV AE6972.

De leden van de SP-fractie constateren dat voor verschillende onderwijssectoren verschillende regels gelden. Zij vragen de regering of dit betekent dat zowel de criteria van de ene sector als de criteria van de andere sector gelden. Wij bevestigen dat bij fusies tussen instellingen uit verschillende sectoren de criteria van beide sectoren worden gehanteerd. Dat is ook niet bezwaarlijk, omdat getoetst wordt aan de hand van open normen. Daardoor kan met de specifieke omstandigheden in de verschillende sectoren rekening worden gehouden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de mening van de leden deelt dat een fusie-effectrapportage geen extra administratieve last oplevert aangezien de kans op een succesvolle fusie erg klein is als de betrokken scholen hebben verzuimd vooraf zo'n analyse te maken. Wij delen inderdaad de mening van deze leden en merken daarbij nog op dat een fusie-effectrapportage blijf zou moeten geven van een zorgvuldig proces. Dit zou overigens bij elke fusie vanzelfsprekend moeten zijn.

De leden van de PvdA-fractie vinden een toename van het aantal managementlagen en coördinatoren in de onderwijsinstelling als gevolg van fusies en schaalvergroting ongewenst en willen dit voorkomen. Zij constateren dat regelmatig blijkt uit jaarverslagen van onderwijsinstellingen dat minder dan 70% van het totale budget wordt besteed aan het primaire proces binnen de onderwijsinstelling. Deze leden stellen voor dat een voorgenomen fusie alleen doorgang kan vinden als de fuserende onderwijsinstellingen kunnen aantonen dat na de fusie minimaal 70% van het totale budget wordt besteed aan het primaire proces binnen de onderwijsinstelling. Wij zouden deze norm evenwel niet als toetsingscriterium toe willen voegen. Zoals wij eerder in deze Nota – onder andere in reactie op vragen en opmerkingen vanuit de SGP-fractie – hebben benadrukt, beschouwen wij de inrichting van de scholen als een verantwoordelijkheid van het bestuur. Nog daargelaten hoe, zeker bij het bestaan van combinatiefuncties, het fenomeen «managementlaag» uniform zou kunnen worden gedefinieerd, het voorliggend wetsvoorstel beoogt nadrukkelijk niet om op die eigen verantwoordelijkheid van de besturen in te breken. Eerder in deze Nota zijn wij – voor zover wij dat konden – overigens ook al ingegaan op de ontwikkeling van de hoeveelheid management.

Deze leden vragen vervolgens wat de relatie is tussen het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel samenwerkingsscholen. De totstandkoming van een samenwerkingsschool in de zin van het wetsvoorstel samenwerkingsscholen (Kamerstukken 32 134) is aan te merken als een scholenfusie in de zin van de WPO, WEC of WVO. Bij inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel fusietoets is voor een dergelijke fusie in ieder geval een fusie-effectrapportage vereist. Daarnaast is in wetsvoorstel 32 134 de totstandkoming van de samenwerkingsschool afhankelijk van de beslissing van de minister. Daarbij is al bepaald dat de samenwerkingsschool – als uitzondering op het duale bestel – alleen tot stand kan komen wanneer de continuïteit van het openbaar of het bijzonder onderwijs gehandhaafd kan blijven en de school daardoor niet onder de opheffingsnorm blijft of geraakt. In het wetsvoorstel fusietoets wordt een soortgelijke lijn ook aangehouden ten aanzien van de toetsing door de minister van een besturenfusie die leidt tot de totstandkoming van een samenwerkingsbestuur.

Anders dan de leden van de PvdA-fractie veronderstellen is het in algemene zin niet zo, dat alleen scholen die onder de opheffingsnorm vallen mogen fuseren. Er is voor scholen in het primair onderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs uitsluitend voorgesteld om een fusie tussen besturen (hier wordt eveneens bestuursoverdracht mee bedoelt) in een dergelijke situatie niet toe te staan als het gaat om

besturen van openbaar en bijzonder onderwijs. De reden voor deze specifieke bepalingen – dit ook in de richting van de VVD – vloeit direct voort uit de wens van het behoud van het duale karakter (openbaar naast bijzonder onderwijs) van ons onderwijsbestel. In zijn advies wijst de Onderwijsraad ook op dit belang. De regering is van mening dat alleen in uitzonderingsgevallen van het dreigend verdwijnen van een openbare en/of bijzondere scholen, inbreuk op dit wezenlijke karakter van het stelsel, behoort te worden gemaakt.

De leden van de SP-fractie vragen de regering naar de mogelijkheden om zogenaamde sluiproutes, bedoeld om de fusietoets en de mogelijkheid een bekostigingssanctie opgelegd te krijgen te omzeilen, af te snijden. Zoals eerder uiteengezet achten wij andere vormen van samenwerking van scholen dan door middel van fusies in het algemeen geenszins laakbaar en soms zelfs een goed alternatief voor een fusie. Het maakt het bijvoorbeeld mogelijk om zelfstandigheid te combineren met de voordelen van samenwerking, zoals in facilitaire sfeer. Wij geven er daarom de voorkeur aan om in dit verband geen algemene uitspraken te doen, maar zaken van geval tot geval te beoordelen.

Voorts vragen ze hoe de regering de zogenaamde fusieprikkels, veroorzaakt door de invoering van de lumpsum-financiering, gaat afremmen. Zij doen hiervoor een aantal suggesties. Bijvoorbeeld door extra ondersteuning van besturen met maar één school, de zogenaamde éénpitters, of mogelijk door basisscholen een conciërge en een administratieve kracht te garanderen. Deze leden vragen in dit verband of de regering ook bereid is om te onderzoeken welke verantwoordelijkheden weggenomen kunnen worden bij schoolbesturen zoals het vaststellen van de lerarensalarissen. Op deze vragen en suggesties merken wij in algemene zin op dat er vele redenen of aanleidingen voor instellingen kunnen zijn om te willen fuseren. Extra taken en verantwoordelijkheden, die samenhangen met de invoering van de lumpsum-financiering kunnen zo'n aanleiding zijn. De oplossing is niet altijd gelegen in een fusie. Vandaar dat de betrokken schoolbesturen in de FER ook moeten aangeven welke alternatieven voor een fusie zijn overwogen en waarom hiervoor niet is gekozen. Uiteindelijk dient de keuze voor een fusie na een afweging tussen eventuele alternatieven uiteindelijk op draagvlak van alle betrokkenen te steunen. Bij de noodzaak van aanvullende ondersteuning maakt het uiteraard uit wat de omvang is van de school die de bestuurlijke éénpitter bestuurt. Die bestuurlijke éénpitters die een kleine(re) school besturen komen nu al in aanmerking voor een kleine scholentoeslag voor hun school. Daarnaast worden deze scholen ontzien bij de in de OCW-begroting 2010 opgenomen besparing op bestuur en management. Voor deze scholen blijft het professionaliseringsbudget bestaan. Daarnaast blijven bestuurlijke éénpitters buiten beeld bij de besparingen die het gevolg zijn van het voorstel om voortaan de extra tussentijdse bekostiging voor leerlingengroei te beoordelen op bestuursniveau in plaats van schoolniveau. Dit illustreert dat wij er aan hechten dat in het stelsel een adequate voorziening voorhanden is die bestuurlijke en institutionele kleinschaligheid mogelijk maakt én houdt. Op basis van de regeling «Loonkostensubsidie ondersteunend personeel basisscholen» hebben nu ongeveer 2 000 basisscholen een (nieuwe) conciërge of administratieve kracht voor onbepaalde tijd kunnen aannemen. De regering is van mening dat zij dus reeds een fors deel van de gevraagde maatregelen heeft getroffen. Wij zien geen noodzaak voor een onderzoek naar de mogelijkheden om verantwoordelijkheden weg te nemen bij schoolbesturen. Er is geen enkele aanwijzing dat vanuit schoolbesturen (kleine of grote) wordt aangedrongen op het verminderen van verantwoordelijkheden en de bevoegdheden die daarmee gepaard gaan. Ten aanzien van de meer specifiek door deze leden genoemde suggestie om de lerarensalarissen centraal vast te

stellen merken wij op dat, met uitzondering van het PO, deze bevoegdheid voor alle sectoren gedecentraliseerd is richting de sociale partners. Het kabinet heeft op geen enkele wijze de behoefte om hierin verandering te brengen, behoudens het streven om, indien de voorwaarden daarvoor vervuld zijn, deze lijn ook te realiseren voor het PO.

Zoals in de beantwoording van de Kamervragen van leden Jasper van Dijk en Smits (beiden SP) al is aangegeven (Vergaderjaar 2009–2010, 2009Z14316) vinden wij het in principe niet wenselijk dat er fusies plaatsvinden, vooruitlopend op de invoering van een fusietoets. Dit is per brief aan alle besturen kenbaar gemaakt. Er kunnen zich desondanks omstandigheden voordoen die voor scholen aanleiding geven tot fuseren, bijvoorbeeld als anders de continuïteit van het onderwijs in gevaar komt. Een algehele fusiestop achten wij dan ook niet wenselijk. Dat neemt niet weg dat we bij scholen die een voornemen tot fuseren kenbaar maken aandringen om terughoudend te zijn. Instellingen in het hoger onderwijs die vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel overgaan tot een fusie is en zal worden gevraagd zo veel mogelijk te handelen in de geest van het wetsvoorstel en daartoe een fusie-effectrapportage op te stellen en in te dienen.

De vraag van deze leden of de fusieplannen van twee scholen in de Achterhoek alsmede de geplande fusie tussen het Regio College en het Horizon College in Noord-Holland de fusietoets zouden doorstaan kan vanzelfsprekend pas worden beantwoord aan de hand van over te leggen stukken. Nog daargelaten de mate van concreetheid van deze voornemens zou het speculatief zijn om daar nu op voorhand en ongefundeerd over te spreken. Een zorgvuldige procedure zou er voorts toe leiden, dat dergelijke fusies ter advisering worden voorgelegd aan de in te stellen adviescommissie. Overigens is inmiddels bekend geworden dat het Regio College en het Horizon College afzien van de voorgenomen fusie.

De leden van de fractie van de VVD hebben het ons inziens bij het rechte eind als zij vaststellen dat het uiteindelijke doel van het wetsvoorstel is, de situatie in de vestigingen van scholen en in de klas te verbeteren. Het voorstel beoogt – samen met andere middelen overigens – de menselijke maat en daarbij de kwaliteit van school en het gegeven onderwijs, te behouden en waar nodig te versterken.

Zij vragen voorts waarom fusies van openbare en bijzondere besturen automatisch aan een fusietoets worden onderworpen, terwijl het onderscheid tussen openbaar en bijzonder op de vestigingen gewoon overeind blijft. Het antwoord daarop is dat het samengaan van besturen van verschillende richtingen vaak erg gevoelig ligt en ook een inbreuk is op het duale karakter van het onderwijsbestel. Het bevoegd gezag – als drager van de onderwijsvrijheid – verzorgt namelijk zowel openbaar als bijzonder onderwijs. Ook juridisch is het ontstaan van een samenwerkingsbestuur bijzonder. Alle betrokken scholen willen zo veel mogelijk hun eigen identiteit behouden terwijl dit niet altijd vanzelfsprekend is. Deze identiteit gaat alle betrokkenen (ouders, leraren, leerlingen) aan het hart. Hoe hier mee om wordt gegaan voor, tijdens en na een fusie is voor betrokkenen, maar ook voor de keuzevrijheid op de langere termijn, van groot belang. Daarom heeft dit bij de toetsing van een fusievoornemen speciaal onze aandacht. We zijn het intussen niet eens met de stelling van deze leden dat alle keuzemogelijkheden bij een dergelijke fusie altijd overeind blijven. Op bestuurlijk niveau zijn er immers wel gevolgen. Eerder hebben we al uiteengezet waarom we dit, gegeven het duale karakter van het onderwijsbestel, niet altijd wenselijk vinden. Daarnaast kan het ook zo zijn dat de identiteit van de scholen in kwestie op de termijn alsnog aangetast wordt als daarover geen goede afspraken zijn gemaakt.

In reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie om kort uit te leggen waarom er zonder fusietoets een machtsconcentratie van besturen in bepaalde regio's zou optreden en waarom dit een probleem is, overwegen wij het volgende. De fusietoets beoogt onder meer de keuzevrijheid voor leerlingen en ouders te waarborgen. Zolang de keuzevrijheid gegarandeerd is bestaat er voor ouders en leerlingen altijd een mogelijkheid om voor een alternatief te kiezen. Het is in de afgelopen jaren gebleken dat, zonder dat dit gestimuleerd werd door de overheid, er in bepaalde regio's aanzienlijke bestuurlijke concentraties zijn opgetreden. Dit heeft geleid tot enkele zeer grote bestuurlijke conglomeraten. Dit heeft een dominantie van de betreffende besturen in de regio's waar zij actief zijn tot gevolg. Daardoor is er sprake van een sterk verminderde keuzevrijheid voor ouders en leerlingen, maar ook voor docenten. Bovendien bestaat het risico dat deze grote besturen ten opzichte van andere (bestuurlijke) partijen in hun omgeving een te dominante positie krijgen.

De vraag van deze leden of de regering verwacht dat als gevolg van de fusietoets een groei aan alternatieve samenwerkingsvormen tussen besturen zal optreden beantwoorden wij positief. De regering beoogt en verwacht dat als gevolg van de verplichting tot het opstellen van de FER bij (besturen)fusies een (nog) meer systematische afweging plaatsvindt voor (bestuurlijke) alternatieven voor een fusie. Zoals de Onderwijsraad in zijn advies aangeeft mogen alternatieve rechtsvormen zoals de coöperatie zich in een toenemende belangstelling verheugen. Wij sluiten zeker niet uit dat het onderhavige wetsvoorstel deze op zichzelf positieve ontwikkeling, verder bevordert. In het hoger onderwijs bestaan alternatieve samenwerkingsvormen al, bijvoorbeeld op grond van het samenwerkingsartikel 8.1 in de WHW, zoals aangegeven in de memorie van toelichting. De Universiteit van Amsterdam en de Hogeschool van Amsterdam, twee instellingen die niet kunnen fuseren, werken al jaren zeer nauw samen. Wij verwachten overigens niet dat dergelijke vormen van samenwerking in deze sector zullen toenemen als gevolg van de invoering van de fusietoets.

Op de vraag van deze leden over het verschil in effect op de leerling tussen verregaande samenwerking en fusie kunnen wij voorshands niet eenduidig antwoord geven. Een dergelijke effect hangt immers ook samen met allerlei andere factoren, zoals aantallen leerlingen of deelnemers per vestiging, de organisatie en kwaliteit van de medezeggenschap, de wijze waarop het bestuur is ingericht, alsmede de kwaliteit van de bestuurders.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts waarom in het opleggen van de toetsdrempel in het primair onderwijs niet meer rekening is gehouden met regionale verschillen. Wij hebben bij het maken van het wetsvoorstel als volgt overwogen. Een denkbare optie is om de hoogte van de toetsdrempel in het primair onderwijs te koppelen aan de bevolkingsdichtheid, zoals dat ook het geval is voor de stichtings- en opheffingsnormen. Een dergelijke optie heeft echter als belangrijk nadeel dat het voor betrokken partijen (ouders, leraren, schoolleiding en bestuur) niet direct duidelijk is of een fusietoets wel of niet van toepassing is. Dit is ook de reden dat de Onderwijsraad in zijn advies kiest voor een uniforme, landelijk geldende toetsdrempel. Bij toepassing van de bevolkingsdichtheid zou de toetsdrempel per gemeente verschillen en wettelijk moeten worden vastgesteld. Daarnaast zou ook een wettelijke voorziening moeten worden getroffen indien een fusie het voorzieningenniveau in meer dan één gemeente raakt. Dit alles komt de inzichtelijkheid en eenvoud van het wetsvoorstel niet ten goede.

Doordat de factor van bevolkingsdichtheid meeweegt bij de hoogte van de stichtings- en opheffingsnormen is er geen dwingende reden om de toetsdrempel voor de bestuursomvang in landelijke gebieden lager te



stellen dan voor de bestuursomvang van scholen in dichterbevolkte gebieden. De gemiddelde omvang van scholen in dunbevolkte gebieden ligt beduidend lager dan van scholen in verstedelijkte gebieden. Dit is de reden geweest dat de regering niet de aanbeveling van de Onderwijsraad heeft overgenomen om de toetsdrempel in het PO uit te drukken in een leerlingaantal van 2500. Dit aantal leerlingen vertegenwoordigt immers juist in landelijke gebieden in de regel een fors hoger aantal scholen dan in stedelijke gebieden. Daarnaast geeft een drempel die is uitgedrukt in een aantal scholen, ook beter weer hoe het is gesteld met de variëteit in het aanbod en de positie daarin van het betrokken schoolbestuur. In het kader van de hoorzitting over het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de Onderwijsraad aangegeven zich in deze benadering te kunnen vinden.

Vervolgens vragen deze leden of – samengevat – het niet wijzer ware om de besluitvorming over fusies op lokaal niveau te laten plaatsvinden, gelet op de bekendheid met de lokale situatie en de niet duidelijk afgebakende criteria. Wij menen goede redenen te hebben om daartoe niet over te gaan. Om te beginnen is het begrip «lokale situatie» niet geheel eenduidig; het kan immers ook gaan om voorgenomen fusies van scholen op verschillende schaal. Voorts hebben wij er welbewust voor gekozen om de norm zo open te houden als deze in het voorstel geformuleerd is. Feitelijke toepassing daarvan zal afhangen van de aard en de schaal van de voorgenomen fusie, tegen de achtergrond van een veelheid aan contextuele gegevens, welke beschreven moeten worden in de fusie-effectrapportage. Zo maakt het bijvoorbeeld nogal uit of er een fusie van VO scholen wordt voorgenomen in een gebied van ca. 100 000 inwoners in de Randstad of in de Friese Zuidwesthoek. Even welbewust stellen wij derhalve om voor de fusietoets in handen te leggen van de minister van OCW. Daarmee wordt niet alleen kennis en expertise gebundeld, maar ook – mede tegen de achtergrond van de open normstelling – de rechtszekerheid gediend. Ten slotte maakt deze keuze onversneden helder wie er, juridisch en politiek, verantwoordelijk is voor de uitkomsten van de toetsing.

In antwoord op de vraag van deze leden, hoe politieke willekeur, als gevolg van het ontbreken van duidelijk afgebakende criteria voor keuzevrijheid, wordt voorkomen, verwijzen we vooreerst naar de beantwoording van de vragen die zijn gesteld over de onafhankelijke toetsing, toetsing door de NMA en andere instanties, eerder in deze Nota. Daar hebben we ook al gewezen op de mogelijkheid van politieke controle van de minister vanuit het Parlement. Dat daarbij politiek debat kan ontstaan is evident. Maar daarnaast is er ook sprake van een stelsel dat een objectieve en juiste benadering wellicht niet waarborgt, maar toch in belangrijke mate bevordert. In kort bestek komt het er op neer dat in de eerste plaats een onafhankelijke commissie de minister adviseert over fusies en waar de minister voornemens is af te wijken van dit advies zal hij dit slechts gemotiveerd kunnen doen. In de tweede plaats wordt politieke willekeur tegengegaan doordat tegen het besluit van de minister beroep openstaat bij de administratieve rechter. Ten slotte zal zich door de opbouw van jurisprudentie rond toetsing van gevallen een in toenemende mate eenduidig kader ontwikkelen waaraan fusies zullen worden getoets. De vrees van de VVD-fractie voor toenemende juridisering delen wij intussen niet. Dat baseren wij op de overweging, dat door de verschillende denkbare vormen van fusie(voornemens) en de regionale verschillen het zeer wel doenlijk zal zijn om bij de feitelijke toetsing maatwerk te leveren. Het is daarbij niet het oogmerk om rauwelings «uitspraken» te doen. Het gaat er veeleer om, de organisaties er toe te bewegen zich te vergewissen van de verschillende mogelijkheden die zich bij voorgenomen samenwerking voordoen en zich primair daarbij te verstaan met hun onmiddellijke omgeving.

De leden van de Christen Unie-fractie zetten vraagtekens bij de mogelijkheden van de fusietoets bij het behouden van regionale variatie in het onderwijsaanbod als er uitsluitend op afzonderlijke fusies wordt getoetst. De beoordeling van een afzonderlijke fusie leidt er in onze ogen toe dat met de fusietoets maatwerk kan – en vaak zal moeten – worden geleverd. Daarbij kunnen de benadering van het bevoegd gezag, de opvattingen van andere betrokkenen en het naar verwachting resterende aanbod in de weging worden betrokken maar ook, afhankelijk van het type onderwijs, bijv. reisafstanden en -duur. Ook al zouden er vervolgens, na het afronden van meerdere fusietoetsen, tendensen zichtbaar worden in wat kennelijk als een «acceptabele denkrichting» zou kunnen worden beschouwd, dan nog blijft het maken van een fusie-effectrapportage en het beoordelen van een fusievoornemen maatwerk. Na elke voltooide fusie is een nieuwe situatie ontstaan die weer het uitgangspunt vormt voor de toetsing van volgende fusieaanvragen in de betreffende regio en sector. Daarmee is ook een gegeven dat in beginsel elke fusie een bepaalde verandering in het onderwijsaanbod betekent. In hoeverre bij afzonderlijke fusies een significante belemmering voor de keuzevrijheid en de variatie en diversiteit in het aanbod aan de orde kunnen zijn, zal per geval bekeken moeten worden.

In het verlengde hiervan vragen deze leden een nadere toelichting op de verhoudingen tussen enerzijds personeel, ouders en leerlingen en anderzijds de minister. Het komt ons voor dat die verhouding vooral van indirecte aard zal zijn. Immers, wanneer we goed de rollen van de verschillende partijen onderscheiden, zien wij een eerste initiatief bij het bestuur of de besturen. Indien zich een fusievoornemen ontwikkelt zal dat door dat bestuur met de betrokken geledingen en mogelijk andere stakeholders worden besproken. Dat leidt uiteindelijk tot een fusie-effectrapportage, die – nog steeds door het bestuur – formeel aan de medezeggenschap wordt voorgelegd. Vervolgens zijn er meerdere varianten denkbaar, variërend van ongeclausuleerde instemming van alle geledingen via verdeelde opvattingen tot het ontbreken van instemming over de volle breedte van de medezeggenschap. Het laat zich raden dat, naar de mate dat laatste meer het geval is, het bestuur bij het voorleggen van de fusie-effectrapportage, meer heeft uit te leggen. Omgekeerd kan het inderdaad zo zijn dat alle betrokken geledingen het bestuur uit overtuiging volgen in het geformuleerde fusievoornemen. Eerst als dat voornemen leidt tot een zodanig ernstige verschraling in de variëteit van het onderwijsaanbod dat het resultaat van de voorgenomen fusie bijvoorbeeld voor de betrokken regio als niet acceptabel moet worden aangemerkt, zou het kunnen zijn dat de minister de opvattingen van personeel, ouders en leerlingen passeert. In een dergelijk geval kan hij de opvattingen van de *huidige* ouders en leerlingen niet voldoende vinden om de mogelijkheden van *toekomstige* ouders en leerlingen niet of niet verder te beperken. Samengevat zouden wij dit vraagstuk als volgt willen benaderen. Het draagvlak bij (de huidige) betrokkenen weegt heel zwaar. Zonder instemming van de medezeggenschap kan een fusievoornemen in feite niet met vrucht ter toetsing worden voorgelegd. \* Toch kan het zo zijn dat er andere belangen meespelen die uiteindelijk kunnen leiden tot een weigering van een fusieverzoek. De minister en de onafhankelijke adviescommissie bezien het fusievoornemen in kwestie (naar verwachting) met een bredere blik dan de (huidige) direct betrokkenen. Als de minister meent dat een groter belang (bijv. binnen de regio) toch zwaarder weegt dan het positief advies op of instemming met respectievelijke de advies- of instemmingsaanvraag betreffende het fusievoornemen, kan het verzoek worden afgewezen. Met de beantwoording van deze vragen – zo melden we nu reeds – lopen wij ook al enigszins vooruit op de nog te bespreken vragen van de D66-fractie over de WMS als mogelijke wettelijke basis voor de fusietoets.

De leden van de CU-fractie vragen vervolgens in hoeverre de overheid een rol heeft waar het gaat om pedagogisch-didactische concepten en hoe zich dit verhoudt tot het pedagogisch-didactisch concept als toetssteen voor keuzevrijheid. Wij kunnen daar kort over zijn: de overheid heeft daar zelf geen actieve rol in, anders dan in het bevorderen dat keuzes mogelijk zijn. Met dit wetsvoorstel wil de regering dan ook bijdragen aan reële keuzevrijheid voor ouders en leerlingen. Voor het funderend onderwijs is cruciaal dat ouders en leerlingen de keuze hebben uit verschillende richtingen. Als een fusie verder leidt tot een substantiële afname van de variatie in pedagogisch-didactische concepten in vergelijking met de situatie voor de fusie zal dat zwaar wegen in de fusietoets.

Maar aan de andere kant realiseren we ons dat niet elke fusie tot verschromping van het aanbod hoeft te leiden. Eerder gaven we al het voorbeeld van een fusie die tot behoud leidt van (een vestiging van een) school, die onder de opheffingsnorm dreigt te geraken. In een andere variant kan het gaan om het behoud van (krimpende) studierichtingen of juist het gezamenlijk ontwikkelen van nieuwe, beide tot uitdrukking komend in een vorm van wat als interne variëteit kan worden aangemerkt. In de richting van de leden van de CU-fractie benadrukken wij, dat die (beoogde) interne variëteit tot uitdrukking zal worden gebracht in de fusie-effectrapportage. Daarin geven besturen aan hoe zij vormgeven aan variatie van onderwijs. Wij zien niet in waarom de overheid – evenals bijvoorbeeld ouders – niet in staat zou zijn om zich wat dat betreft een oordeel te vormen.

De vrijheid van inrichting kent grenzen bij de wet en via de wet door de bekostigingsregels gesteld. Voorliggend wetsvoorstel voegt daar wel een grens aan toe, op min of meer dezelfde voet als opheffingsnormen dat doen. Maar zo'n grens doet aan het onderliggend beginsel niet aan af. Veeleer zal het wetsvoorstel er toe leiden dat instellingen, waar het voor-nemen wordt opgevat met anderen te gaan samenwerken, hun omgeving kunnen overtuigen van nut en noodzaak, met inachtneming van andere vormen van samenwerking dan fusie.

Of de regering in plaats van een fusietoets ook een meldingsplicht heeft overwogen, zo vroegen de leden van de SGP-fractie, al dan niet met de bevoegdheid dat de minister binnen een bepaalde termijn bezwaar kan maken. Een dergelijke variant hebben we overwogen maar als te licht en te complex in de uitvoering verworpen. Een meldingsplicht zou inderdaad alleen maar zinvol zijn als daar een mogelijkheid voor de minister deel van uitmaakt om bezwaar te maken, met inbegrip van de mogelijkheid om – als uiterste middel – de voorgenomen fusie ook daadwerkelijk te stuiten. Dat is een minder gebruikelijke rechtsfiguur. Bovendien kan zij minder genuanceerd worden ingezet of kan verwarring ontstaan over te hanteren termijnen. Zo lijkt de minister in die variant minder de mogelijkheid te hebben om bijvoorbeeld van oordeel te zijn, dat de fusie-effectrapportage onvoldoende duidelijk is maar dat door aanvulling een beter oordeel mogelijk zou zijn. Met de in het wetsvoorstel opgenomen *lex silentio positivo* is voorts beoogd om de procedure van goedkeuring zo «licht» mogelijk te laten zijn. Wij benadrukken dat zo'n besluit uiteindelijk het sluitstuk vormt van een heel proces. De legitimatie en verantwoording, waar deze leden over spreken, vinden immers zeer goeddeels in het voortraject plaats: niet alleen door het opstellen van een fusie-effectrapportage, maar vooral ook in de dialoog daarover. Wij zijn het in dat opzicht dan ook – denken wij – met elkaar eens. De fusietoets is van zo'n proces de laatste stap die wij zeker niet als diskwalificatie van de bestaande systematiek zouden willen zien, maar veel meer als een kwaliteitsslag er van.

Tegen die achtergrond zien wij dan ook de noodzaak van een fusietoets ondanks, zoals deze leden terecht stellen, dat er in het kader van fusievorming voor diverse geledingen al wettelijke bevoegdheden zijn. De fusietoets versterkt ten eerste de uitoefening van deze bevoegdheden en bevordert het gewicht dat aan de inbreng van verschillende geledingen wordt gehecht. De fusietoets voegt daaraan bovendien toe de toetsing op variëteit, iets dat moeilijk aan interne belanghebbenden kan worden overgelaten. Bovendien blijken in de praktijk de processen op het vlak van de medezeggenschap rondom fusies niet altijd helemaal naar wens te verlopen. Het blijkt zinvol de countervailing power van de betrokkenen tegenover het bestuur te verduidelijken en te vergroten. Dat gebeurt nu in de vorm van dit wetsvoorstel, waarmee de overheid de medezeggenschapsorganen een instrumentarium aan reikt dat zij kunnen gebruiken om hun wettelijke bevoegdheid nog beter te kunnen benutten. Door de hierin opgenomen eisen zijn besturen nog meer genoodzaakt zich reken-schap te geven van hun plannen in de richting van ouders, leerlingen, deelnemers en hun maatschappelijke partners. Voorts onderstreept het wetsvoorstel het belang van de keuzevrijheid.

Het verruimen van de bevoegdheden van diverse geledingen in plaats van het invoeren van een fusietoets, zoals de leden van de SGP-fractie suggereren, achten wij geen bruikbaar alternatief. Er is immers niet zo zeer sprake van een tekort aan bevoegdheden als wel vooral van een ongelijke kennispositie tussen bestuur en management van scholen enerzijds en organen voor medezeggenschap anderzijds. Daarenboven biedt de in het wetsvoorstel neergelegde keuze een waarborg voor een afgewogen en zorgvuldig besluitvormingsproces. Met het fusie-effectrapport beogen wij dat te borgen door systematisch alle relevante factoren de revue te laten passeren. Daarnaast heeft de minister een andere, aanvullende rol ten opzichte van de medezeggenschap. De minister toetst het fusiebesluit aan een bredere context (keuzevrijheid in een bepaald gebied), die de grenzen van het concrete fusiegeval kunnen overstijgen.

Wij benadrukken richting deze leden dat wij het niet direct voor de hand vinden liggen om bij dit wetsvoorstel het begrip «richting» centraal te stellen. De Grondwet laat de keuze voor een richting nu juist aan de initiatiefnemers van scholen. De overheid heeft slechts tot taak en tot verantwoordelijkheid daartoe de ruimte te bieden. Of bij een fusietoets dan ook scholen van een bepaalde richting zullen samengaan met die van een andere richting kan – behoudens waar het openbaar onderwijs betreft – dan ook geen grond zijn om een fusie niet toe te staan. Anders is dat bij het onderwijsaanbod. De regering maakt zich sterk voor (niet zozeer een variëteit als wel) voldoende en voldoende gespreid onderwijs, met inbegrip van – zoals wij eerder reeds uiteenzetten – waar mogelijk ook variëteit in pedagogisch-didactische concepten.

Ten verfolge daarop wijzen we er op dat het niet aan de minister is om keuzes te maken inzake gevoelige punten als richting, identiteit en didactiek. Die keuzes worden beschreven in de onderscheiden fusie-effectrapportages en door de besturen met hun maatschappelijke partners en de geledingen in hun school besproken. Pas het resultaat daarvan wordt aan de minister voorgelegd. Die kan aan datgene wat hem wordt voorgelegd zelf niets wijzigen. Van «een nauwelijks geclausuleerde beoordelingsbevoegdheid» voor de minister zouden wij, anders dan de hier aan het woord zijnde leden, dan ook zeker niet willen spreken. De minister kan er wel op toezien dat alle te maken keuzes goed beschreven zijn en in het proces iedereen goed tot zijn recht is kunnen komen. De enige materiële toets die de minister vervolgens nog heeft is die, of het betreffende onderwijs in het betreffende gebied door een voorgenomen fusie niet te veel zou verschromelen. Het kan inderdaad in een dergelijk geval wenselijk zijn dat de

minister goedkeuring aan een voorgenomen fusie onthoudt, ook als de betrokken medezeggenschapsraden met het voornemen hebben ingestemd.

### 3 Financiële gevolgen

De leden van de fracties van de PvdA, het CDA en de VVD vragen hoeveel fusieverzoeken de regering ieder jaar verwacht en hoeveel capaciteit (in fte) naar verwachting nodig is om deze te behandelen. Ook vragen de leden van de CDA-fractie of Actal kan aangeven wat de verwachte lastendruk voor scholen is, uitgedrukt in administratieve lasten (fte's)? Deze leden vragen of de regering van mening is dat het genoemde bedrag van € 35 000 per jaar proportioneel is ten aanzien van de doelstelling van het wetsvoorstel. Het is moeilijk te voorspellen hoeveel fusieverzoeken er ieder jaar daadwerkelijk zullen worden voorgelegd aan de minister. Het veronderstelt dat de overheid inzicht zou hebben in fusievoornemens van individuele schoolbesturen. Dat is niet het geval. Daarnaast is ook lastig in te schatten in hoeverre het wetsvoorstel van invloed is op het proces van fusievorming, in die zin of dit er toe leidt dat minder voornemens tot feitelijke realisatie leiden. Afgezien van deze onzekerheden en om toch een globale indicatie te geven is op basis van gegevens van voorgaande jaren de volgende inschatting gemaakt voor de komende paar jaar. In het primair onderwijs worden er, rekening houdend met de toetsdrempel, jaarlijks 40 besturenfusies en 20 scholenfusies verwacht. In het VO worden er jaarlijks 5 scholenfusies en 10 bestuurlijke fusies verwacht. In de BVE- en de HO-sector zal naar verwachting 1 fusie per twee jaar plaatsvinden. Gezien de geringe consequenties in termen van een verwachte toename van de administratieve lastendruk heeft Actal geen toets op de administratieve lasten uitgevoerd. Derhalve is een berekening van de administratieve lastendruk in aantallen fte's niet gemaakt. Dat is een afwijking binnen het College zelve, maar duidt er wel op dat de dezerzijds berekende € 35 000 als niet onrealistisch is beschouwd, zowel in hoogte van dat bedrag als in proportionaliteit. Voor de goede orde, de belasting in termen van personele capaciteit zal zeer gering zijn, aangezien de fusietoets een zodanige opzet kent dat er weinig extra werkzaamheden te verrichten zijn ten opzichte van fusies zonder toets. De extra werkzaamheden betreffen vooral het bijeenbrengen van informatie die in het kader van een fusie toch al noodzakelijk is. De regering acht de kosten ad. € 35 000,- in evenwicht met het maatschappelijke belang dat de fusietoets dient. Uitgaand van de hierboven genoemde aantallen komen de (meer-) kosten per fusie globaal neer op € 460,-. De regering is van mening dat dit slechts een beperkte financiële belasting is. Voorts moet worden overwogen dat besturen ook thans reeds aanzienlijke kosten maken wanneer zij voornemens zijn te fuseren. Immers, ook nu dienen besturen hun besluitvorming voor te bereiden, hun voornemens te onderbouwen en hun medezeggenschapsorganen te betrekken. Daar zijn eveneens kosten mee gemoeid. Voor de behandeling van deze verzoeken zal op het ministerie van OCW een personele capaciteit van maximaal 5 fte gemoeid zijn. Dit is met inbegrip van de ondersteuning van de commissie die de minister zal adviseren ten aanzien van fusieverzoeken. Afhankelijk van de aantallen bezwaarschriften en beroepschriften kan eventueel additionele capaciteit noodzakelijk zijn. Waar – dit specifiek in de richting van de fractie van de VVD – binnen het ministerie de werkzaamheden te zijner tijd zullen worden ondergebracht is nog geen uitgemaakte zaak. Dat is bovendien minder aan de orde, omdat in alle gevallen de minister verantwoordelijk zal zijn.

Eveneens op een vraag vanuit de VVD-fractie merken wij nog op dat, gelet op het aantal te verwachten fusies per jaar, wij niet of nauwelijks meet-

bare effecten voor de rechterlijke macht uit het wetsvoorstel zien voortvloeien.

#### **4 Overleg met onderwijsorganisaties**

De leden van de D66-fractie merken op dat de opvattingen van de belanghebbenden voor deze leden ook van invloed zijn. Tijdens het rondetafelgesprek, dat de Kamercommissie voor OCW op 7 oktober jl. heeft gehouden, werd duidelijk dat zich een tweedeling aftekent als het gaat om steun voor dit wetsvoorstel. De brancheorganisatie voor besturen in het basis-, speciaal basis- en (voortgezet) speciaal onderwijs (PO-raad), VO-raad en de AOb zijn zeer kritisch over het wetsvoorstel en vinden het niet nodig een fusietoets in te voeren. Zij noemen de extra administratieve belasting voor de scholen en kunnen dit voorstel niet rijmen met de fusieprikkels die nog steeds door dit kabinet worden gegeven. Ook zette de fractie van D66 vraagtekens bij «remmen en gas geven tegelijk» en had daarom ook in haar tegenbegroting voorgesteld, fusieprikkels af te schaffen.

Verwacht wordt dat de fusietoets weinig gevolgen voor de rijksbegroting zal hebben, zo beantwoorden we de daarop betrekking hebbende vragen vanuit de fractie van D66. Dat geldt voor de toetsing van fusies van rechtspersonen, scholen en instellingen. Voor individuele besturen of instellingen kunnen er financiële consequenties zijn als de toets negatief uitpakt. Dat heeft onder meer te maken met de mogelijkheid dat instellingen of bestuurlijke eenheden van een bepaalde omvang efficiënter kunnen werken dan andere en daardoor uitgaven kunnen verschuiven naar het primaire proces. Besturenfusies hebben in het primair onderwijs voor de rijksbegroting géén gevolgen. Dat geldt voor zowel een toename als een afname van het aantal besturen. In het bekostigingssysteem ontvangen de besturen als rechtspersoon (de bevoegde gezagsorganen) de rijksvergoeding, maar de individuele scholen vormen de eenheid van bekostiging. De omvang van een bestuur is geen indicator voor de hoogte van de rijksvergoeding. Scholenfusies – in primair onderwijs doorgaans het gevolg van een (dreigende) opheffing van zelfstandige scholen die niet voldoen aan de instandhoudingsnorm – hebben nauwelijks gevolgen voor de rijksbegroting, zowel positief als negatief. Op basis van ervaringsgegevens wordt in de jaarlijkse raming ervan uit gegaan dat het aantal scholenfusies tengevolge van opheffing van scholen gelijk is aan het aantal nieuw gestichte basisscholen. Het totale aantal basisscholen blijft dus in de meerjarenraming constant. Onder de bekostigingssystematiek van het primair onderwijs leiden scholenfusies niet tot extra uitgaven. Integendeel, door een scholenfusie vervalt de vaste voet in de rijksvergoeding (onder meer uitgekeerd door een directietoelage) van de school of scholen die door de fusie worden opgeheven. Ook dit effect zal klein zijn. De financiële gevolgen van fusietoets in het speciaal onderwijs zijn nihil. De verwachting is dat op jaarbasis twee besturen fuseren. Het fuseren van scholen is bekostigingstechnisch niet aantrekkelijk. Ook is het vanwege een groei van het aantal leerlingen in het (v)so niet noodzakelijk geweest scholen te sluiten. Gelet hierop verwachten we geen kosten voor fusietoetsen op schoolniveau. Ook voor het voortgezet onderwijs geldt dat de toets op bestuurlijke en institutionele fusies nauwelijks financiële gevolgen heeft. Bestuurlijke fusies hoeven immers niet tot institutionele fusies te leiden. Institutionele fusies blijven mogelijk als een school met opheffing wordt bedreigd (anders zou het kunnen leiden tot extra wachtgelden of claims voor extra bekostiging). Het afkeuren van fusies van scholen die niet met opheffing worden bedreigd, leidt niet tot extra uitgaven voor OCW. Wat de bve-sector betreft, maakt het in de hoogte van de bekostiging niet uit of sprake is van een institutionele of rechtspersonenfusie. Er zijn daarom geen nadelige gevolgen voor de rijksbegroting. De bve-instellingen worden voor het aantal deelnemers bekostigd. De



betalingen worden gedaan aan de stichting of de rechtspersoon die de onderwijsinstellingen in stand houdt. Een rechtspersoon heeft één of meerdere onderwijsinstellingen onder zich. Besturen- of instellingenfusies in het hoger onderwijs hebben geen gevolgen voor de rijksbegroting. Dit alles zo zijnde is de vraag naar voor- of nadelen voor onderwijsinstellingen wel op macroniveau, maar nog niet steeds goed op het niveau van individuele besturen, scholen of instellingen te beantwoorden. Dat hangt immers niet alleen van de bekostigingssystematiek af, maar ook van de vraag, of de beoogde fusie een (voor de bedrijfsvoering van de organisatie) ideaaltypische omvang dichterbij brengt dan wel verder weg doet geraken.

Met aanneming van dit wetsvoorstel worden niet alle fusieprikkels stopgezet, zoals de leden van de fractie van D66 informeerden. Wij verwijzen naar het eerder in deze Nota genoemde onderzoek naar fusieprikkels en benadrukken daarbij, dat het niet alleen om financiële prikkels behoeft te gaan. Ook bijv. institutionele onderwerpen kunnen aanleiding zijn om te willen fuseren. Voorts kunnen bepaalde overwegingen elkaar versterken of juist tegenwerken. Om die reden achten wij dat bredere onderzoek van belang, alvorens nu uitspraken te doen over het wegnemen van resterende prikkels.

De omstandigheid dat de minister het uiteindelijke besluit neemt over een fusie doet niet af aan het belang van de legitimiteit van dit besluit. De legitimatie van fusies is de centrale doelstelling van dit wetsvoorstel. Zij ligt besloten in het verloop van het besluitvormingsproces; de neerslag daarvan is terug te vinden in de fusie-effectrapportage en het advies daarbij respectievelijk de instemming daarmee van de medezeggenschapsorganen. De regering hecht er zeer aan dat de fusie zorgvuldig is voorbereid met alle belanghebbenden. Zij zullen immers in eerste instantie de gevolgen van de fusie ondervinden. Dat neemt niet weg dat er ook nog een bredere afweging gemaakt zal worden door de minister. Het wetsvoorstel onderstreept ook het belang van de keuzevrijheid.

De aan het woord zijnde leden gaan vervolgens in op de vragen, of niet de mening van de leraren, ouders en leerlingen bij de fusietoets het zwaarst moeten wegen en of niet de WMS een betere wettelijke basis voor de fusietoets zou zijn. Aansluitend op hetgeen wij over deze materie eerder hebben opgemerkt brengen wij specifiek over dat laatste nog het volgende naar voren. De fusietoets wordt met dit wetsvoorstel een bekostigingsvoorwaarde en past derhalve niet in de Wet medezeggenschap op scholen. De enige juiste grondslag bieden de verschillende (onderwijs-) sectorwetten. Daar komt bij dat naast het legitimatiecriterium ook de keuzevrijheid wordt getoetst. Dit onderdeel van de toets valt niet binnen de rechten en plichten zoals die in de WMS zijn geformuleerd. De Raad van State heeft weliswaar ook geadviseerd om de verplichting tot opstelling van een fusie-effectrapportage en de inhoud daarvan op te nemen in de WMS. Dit is echter van een andere orde dan de nu geopperde gedachte de fusietoets te integreren in de WMS. Het eerste element is niet door ons gevolgd omdat de verplichting van de fusie-effectrapportage zich rechtstreeks richt tot het bevoegd gezag. Net zo goed als bijvoorbeeld een schoolbestuur wettelijk verplicht is een schoolplan of leerplan op te stellen. In de systematiek van de onderwijswetgeving zijn de bekostigingsvoorwaarden nu eenmaal verankerd in de sectorwetten. De WMS, en dit geldt ook voor de medezeggenschapsregels in het MBO en HO, richt zich op het regelen van de bevoegdheden van de medezeggenschap ten aanzien van uit de voorgenomen beslissingen van een schoolbestuur en de procedures die daarbij gelden. Ook het externe karakter van de fusietoets verzet tegen een andere keuze. De afwegingen die daarbij aan de orde zijn, overstijgen het belang van individuele organisaties en raken de

stelselverantwoordelijkheid van de overheid. Dit ziet dan op de taak die de overheid heeft bij het handhaven van de keuzemogelijkheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs (duale stelsel) en van de bestuurlijke variëteit. In zijn advies «Bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs» (november 2008, p.45) wijst de Onderwijsraad daar ook op.

Op de vraag deze leden, of het niet beter ware de fusietoets weliswaar voor alle sectoren in te voeren, maar per sector een andere invulling te geven, antwoorden we graag als volgt. De regering heeft zeker oog voor sectorspecifieke omstandigheden. Het voorstel voor het hanteren van toetsdrempels in het primair onderwijs is daarvan een voorbeeld. Eveneens is bij de formulering van de inhoud van de fusietoets rekening gehouden met de verschillen tussen de onderwijssectoren. De diversiteit is dus reeds geborgd en afzonderlijke wetgeving achten we daarmee niet noodzakelijk. Zo is in het wetsvoorstel vastgelegd dat de minister zich, voor zover het gaat om het hoger onderwijs, in elk geval laat adviseren door de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs in verband met de in die Commissie verenigde kennis van het geheel van voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs.

Wij zijn – ook dit in reactie op een vraag vanuit de fractie van D66 – van oordeel dat de keuzevrijheid door de afwegingen van de minister, zowel met als zonder de inschakeling van een commissie, niet in gevaar wordt gebracht. Immers, als gevolg van een fusie wordt in de regel het aantal scholen of het aantal besturen kleiner. De zwaarste ingreep die de minister van OCW in een fusieproces kan inzetten is het onthouden van goedkeuring aan een voorgenomen fusie. Het directe gevolg daarvan is, dat de (eventuele) vermindering in aantal scholen of besturen niet doorgaat.

## **II ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING**

Zijdens de fractie van de Christen Unie zijn in reactie op het artikelsgewijze gedeelte van de memorie van toelichting nog een aantal vragen gesteld over de mogelijke beperking van de goedkeuring van een voorgenomen fusie tot de gevallen dat één of meer van de betrokken scholen onder de opheffingsnorm raakt, of dat niet een te laat moment is om nog tot fusie te besluiten en of die situatie scholen nog de ruimte biedt om te anticiperen op teruglopende leerlingenaantallen. In algemene zin zijn wij aan het begin van deze Nota, waar wij vergelijkbare vragen vanuit de CDA-fractie bespraken, op die kwestie reeds uitvoerig ingegaan. Graag verwijzen wij naar die passages. Meer specifiek benadrukken wij op deze plaats nogmaals, dat het wetsvoorstel het initiatief tot fusies nadrukkelijk laat, waar dat van oudsher behoort: bij de besturen van de scholen en instellingen. Het is – zo stellen wij nogmaals – ook niet juist dat de minister uitsluitend goedkeuring voor een fusie verleent indien één of meer betrokken scholen onder de opheffingsnorm van artikel 107 raakt. Dat is slechts het geval als het gaat om een fusie, waarbij zowel een of meer openbare als een of meer bijzondere scholen zijn betrokken. Eerder in deze Nota, bij vragen terzake vanuit de VVD-fractie, hebben wij dat ook toegelicht. Wij signaleren intussen – met de Onderwijsraad – wel een

praktijk dat daling van leerlingaantallen niet zelden een reden is om fusie te overwegen. Of dat tijdig of op een te laat moment is, is echter aan het oordeel van de betreffende besturen. Het wetsvoorstel raakt die afweging niet.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
R. H. A. Plasterk

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
S. A. M. Dijkema