

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de aanleiding?

Sinds de inwerkingtreding van de Wet fusietoets is goedkeuring van de minister een vereiste voor een groot deel van de institutionele en bestuurlijke fusies in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs en voor alle fusies in het (voortgezet) speciaal onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs. De minister kan zijn goedkeuring onthouden wanneer sprake is van een significante belemmering in de variatie van het onderwijsaanbod door de voorgenomen fusie.

Door een aanpassing van de Regeling fusietoets in het onderwijs 2017 zijn voorgenomen fusies in het po en vo onderverdeeld in drie regimes; een niet-toetsplichte fusie, een fusie met lichte toets (een administratieve toets, waarbij de aanvragen door DUO worden bekeken en beoordeeld op volledigheid en doorlopen procedure) en een fusie met inhoudelijke toets (een advies uitgebracht door een onafhankelijke commissie aan de minister van Onderwijs).

In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' uit 2017 is de afschaffing van de fusietoets in het basisonderwijs en in het voortgezet onderwijs bij krimpproblematiek aangekondigd. Dit naar aanleiding van de daling van de leerlingenaantallen die forse effecten heeft op het funderend onderwijs. Het kabinet heeft gekozen voor een bredere invulling van deze opdracht en kiest voor het afschaffen van de fusietoets in het gehele funderend onderwijs, zodat de afstemming en besluitvorming over fusies in het funderend onderwijs weer nadrukkelijk belegd wordt op het lokale niveau. Onder funderend onderwijs wordt het basis-, (voorgezet) speciaal en voortgezet onderwijs verstaan.

Op 20 april 2018 is de Tweede Kamer over dit voornemen geïnformeerd in deze brief:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/04/20/kamerbrief-over-afschaffing-fusietoets-funderend-onderwijs>

2. Wie zijn betrokken?

Scholen en schoolbesturen: met de afschaffing van de fusietoets komt er sneller duidelijkheid over de mogelijkheid tot fuseren. Door het afschaffen van de fusietoets weten schoolbesturen eerder waar ze aan toe zijn. Dit levert een (aanzienlijke) tijdwinst op, omdat bij een fusie niet langer inhoudelijk advies van de adviescommissie noodzakelijk is of de goedkeuring van de minister. Daarnaast geeft het schoolbesturen meer zekerheid bij een toekomstige fusie. Schoolbesturen zullen beter in staat zijn om proactief beleid te voeren en samen te werken wanneer ze te maken krijgen met leerlingendaling.

Medezeggenschapsorganen: de betrokken medezeggenschapsraden hebben instemmingsrecht bij fusie en kunnen een fusie wel of niet goedkeuren. Ouders, leerlingen en (onderwijs) personeel zijn daardoor gedurende het gehele fusietraject een belangrijke gesprekspartner voor het schoolbestuur. Sinds de inwerkingtreding van de wet Toekomstbestendig onderwijsaanbod op 1 januari 2018 geldt daar bovenop dat bij overdracht of fusie van een school er verplicht een achterbanraadpleging plaatsvindt. Door haar stem te laten horen, beslist de gemeenschap van de

school mee over de toekomst van haar school.

Dienst Uitvoering Onderwijs: heeft nu nog een centrale rol als het gaat om de uitvoering van de lichte fusietoets, tevens bepaalt zij of de lichte of inhoudelijke toets van toepassing is. Zij zijn daarom betrokken bij uitvoering van de huidige fusietoets en geconsulteerd bij dit voorstel.

Commissie Fusietoets Onderwijs: de onafhankelijke adviescommissie voor het po en vo is de CFTO. Zij adviseert de minister over goedkeuring op institutionele en bestuurlijke fusie in het funderend onderwijs die vallen onder de inhoudelijke toets. De tweede taak van de CFTO is het adviseren van medezeggenschapsorganen over de fusies ook in gevallen waar ze de minister niet over hoeven te adviseren. Ook adviseren zij medezeggenschapsorganen over fusies. Met het afschaffen van de fusietoets is het niet langer nodig om een onafhankelijke adviescommissie in stand te houden. Zij zijn hierover geïnformeerd.

PO-raad en VO-raad: Zijn de vertegenwoordigers van schoolbesturen in het voortgezet onderwijs. Zij zijn geconsulteerd bij dit voorstel.

3. Wat is het probleem?

De context waarin fusiebewegingen plaatsvinden is de laatste jaren aanmerkelijk veranderd. De zorgen over leerlingendaling en het behoud van een kwalitatief goed onderwijsaanbod nemen daarbij een steeds prominentere plaats in, ook in het voortgezet onderwijs. Waar het onderwijs altijd uitging van groei, moet het zich nu aanpassen aan leerlingendaling.

Niet alleen de maatschappelijke context is een probleem. De fusietoets wordt door schoolbesturen ook gezien als ingewikkeld en ondoorzichtig. Het gevoel van onvoorspelbaarheid van de uitkomst van de toets maakt schoolbesturen terughoudend met fuseren. Schoolbesturen zijn op dit moment ook terughoudend in situaties waar fusies maatschappelijk gewenst of zelfs noodzakelijk zijn voor de instandhouding van het onderwijsaanbod bij dalende leerlingaantallen. Om de fusietoets te ontwijken zoeken schoolbesturen soms een oplossing in alternatieve samenwerkingsvormen, zoals een personele unie, een holding of een coöperatie. Ook is er af en toe sprake van een pseudo-fusie, waarbij de waarborg van inspraak door ouders, leerlingen en (onderwijs)personeel ontbreekt.

4. Wat is het doel?

Dit wetsvoorstel regelt dat er geen fusietoets meer plaatsvindt op fusies in het funderend onderwijs. Het heeft tot doel schoolbesturen meer ruimte te geven om de lokale samenwerking op te zoeken en gezamenlijk in de regio een toekomstbestendig onderwijsaanbod te realiseren en daarbij de keuzevrijheid van leerlingen en ouders kunnen blijven borgen, zonder dat de minister hier nog in zal treden. Verregaande samenwerking tussen schoolbesturen is in sommige situaties noodzakelijk om een breed en divers onderwijsaanbod in stand te houden, bijvoorbeeld bij dalende leerlingenaantallen.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Deze wijziging van de wet heeft tot doel schoolbesturen meer ruimte te geven om de lokale samenwerking op te zoeken en gezamenlijk in de regio een toekomstbestendig onderwijsaanbod te realiseren. Verregaande samenwerking tussen schoolbesturen is in sommige situaties noodzakelijk om een breed en divers onderwijsaanbod in stand te houden, bijvoorbeeld bij dalende leerlingenaantallen.

Op lokaal niveau blijft een zorgvuldig afgewogen fusieproces ten alle tijden gewaarborgd door het

behoud van de verplichte fusie-effectrapportage en het instemmingsrecht van de medezeggenschap. Er zijn op deze manier nog steeds wettelijke procesvereisten, die er voor kunnen zorgen dat een fusie geen doorgang vindt. Deze maatregelen garanderen dat leerlingen, ouders en leraren via de medezeggenschap in alle fasen van het besluitvormingsproces betrokken zijn. Ook kunnen zij wel of niet instemmen met een fusie, waardoor hun stem goed gehoord wordt. Het afwegingsproces rondom fusies komt daarmee weer volledig op lokaal niveau te liggen.

6. Wat is het beste instrument?

Vooruitlopend op wetwijziging is het streven om middels een wijziging van de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs 2017 de fusietoets met ingang van 1 augustus 2018 procedureel gemaakt (deze worden afgedaan door DUO). Dat betekent dat geen enkele fusieaanvraag in het funderend onderwijs meer voor advies naar de CFTO hoeven te worden gestuurd. De Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op de expertisecentra (WEC) en de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) bieden ruimte voor het de facto louter procedureel uitvoeren van de fusietoets door deze in te richten als niet advies plichtige aanvraag. De wetwijziging zal dit vervolgens formaliseren. Dit ten behoeve van de uitwerking van de maatregelen uit het regeerakkoord.

Een wetwijziging van de WPO, de WEC en de WVO is noodzakelijk om volledig uitvoering te kunnen geven aan het regeerakkoord. Bij wet wordt voor het primair onderwijs, het speciaal (voortgezet) onderwijs en het voortgezet onderwijs geregeld dat er voor geen enkele fusie een aanvraag meer hoeft te worden ingediend en alle fusies achteraf bij DUO worden gemeld. De fusie-effectrapportage, een verklaring van instemming van de medezeggenschapsraden en het advies van het college van burgemeester en wethouders blijven behouden. Tevens wordt met deze wetwijziging de mogelijkheid gecreëerd in het voortgezet onderwijs om bij institutionele fusie onderscheid te maken in het vereiste percentage overlap tussen de voedingsgebieden van de betrokken scholen. Om op die manier ook institutionele fusie mogelijk te maken voor scholen die in geografisch geïsoleerde gebieden staan.

Streven is om het wetsvoorstel per 1 januari 2020 in werking te laten treden.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Scholen en schoolbesturen: met de afschaffing van de fusietoets komt er duidelijkheid over de mogelijkheid tot fusie. Door deze aanpassing weten schoolbesturen eerder waar ze aan toe zijn en hoeven ze niet het proces van de inhoudelijke toets te doorlopen. Dit levert een (aanzienlijke) tijdswinst op. Daarnaast geeft het schoolbesturen meer zekerheid bij een toekomstige fusie. Schoolbesturen zullen beter in staat zijn om proactief beleid te voeren en samen te werken wanneer ze te maken krijgen met leerlingendaling. Wel blijft de fusie-effectrapportage behouden en moet deze voor elke fusie ingevuld worden. Onderdeel van de fusie-effectrapportage is de borging van de menselijke maat, waardoor dit expliciet onderdeel is van de lokale afstemming over de fusie. Scholen in bepaalde gebieden, die niet aan het algemene, vereiste percentage overlap voedingsgebieden voldoen, kunnen institutioneel toch met elkaar fuseren.

Medezeggenschapsorganen: het instemmingsrecht bij fusies is een belangrijk onderdeel in het fusieproces. De medezeggenschapsraad heeft dit instemmingsrecht bij fusie en kan een fusie wel of niet goedkeuren. Ouders, leerlingen en (onderwijs) personeel zijn daardoor gedurende het gehele fusietraject een belangrijke gesprekspartner voor het schoolbestuur. Sinds de inwerkingtreding van de wet Toekomstbestendig onderwijsaanbod op 1 januari 2018 geldt daar bovenop dat bij overdracht of fusie van een school er verplicht een achterbanraadpleging plaatsvindt. Door haar stem te laten horen, beslist de gemeenschap van de school mee over de toekomst van haar school. In de WMS is geregeld dat medezeggenschapsorganen via hun bestuur een beroep kunnen doen op

middelen die de inkoop van advies faciliteren.

Commissie Fusietoets Onderwijs: de onafhankelijke adviescommissie voor het po en vo is de CFTO. Zij adviseert de minister over goedkeuring op institutionele en bestuurlijke fusie in het funderend onderwijs die vallen onder de inhoudelijke toets. De tweede taak van de CFTO is het adviseren van medezeggenschapsorganen over de fusies ook in gevallen waar ze de minister niet over hoeven te adviseren. Ook adviseren zij medezeggenschapsorganen over fusies. Met het afschaffen van de fusietoets is het niet langer nodig om een onafhankelijke adviescommissie in stand te houden. Zij zijn hierover geïnformeerd.

DUO is verantwoordelijk voor de uitvoering van de lichte toets en afweging welke toets noodzakelijk is, deze taken komen per 1 januari 2020 te vervallen. Voordat de wet intreedt wordt de regeling per 1 augustus 2018 gewijzigd, waardoor DUO alle aanvragen behandelt als lichte toets.