

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Voorstel van Wet tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet medezeggenschap op scholen in verband met het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs

Voorstel van wet

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet medezeggenschap op scholen aan te passen in verband met het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I. WIJZIGING WET OP HET PRIMAIR ONDERWIJS

De Wet op het primair onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

De artikelen 64a, 64b, 64c en 64d vervallen.

B

Artikel 64 komt als volgt te luiden:

Artikel 64 Fusie-effectrapportage

1. In dit artikel wordt verstaan onder:

- a. fusie: een bestuurlijke of institutionele fusie'
- b. institutionele fusie: een fusie waarbij een school ontstaat door samenvoeging van twee of meer scholen'

- c. bestuurlijke fusie: een fusie waarbij een of meer rechtspersonen de instandhouding van een school, een school als bedoeld in de Wet op het expertisecentra dan wel de Wet op het voortgezet onderwijs overdragen.
2. De rechtspersoon dan wel de betrokken rechtspersonen stellen een fusie-effectrapportage op voor iedere institutionele of bestuurlijke fusie.
3. De fusie-effectrapportage bevat ten minste een weergave van:
- a. de motieven voor de fusie,
 - b. de alternatieven voor de fusie,
 - c. het tijdsbestek waarbinnen de fusie zal worden gerealiseerd,
 - d. de te bereiken doelen,
 - e. de effecten van de fusie op de keuzevrijheid, in het bijzonder de effecten van de fusie op de spreiding en omvang van de rechtspersonen en scholen in het voedingsgebied en de onderwijskundige en bestuurlijke diversiteit van het onderwijsaanbod in het voedingsgebied,
 - f. de effecten van de fusie op de menselijke maat,
 - g. de kosten en baten van de fusie,
 - h. de gevolgen van de fusie voor het personeel en leerlingen, waaronder begrepen de gevolgen voor de voorzieningen,
 - i. de wijze waarop over de fusie wordt gecommuniceerd,
 - j. de wijze waarop de fusie wordt geëvalueerd, en
 - k. een advies van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten over de wenselijkheid van de voorgestelde fusie.
4. Bij ministeriële regeling wordt een modelformulier voor de fusie-effectrapportage vastgesteld.

Artikel II. WIJZIGING WET OP HET VOORTGEZET ONDERWIJS

De Wet op het voortgezet onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

De artikelen 53f, 53g, 53h en 53i vervallen.

B

Artikel 53e komt als volgt te luiden:

Artikel 53e Fusie-effectrapportage

1. In dit artikel wordt verstaan onder:
- a. fusie: een bestuurlijke of institutionele fusie;
 - b. institutionele fusie: een fusie als bedoeld in artikel 71, tweede en derde lid, waarbij een school ontstaat door samenvoeging van twee of meer scholen dan wel instellingen als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs;
 - c. bestuurlijke fusie: een fusie waarbij een of meer rechtspersonen de instandhouding van een school, een school als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs dan wel de Wet op de expertisecentra, een instelling als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs of een instelling als bedoeld in de Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek overdragen.
2. De rechtspersoon dan wel de betrokken rechtspersonen stellen een fusie-effectrapportage op voor iedere fusie.
3. De fusie-effectrapportage bevat ten minste een weergave van:
- a. de motieven voor de fusie;
 - b. de alternatieven voor de fusie;
 - c. het tijdsbestek waarbinnen de fusie zal worden gerealiseerd;
 - d. de te bereiken doelen;

- e. de effecten van de fusie op de keuzevrijheid, in het bijzonder de effecten van de fusie op de spreiding en omvang van de rechtspersonen en vestigingen van scholen in de gemeenten waarin de huidige leerlingen van die scholen woonachtig zijn, de onderwijskundige en bestuurlijke diversiteit van het onderwijsaanbod in de betreffende gemeenten; f. de effecten van de fusie op de menselijke maat;
 - g. de kosten en baten van de fusie;
 - h. de gevolgen van de fusie voor het personeel en leerlingen, waaronder begrepen de gevolgen voor de voorzieningen;
 - i. de wijze waarop over de fusie wordt gecommuniceerd;
 - j. de wijze waarop de fusie wordt geëvalueerd; en
 - k. een advies van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten over de wenselijkheid van de voorgestelde fusie.
4. Bij ministeriële regeling wordt een modelformulier voor de fusie-effectrapportage vastgesteld.

C

Artikel 72 komt als volgt te luiden:

Artikel 72. Samenvoeging scholen of scholengemeenschappen

1. Met inachtneming van artikel 53e kan Onze Minister een school of scholengemeenschap die is ontstaan door samenvoeging van scholen of scholengemeenschappen voor bekostiging in aanmerking brengen, indien:
 - a. voor alle bij de samenvoeging betrokken scholen of scholengemeenschappen geldt dat ten minste een bij ministeriële regeling vast te stellen percentage van de leerlingen van een vestiging van die school of scholengemeenschap afkomstig is uit dezelfde postcodegebieden als de leerlingen van een vestiging van een andere bij de samenvoeging betrokken school of scholengemeenschap; of
 - b. voor ten minste een van de bij de samenvoeging betrokken scholen of scholengemeenschappen sprake is van een bijzondere omstandigheid als bedoeld in artikel 108, vierde lid.
2. Het percentage, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, kan voor verschillende gebieden bij ministeriële regeling verschillend worden vastgesteld.
3. Na een samenvoeging kan op een vestiging in elk geval onderwijs worden verzorgd in dezelfde schoolsoorten, in dezelfde profielen als bedoeld in de artikelen 10b en 10d en in dezelfde leerjaren als op de desbetreffende vestiging voor de samenvoeging werd verzorgd.
4. Een samenvoeging kan slechts plaatsvinden met ingang van 1 augustus van enig kalenderjaar.

Artikel III. WIJZIGING WET OP DE EXPERTISECENTRA

De Wet op de expertisecentra wordt als volgt gewijzigd:

A

De artikelen 66a, 66b, 66c en 66d vervallen.

B

Artikel 66 komt als volgt te luiden:

Artikel 66 Fusie-effectrapportage

1. In dit artikel wordt verstaan onder:
 - a. fusie: een bestuurlijke of institutionele fusie;

- b. institutionele fusie: een fusie waarbij een school ontstaat door samenvoeging van twee of meer scholen;
 - c. bestuurlijke fusie: een fusie waarbij een of meer rechtspersonen de instandhouding van een school, een school als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs dan wel de Wet op het voortgezet onderwijs overdragen.
2. De rechtspersoon dan wel de betrokken rechtspersonen stellen een fusie-effectrapportage op voor iedere fusie.
3. De fusie-effectrapportage bevat ten minste een weergave van:
- a. de motieven voor de fusie;
 - b. de alternatieven voor de fusie;
 - c. het tijdsbestek waarbinnen de fusie zal worden gerealiseerd;
 - d. de te bereiken doelen;
 - e. de effecten van de fusie op de keuzevrijheid, in het bijzonder de effecten van de fusie op de spreiding en omvang van de rechtspersonen en vestigingen van scholen in de gemeenten waarin de huidige leerlingen van die scholen woonachtig zijn, de onderwijskundige en bestuurlijke diversiteit van het onderwijsaanbod in de betreffende gemeenten;
 - f. de effecten van de fusie op de menselijke maat;
 - g. de kosten en baten van de fusie;
 - h. de gevolgen van de fusie voor het personeel en leerlingen, waaronder begrepen de gevolgen voor de voorzieningen;
 - i. de wijze waarop over de fusie wordt gecommuniceerd;
 - j. de wijze waarop de fusie wordt geëvalueerd; en
 - k. een advies van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten over de wenselijkheid van de voorgestelde fusie.
4. Bij ministeriële regeling wordt een modelformulier voor de fusie-effectrapportage vastgesteld.

Artikel IV. WIJZIGING WET MEDEZEGGENSCHAP OP SCHOLEN

In artikel 10, eerste lid, onderdeel h, van de Wet medezeggenschap op scholen, wordt "bedoeld in artikel 64b van de Wet op het primair onderwijs, artikel 66b van de Wet op de expertisecentra en artikel 53f van de Wet op het voortgezet onderwijs" vervangen door: bedoeld in artikel 64 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 66 van de Wet op de expertisecentra en artikel 53e van de Wet op het voortgezet onderwijs.

Artikel V. INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arie Slob

Memorie van toelichting

Inhoudsopgave

<u>A ALGEMENE TOELICHTING</u>	6
<u>1. Doel wetsvoorstel</u>	6
<u>1.1 Kabinetsvoornemen</u>	6
<u>1.2 Afwegingsproces</u>	6
<u>2. Wet Fusietoets</u>	6
<u>2.1 De fusie-effectrapportage</u>	7
<u>2.2 Fusietoets</u>	7
<u>3. Achtergrond fusietoets in het onderwijs</u>	8
<u>3.1 Introductie fusietoets</u>	8
<u>3.2 Versoepeling fusietoets</u>	8
<u>3.4 Uitzondering vereiste overlap voedingsgebieden institutionele fusie vo</u>	13
<u>4. Fuseren in het funderend onderwijs: de praktijk na afschaffing</u>	13
<u>4.1 Horizontale verantwoording</u>	13
<u>4.2 Fusie-effectrapportage</u>	14
<u>4.3 Positie van de medezeggenschap</u>	15
<u>4.4 Neveneffecten en risico's</u>	15
<u>4.5 Intersectorale fusies</u>	15
<u>5. Advies en (internet)consultatie</u>	16
<u>5.1 Vertegenwoordigers schoolbesturen</u>	16
<u>6. Financiële gevolgen</u>	16
<u>7. Administratieve lasten</u>	16
<u>8. Toepassing van het wetsvoorstel in Caribisch Nederland</u>	16
<u>9. Uitvoerings- en handhavingstoets</u>	17
<u>B Artikelsgewijs</u>	17

A ALGEMENE TOELICHTING

1. Doel wetsvoorstel

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. Het biedt besturen bovendien mogelijkheden om kleinere scholen open te houden en zo het onderwijs voor de individuele leerling en leraar toegankelijk, herkenbaar en overzichtelijk te houden.

1.1 Kabinetsvoornemen

In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' is de afschaffing van de fusietoets in het basisonderwijs en in het voortgezet onderwijs bij krimpproblematiek aangekondigd. Dit naar aanleiding van de daling van de leerlingenaantallen die forse effecten hebben op het funderend onderwijs. De opdracht uit het regeerakkoord wordt breed geïnterpreteerd, wat betekent dat de fusietoets in het gehele funderend onderwijs wordt afgeschaft. In paragraaf 3.4 wordt hier verder op ingegaan.

1.2 Afwegingsproces

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.

Tevens maakt dit wetsvoorstel het mogelijk om in uitzonderlijke omstandigheden af te wijken van het vereiste percentage overlap van de voedingsgebieden bij institutionele fusie in het voortgezet onderwijs.

2. Wet Fusietoets

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. Specifiek wanneer in het opzicht van richting en pedagogisch-didactische aanpak binnen het voedingsgebied van de te fuseren scholen of schoolbesturen de variatie af dreigt te nemen. In de verschillende sectorwetten is tevens bepaald dat de minister zich laat adviseren inzake de goedkeuring door een onafhankelijke adviescommissie. Voor het funderend onderwijs ligt deze taak bij de Adviescommissie fusietoets in het onderwijs (CFTO).

Bij de introductie van de Wet fusietoets staan legitimatie en keuzevrijheid centraal. Onder het begrip legitimatie wordt verstaan dat er draagvlak onder betrokkenen of belanghebbenden bestaat voor de besluiten, die door het bestuur van een

onderwijsinstelling worden genomen. Dit gaat in eerste instantie om leerlingen, ouders en (onderwijs)personeel. Draagvlak betekent in dezen dat de betrokkenen of belanghebbenden invloed kunnen uitoefenen op de dagelijkse praktijk en het beleid. In het kader van fusies spitst legitimatie zich vooral toe op de zorgvuldigheid waarmee het fusieproces wordt doorlopen. Keuzevrijheid houdt in dit geval in dat leerlingen en ouders kunnen kiezen voor onderwijs dat past bij hun levensovertuiging, hun opvattingen over onderwijs en hun capaciteit en ambities. Daarvoor is een pluriform onderwijsaanbod nodig.

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

2.1 De fusie-effectrapportage

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

De fusie-effectrapportage is bedoeld om alle belanghebbenden een stem te geven in een transparant afwegingsproces. De fusie-effectrapportage stelt, zoals gezegd, bovendien de interne toezichthouder beter in staat om toe te zien op een goede invulling van de horizontale dialoog en verantwoording. Onderdelen van de fusie-effectrapportage zijn onder meer een advies van het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente(n) en toelichting van de besturen op de borging van de menselijke maat. In de regeling uit 2017 is de fusie-effectrapportage versterkt door vragen op te nemen over de wijze waarop de menselijke maat in de praktijk gestalte krijgt en is gewaarborgd. Met het onderliggende wetsvoorstel wordt het onderdeel menselijke maat bij fusies in de fusie-effectrapportage ook wettelijk geborgd.

Het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad bij fusies, dat ook toeziet op de legitimatie van de fusie, is reeds in 2006 in de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) vastgelegd. Met de introductie van de fusie-effectrapportage in 2011 werd de medezeggenschapsraad beter in staat gesteld deze taak uit te voeren. In deze rapportage werd vanaf dat moment de benodigde informatie overzichtelijk beschikbaar gesteld. 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. Met de Wet versterking bestuurskracht is per 1 januari 2017 de positie van de medezeggenschapsraad versterkt in de WMS. Met deze wijziging is geregeld dat de medezeggenschapsraad rechtstreeks de noodzakelijke kosten vergoed krijgt van het bevoegd gezag, zonder dat daarvoor nog een faciliteitenregeling vereist is.

2.2 Fusietoets

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

van de school- reeds een beslissing op heeft genomen. Met dit wetsvoorstel vervalt deze extra goedkeuring van de minister ofwel het tweede instrument; de fusietoets.

3. Achtergrond fusietoets in het onderwijs

3.1 Introductie fusietoets

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

In de loop der jaren nam de kritiek op de schaalvergroting echter toe en kwamen er signalen over de nadelige effecten ervan. Zo zou er sprake zijn van verminderde sociale cohesie, verminderde betrokkenheid en verminderde veiligheid. In 2011 is als gevolg van bovengenoemde kritiek op schaalvergroting de fusietoets in het onderwijs geïntroduceerd. De introductie van de fusietoets paste in een breder voornemen van het kabinet Balkenende IV om het onderwijs meer op menselijke maat te organiseren. Het kabinet had verschillende redenen om te pleiten voor kleinschaligheid in het onderwijs. Men vond het belangrijk dat een onderwijsinstelling overzichtelijk zou blijven, zodat betrokkenen en belanghebbenden zeggenschap en keuzevrijheid hadden en zich samen verantwoordelijk wisten voor de onderwijsinstelling. Ook vond men het zeer belangrijk korte lijnen van besluitvorming te kunnen hanteren. Het ging erom dat de school een herkenbare gemeenschap vormde voor de ouders, leerlingen en (onderwijs)personeel. De wet is tot stand gekomen in reactie op schaalvergroting die vooral plaatsvond in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs, maar heeft na de inwerkingtreding in overgrote mate feitelijk toepassing gekregen in het funderend onderwijs.

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

3.2 Versoepeling fusietoets

3.2.1 Versoepeling fusietoets bij leerlingendaling

Inspelend op de leerlingendaling in het onderwijs gaf het kabinet Rutte II in haar regeerakkoord 'Bruggen slaan' eind 2012 aan de samenwerking tussen scholen of schoolbesturen in krimpgebieden te stimuleren. Om een kwalitatief, bereikbaar en gevarieerd onderwijsaanbod voor leerlingen te behouden werd verregaande lokale samenwerking noodzakelijk geacht. De fusietoets mocht hiervoor geen belemmering vormen. Het stimuleren van de samenwerking was onderdeel van de bredere beleidsvisie op leerlingendaling in het funderend onderwijs van dit kabinet. In 2014 is daartoe de fusietoets enigszins versoepeld om schoolbesturen bij leerlingendaling in staat te stellen hun verantwoordelijkheid te nemen voor een goed aanbod in de regio. Naast de inhoudelijke toets met advies van de CFTO, werd de zogenoemde lichte fusietoets geïntroduceerd. Goedkeuring van de minister voor fusie bij ernstige leerlingendaling was nog steeds nodig, maar een advies van de CFTO was niet langer noodzakelijk.

3.2.2 De fusietoets in beweging

Evaluatie

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

De onderzoekers concluderen in hun evaluatierapport dat de opbrengst van de Wet fusietoets niet te duiden is. Ook merken zij op dat de controle van de overheid op basis van de Wet fusietoets op een aantal punten (zoals de menselijke maat, de feitelijke keuzevrijheid op lokaal niveau en bij de aanpak van krimp) in de praktijk niet goed uitwerkt. Mede hierdoor roept de Wet fusietoets in het veld veel weerstand op. De evaluatie adviseert een fundamentele heroverweging van de Wet fusietoets en onderhavige Regeling en beleidsregels. Daarbij zou moeten worden bezien hoe de wet- en regelgeving zo kan worden ingericht dat partijen op lokaal en regionaal niveau optimaal kunnen samenwerken en het toetskader meer focust op de echte risicogevoelens voor de menselijke maat en keuzevrijheid.

Veldraadpleging

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

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

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

Versoepeling fusietoets na evaluatie en veldraadpleging

Om gehoor te geven aan de uitkomsten van de veldraadpleging en evaluatie is in juli 2017 een nieuwe regeling en beleidsregels fusietoets vastgesteld. In deze regeling is voor het basis- en voortgezet onderwijs onderscheid aangebracht tussen de lichte en de inhoudelijke toets. Voor de uitvoering van de lichte toets door de minister is, in

tegenstelling tot het proces van de inhoudelijke toets, sinds 1 augustus 2017 geen advies nodig van een onafhankelijke commissie. Bij de lichte toets worden aanvragen uitsluitend door DUO bekeken en beoordeeld op volledigheid en doorlopen procedure. Tevens is een nieuw afwegingskader geïntroduceerd om te beoordelen of er sprake is van een significante belemmering en is de fusie-effectrapportage aangevuld met bijvoorbeeld vragen die gaan over de borging van de menselijke maat .

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

3.3 Naar afschaffing fusietoets funderend onderwijs

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

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

3.3.1 Landelijke inzet leerlingendaling in het voortgezet onderwijs

Het onderhavige voorstel voor afschaffing van de fusietoets in het gehele voortgezet onderwijs is breder dan de opdracht uit het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst'. Het kabinet heeft gekozen voor een bredere invulling van deze opdracht en kiest voor het afschaffen van de fusietoets in het gehele funderend onderwijs. In het voortgezet onderwijs zet de leerlingendaling vanaf 2018 landelijk in en gaat door tot ten minste 2030. Gemiddeld daalt het aantal leerlingen de komende vijftien jaar met 12 procent. Op dit moment heeft 61 procent van de schoolbesturen te maken met leerlingendaling. In 2019 is dat 82 procent. Dat betekent dat in vrijwel heel Nederland besturen in het voortgezet onderwijs te kampen hebben met leerlingendaling. Het aantal leerlingen loopt daar de komende jaren met bijna 12 procent terug. De effecten van deze daling manifesteren zich regionaal zeer verschillend. Zo daalt voor sommige regio's het aantal leerlingen met meer dan 30 procent. De impact van de daling van het aantal leerlingen op het uiteindelijke onderwijsaanbod is groot. Ook in regio's met slechts een lichte daling kan het onderwijsaanbod lokaal onder druk komen te staan. Daarbij zijn het niet alleen leerlingendaling, maar ook andere ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs die

nopen tot samenwerking tussen schoolbesturen. Denk bijvoorbeeld aan de samenwerking voor de organisatie van het aanbod ten behoeve van een kwalitatief hoogstaand en dekkend technisch vmbo. Uiteindelijk zal er een regionaal gedeeld beeld moeten ontstaan over het onderwijsaanbod. Hierbij is samenwerking en de mogelijkheid tot fusie een belangrijk onderdeel.

3.3.2 *Verandering context*

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

3.3.3 *Menselijke maat bij fusies*

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

3.3.4 *De fusiebewegingen in cijfers*

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

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

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal

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

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

	Totaal
Negatieve adviezen CFTO	15
Positief besluit	8
Negatief besluit	7

Uit bovenstaande cijfers komt het beeld naar voren dat bij de meeste fusies geen aanleiding is geweest om anders te besluiten dan reeds in de lokale afstemming is afgesproken. Ook is met de wet Samen sterker door vereenvoudiging Samenwerkingschool de voornaamste reden voor de negatieve besluiten weggenomen. Dit geeft het vertrouwen dat er op lokaal niveau een zorgvuldige afweging over (voorgenomen) fusies plaatsvindt.

3.3.5 Omvang schoolbestuur en schoolgrootte

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

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

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

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

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

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

3.4 Uitzondering vereiste overlap voedingsgebieden institutionele fusie vo

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

Er zijn echter situaties waar het vastgestelde percentage overlap niet gehaald wordt, bijvoorbeeld door scholen met een geïsoleerde ligging met leerlingendaling of doordat leerlingenstromen maar één kant opgaan zoals bij de Waddeneilanden. Waar leerlingen wel op het vasteland naar school gaan, maar andersom niet van het vasteland naar een school op de Waddeneilanden. Het vereiste percentage overlap vormt in dit soort gevallen een belemmering bij institutionele fusie. Terwijl fusie ook op die plekken maatschappelijk gewenst kan zijn voor de instandhouding van het onderwijsaanbod. Daarom maakt onderliggend wetsvoorstel het mogelijk om voor de uitzonderingsscholen en voor verschillende gebieden verschillende percentages vast te stellen. Dit wordt nader beschreven in de Regeling voorzieningenplanning vo. Het zal gaan om gebieden waarin scholen een geïsoleerde ligging hebben en deze alleen kunnen voortbestaan als ze worden samengevoegd met een andere school.

4. Fusieren in het funderend onderwijs: de praktijk na afschaffing

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

4.1 Horizontale verantwoording

Het afschaffen van de fusietoets en de bovengenoemde maatregelen passen binnen het bredere streven van de het huidige kabinet om de horizontale verantwoording binnen het onderwijs te versterken. Zowel bestuurders als schoolleiders en docenten hebben een taak in het transparant maken van hun resultaten en het afleggen van verantwoording daarover. Hierbij is het van belang dat schoolbesturen, maar ook medezeggenschapsorganen, de ruimte en verantwoordelijkheid krijgen om deze horizontale verantwoording vorm te geven. Hier past niet langer bij dat de minister een eendoordeel velt over een fusie, waar de medezeggenschapsraad –als vertegenwoordiging van de gemeenschap van de school- reeds een beslissing op heeft genomen.

4.2 Fusie-effectrapportage

De fusie- effectrapportage blijft ook onder de nieuwe wet de hoeksteen van het fusieproces. Deze rapportage vormt namelijk de basis voor het gesprek op lokaal niveau. In de rapportage worden de motieven en afwegingen voor een fusie vastgelegd. Het is daarmee ook een document van betekenis voor de medezeggenschap. Zodat zij een oordeel kunnen vormen over de noodzaak en de wenselijkheid van een fusie en een beslissing kunnen nemen om al dan niet in te stemmen met de fusie.

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

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

1. *Beoogde fusie en fusieproces met daarin onder meer de motieven voor de fusie, de overwogen alternatieven en de te bereiken doelen.*
In dit onderdeel wordt beschreven wat de beweegredenen en noodzaak voor de fusie zijn. Daarnaast worden overwogen alternatieven weergegeven en staat beschreven welke doelen nagestreefd worden met de fusie.
2. *De communicatie over de fusie, de wijze waarop medezeggenschapsraden, de Raad van Toezicht, het personeel, leerlingen, ouders en externen zijn en worden betrokken.*
In dit onderdeel staat beschreven op welke manier de betrokkenen, binnen en buiten de school of het schoolbestuur, zijn meegenomen in het fusieproces. Het gaat hierom niet enkel om een passief informeren van de betrokkenen, maar ook het actief afstemmen deze betrokkenen.
3. *Gevolgen voor personeel, ouders en leerlingen en borging menselijke maat*
Een fusie heeft grotere en kleinere gevolgen voor personeel, ouders en leerlingen. Ook kan een fusie van invloed zijn op de menselijke maat, zoals de herkenbaarheid van de organisatie en het voorzieningenniveau. In dit onderdeel van de fusie-effectrapportage staat beschreven welke gevolgen de fusie zal hebben voor het personeel, ouders en leerlingen. Ook wordt beschreven hoe na de fusie gezorgd wordt voor een herkenbare en toegankelijke organisatie.
4. *Effecten van de fusie op keuzevrijheid, diversiteit en bereikbaarheid*
Bij dit onderdeel geeft het bestuur aan hoe zij waarborgt dat in een bepaalde regio variëteit van het onderwijsaanbod blijft bestaan of zelfs groter wordt door de fusie. Daarbij gaat het zowel om diversiteit op het niveau van onderwijsinstellingen als om het niveau van opleidingen of vestigingen. Bij dat laatste gaat het om wat zij zouden kunnen noemen «interne keuzevrijheid»: de mogelijkheid om te kiezen uit een gevarieerd onderwijsaanbod binnen een bestuurlijke eenheid.
5. *Kosten en baten van de fusie*
Bij dit onderdeel geeft het bestuur weer wat de financiële en niet-financiële kosten en baten zijn van de fusie. Tevens geeft het bestuur aan wat de gevolgen zijn voor de financiële continuïteit.
6. *Evaluatie van de fusie*
In dit onderdeel beschrijft het bestuur wanneer en hoe de fusie wordt geëvalueerd, met name op de punten omvang, continuïteit en keuzevrijheid.
7. *Het advies van burgemeester en wethouders*

Onderdeel van de fusie-effectrapportage is het advies van het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente(n). Met dit advies geeft het college weer hoe zij tegen de fusie aankijkt en of zij achter het besluit tot fusie staat.

4.3 Positie van de medezeggenschap

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

In de wet op de medezeggenschap (WMS) en de verschillende sectorwetten is het instemmingsrecht van de medezeggenschap bij fusies vastgelegd. Daaraan verandert met dit voorstel niets. Tevens is in de WMS geregeld dat een geschillencommissie kan optreden bij geschillen tussen de medezeggenschapsraad en het bevoegd gezag. De uitspraak van de geschillencommissie is onderdeel van de fusie-effectrapportage. Ook dit blijft gelden in de toekomst.

Ouders, leerlingen en (onderwijs) personeel zijn daardoor gedurende het gehele fusietraject een belangrijke gesprekspartner voor het schoolbestuur. Sinds de inwerkingtreding van de wet Toekomstbestendig onderwijsaanbod op 1 januari 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.

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

4.4 Neveneffecten en risico's

Het afschaffen van de fusietoets zou kunnen leiden tot het ontstaan van grotere besturen, zoals dat met de huidige fusietoets nu soms ook het geval is. Uit ervaring blijkt echter dat juist ook deze grote besturen in staat zijn om het onderwijs kleinschalig met behoud van diversiteit vorm te geven. In sommige gevallen zijn het zelfs uitsluitend grote besturen die het mogelijk maken om kleine scholen, in dunbevolkte gebieden, overeind te houden. De omvang van het bestuur heeft niet noodzakelijk een directe neerslag op de grootte van de school of scholen binnen dat bestuur. Kleine, overzichtelijke scholen kunnen hand in hand gaan met grotere omvang op bestuurlijk niveau. Dat neemt niet weg dat – dit risico in ogenschouw nemend – het proces van besluitvorming op lokaal niveau ook in de toekomst voldoende geborgd wordt middels de fusie-effectrapportage.

4.5 Intersectorale fusies

Fusies vinden niet alleen plaats binnen dezelfde sector, maar kunnen ook tussen verschillende sectoren plaats vinden. Intersectorale fusies tussen scholen in de drie sectoren van het funderend onderwijs worden in de nieuwe situatie niet meer getoetst. De fusietoets blijft echter wel voor het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs

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

5. Advies en (internet)consultatie

PM advies Raad van State en PM internetconsultatie.

5.1 Vertegenwoordigers schoolbesturen

De PO-raad en de VO-raad vertegenwoordigen het merendeel van de schoolbesturen in het funderend onderwijs. Beide raden pleiten sinds 2015 gezamenlijk voor de afschaffing van de fusietoets. Zij stellen dat het tijdig en adequaat reageren op vaak aanzienlijk wordt vertraagd en bemoeilijkt krimpscenario's door de fusietoets.

6. Financiële gevolgen

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

7. Administratieve lasten

De administratieve lasten blijven door de afschaffing van de fusietoets in het funderend onderwijs gelijk met de administratieve lasten van fusies die voorheen ook al niet-toetsplichtig waren. De administratieve lasten worden wel minder in vergelijking met fusies die eerder een lichte of inhoudelijke toets doorliepen, mede omdat schoolbesturen niet langer op het besluit van de minister van Onderwijs hoeven te wachten. In de evaluatie uit 2015 is onderzocht dat scholen in het primair onderwijs die niet-toetstplichtig zijn, maar waarbij de fusie-effectrapportage wel verplicht is, gemiddeld een halve dag kwijt zijn met het invullen van deze rapportage. Daarnaast gaat er ook tijd zitten in het inwinnen van het advies van het college van B&W en het verkrijgen van instemming op de fusie door de medezeggenschapsorganen. De externe kosten blijven behouden, deze gaan op aan de notaris en de accountant. Aan DUO wordt uiteindelijk door de schoolbesturen kenbaar gemaakt dat een fusie heeft plaats gevonden. Hiervoor wordt een akte van overdracht, een notariële akte en BRIN-mutatief formulier toegezonden aan DUO. Dit alles te hebben meegewogen, worden de kosten van één fusie in het funderend onderwijs op €6.500 geraamd.

De kwalitatieve lasten, ook wel ervaren regeldruk, zullen verminderen. Ervaren regeldruk bestaat uit de elementen werkbaarheid, proportionaliteit en ervaren nut. Uit de evaluatie en veldraadpleging komt ook naar voren dat de fusie-effectrapportage als een behulpzaam, passend en nuttig instrument wordt gezien. De fusietoets door de minister – met advies van de CFTO – wordt als buitenproportioneel en niet altijd nuttig ervaren. Met het afschaffen van de fusietoets blijven enkel de elementen behouden die een zorgvuldig fusieproces waarborgen. Deze elementen worden ook als nuttig en behulpzaam ervaren.

8. Toepassing van het wetsvoorstel in Caribisch Nederland

Voor Caribisch Nederland heeft dit voorstel geen gevolgen. In het voorstel worden aanpassingen voorgesteld met betrekking tot de afschaffing van de fusietoets. De

fusietoets geldt niet voor Caribisch Nederland en was nooit onderdeel van de sectorwetgeving van Caribisch Nederland (WPO en WVO BES).

9. Uitvoerings- en handhavingstoets

PM UT

B Artikelsgewijs

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

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

De verplichting voor rechtspersoon om een fusie-effectrapportage op te stellen voor iedere fusie blijft bestaan. De fusie-effectrapportage draagt bij aan de verspreiding van principes van goed bestuur, zoals verwoord in de memorie van toelichting op het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 1969 in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht (Kamerstukken II, 2008/09, 31 828, nr. 3). De fusie-effectrapportage is een instrument voor een zorgvuldige afweging en voorbereiding van ingrijpende fusiebesluiten. De rapportage draagt bij aan de verheldering en versterking van de relaties tussen het bestuur, de interne toezichthouder en de verschillende belanghebbenden. Het document stelt bovendien de interne toezichthouder beter in staat om toe te zien op een goede invulling van de horizontale dialoog en verantwoording.

Artikel IV. Wijziging van de Wet medezeggenschap op scholen

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

de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arie Slob