

De Commissie Fusietoets Onderwijs (de CFTO) heeft vanwege de verschillende fusieaspecten met interesse kennisgenomen van de proeve voor het wetsvoorstel diverse onderwijswetten te wijzigen in verband met de vereenvoudiging van de vorming van samenwerkingsscholen.

Aanleiding proeve

De voorgestelde wijziging zijn ingegeven door onder meer het regeerakkoord "Bruggen slaan" uit 2012 (*"In krimpgebieden moeten alle vormen van samenwerking mogelijk zijn. Denominatie noch fusietoets mag daarbij in de weg staan"*) en de initiatiefnota van Kamerlid Ypma (Kamerstukken II 2013/14, 33893, nr.2: *"Deze initiatiefnota heeft als doel om de wettelijke drempels voor het starten van een samenwerkingsschool te verlagen.(...)Vanwege de bevolkingskrimp en de gevolgen die dat met zich meebrengt, is het van belang dat scholen over denominatieve grenzen heen samenwerken."*) Hieronder gaat de commissie in op enkele onbedoelde gevolgen van de voorgestelde proeve mocht deze tot wetgeving worden verheven.

Onbedoeld gevolg schaalgrootte en menselijke maat

Met de proeve wordt voorgesteld dat de fusies die nodig zijn voor het ontstaan van de een samenwerkingsschool (het samenvoegen van twee scholen is immers een institutionele fusie en deze zal doorgaans vooraf worden gegaan door een bestuursoverdracht) niet langer inhoudelijk worden getoetst. In het speciaal en voortgezet moeten deze fusies nu nog worden getoetst, er is immers sprake van (min-of-meer) reguliere fusies die het ontstaan van een samenwerkingsschool mogelijk maken. In het primair onderwijs worden deze fusies uiteraard ook getoetst, maar alleen wanneer een school ontstaat van meer dan vijfhonderd leerlingen.

Het voorstel brengt hier verandering in; de bedoelde fusies worden uitgesloten van de verplichte goedkeuring van de fusie (s) door de minister en (dus) van een voorafgaand oordeel door de commissie. Wanneer voldaan is aan de nieuwe voorwaarden voor het ontstaan van een samenwerkingsschool wordt niet langer gekeken naar andere belangen en met name de afbreuk van de variatie in het onderwijsaanbod en de keuzevrijheid. Aspecten die met de fusietoets worden gewogen. Het inrichten van een samenwerkingsschool wordt door het uitschakelen van de (inhoudelijke) fusietoets dus makkelijker dan het aangaan van een reguliere fusie. Daar waar de samenwerkingsschool uitzondering moet zijn in het duale onderwijsbestel, wordt de inhoudelijke beoordeling van het ontstaan hiervan helemaal losgelaten. De fusietoets voor de fusie(s) die een samenwerkingsschool mogelijk moeten maken wordt overigens ook in gebieden waar geen sprake is van demografische krimp, de aanleiding voor deze proeve, uitgeschakeld.

Ook voor wat betreft het speciaal onderwijs wordt de beoordeling van de fusie(s) nodig voor het ontstaan van een samenwerkingsschool uitgeschakeld. De fusietoets die in de betreffende sectorwet (de WEC) wordt omschreven stelt een *evenwichtige spreiding van onderwijsvoorzieningen* centraal. Vraag rijst of een enkele beoordeling van een bedreiging van de continuïteit van één van de instellingen volgens de nieuwe voorwaarden, toereikend is om de voorgeschreven evenwichtige spreiding, zeker in het licht van passend onderwijs, te garanderen. Het wegnemen van een toets voor de sector van deze fusie(s) lijkt de commissie dan ook onverstandig.

Met de proeve wordt tevens de bijzondere toets voor het ontstaan van samenwerkingsbesturen teniet gedaan. Niet langer hoeft de bedreiging van de continuïteit van een van de betrokken scholen te worden aangetoond wil een samenwerkingsbestuur kunnen ontstaan. De fusie die leidt tot het ontstaan van een dergelijk bestuur zal voortaan worden getoetst als ware het een reguliere fusie en ook de toetsdrempel in het primair onderwijs wordt op haar van toepassing.

De bijzondere voorwaarden voor het ontstaan van een samenwerkingsbestuur werden geïntroduceerd met de Wet fusietoets en komen met het voorliggende voorstel te vervallen. We gaan daarmee van een situatie waarbij bijzondere voorwaarden gelden voor het ontstaan van een samenwerkingsbestuur naar een situatie waar al die voorwaarden komen te vervallen. Sterker, geregeld wordt dat bij het ontstaan van een samenwerkingsbestuur waarbij minder dan tien scholen zijn betrokken, de minister zich in zijn geheel onthoudt van een oordeel. Bij het ontstaan van een samenwerkingsbestuur van méér dan tien scholen kan de minister alleen op basis van de fusietoets besluiten zijn goedkeuring aan de fusie te onthouden. Reeds nu is het instrumentarium van de minister ontoereikend om voldoende invulling te geven aan de opdracht de variatie in het aanbod van het onderwijs te bewaken. Vraag rijst of ditzelfde instrumentarium wel toereikend is om de vrijheid van het geven van onderwijs, in het bijzonder de vrijheid van richting en inrichting, te bewaken.

Onbedoeld gevolg instemmingsrecht ouders en leerkrachten

Met deze proeve wordt voorgesteld voor ieder van de sectoren een *toetsdrempel*, nu alleen nog bekend in het primair onderwijs (de WPO), te introduceren.¹ Wanneer een fusie voldoet aan de voorwaarden van de toetsdrempel is de goedkeuring van de minister niet vereist. Aanvragers hoeven in die situatie dus géén aanvraag te doen. Aanvragers en dus ook de andere betrokkenen zullen dan niet de over de schouders van het bestuur meekijkende (dwingende) ogen van de minister en CFTO ervaren. Ook een toets of er sprake is van een instemmende verklaring van de betrokken medezeggenschapsraden, zal niet langer worden uitgevoerd.

Er bestaat een belangrijke relatie tussen de (landelijke) beoordeling door de commissie van een fusie en de (lokale) beoordeling van een fusie door de medezeggenschapsraden. Nu voor het ontstaan van samenwerkingscholen die eerste verdwijnt, zal de tweede mogelijk aan belang inboeten. De commissie ontvangt vaker vragen waaruit blijkt dat wanneer een aanvraag niet noodzakelijk is of zelfs wanneer (alleen) van een oordeel door de commissie kan worden afgezien, aanvragers menen dat ook geen fusie-effectrapportage hoeft te worden opgesteld en ook de medezeggenschap niet langer hoeft in te stemmen met rapportage of fusievoornemen.

De CFTO vraagt niet alleen aandacht voor onbedoelde effecten, maar ziet ook geen noodzaak om deze verregaande versoepeling van de vorming van samenwerkingsbesturen mogelijk te maken. De wens vanuit de samenleving en de Tweede Kamer is immers het ontstaan van samenwerkingscholen te vereenvoudigen. Een samenwerkingschool kan reeds nu in stand worden gehouden door middel van een stichting verantwoordelijk voor bijzonder onderwijs en door een stichting verantwoordelijk voor zowel bijzonder onderwijs als openbaar onderwijs. Wanneer deze proeve komt tot formele wetgeving kan het bevoegd gezag over een samenwerkingschool zelfs worden gevoerd door een stichting verantwoordelijk voor openbaar onderwijs. Niet valt daarom in te zien waarom de met de Wet geïntroduceerde drempels voor het ontstaan van samenwerkingsbesturen worden weggenomen.

Voorstellen om de onbedoelde gevolgen te ondervangen

Laat de introductie van toetsdrempels in andere sectoren dan het primair onderwijs achterwege. Met name in het voortgezet onderwijs kan de voorgestelde drempel grootschalige en soms ongewenste fusiebewegingen legitimeren zonder een inhoudelijke toets. In het speciaal onderwijs wordt op basis van de formele wet het effect op de spreiding van voorzieningen getoetst bij fusie. Het loslaten van die

¹ Deze houdt in dat in bepaalde situaties geen goedkeuring van de minister noodzakelijk is voor de voorgenomen fusie. Dit wordt onterecht geduid als toetsdrempel, nu sprake is van een uitzondering op de voorgeschreven goedkeuring van de minister van een fusie. Beter was de drempel te duiden als *vrijstelling voor goedkeuring*.

toets bij het ontstaan van een samenwerkingschool brengt een te grote bedreiging mee voor een evenwichtige spreiding.

Laat het uitbreiden van de toetsdrempels in het primair onderwijs eveneens achterwege. Veel van de fusies die noodzakelijk zijn voor het ontstaan van een samenwerkingscholen vallen reeds nu onder de drempel. Daar waar zij dat niet doen ontstaat een school met een omvang die naar zijn aard om een toets vraagt. Voor de samenwerkingsbesturen geldt dat de commissie in staat is de bijzondere fusie(s) te beoordelen in hun context. Ook wanneer deze plaatshebben onder de toetsdrempels. Vul de kaders van de Regeling in deze situaties aan met bijzondere normen waarop de commissie deze fusies kan toetsen; normen waaruit blijkt dat een samenwerkingsbestuur uitzondering moet zijn in het duale onderwijsbestel in de Grondwet verankerd.

Voorstellen voor de tekst van de proeve

1. Ten aanzien van de vorming van formele samenwerkingscholen in het primair onderwijs: beperk de wijziging van de wet tot de juridische vormgeving van het bestuur en de identiteitscommissie, maar voer geen wijzigingen door met betrekking tot de fusietoets.
2. Ten aanzien van de vorming van formele samenwerkingscholen in het speciaal en voortgezet onderwijs: beperk de wijziging van de wet tot de juridische vormgeving van het bestuur en de identiteitscommissie, maar voer geen wijzigingen door met betrekking tot de fusietoets.
3. Ten aanzien van de vorming van formele samenwerkingsbesturen in primair, speciaal- en voortgezet onderwijs via fusie stelt de commissie voor de belemmering omschreven in artikel 64c, tweede lid, van de WPO conform de proeve weg te nemen én de huidige tekst van artikel 64a, tweede lid onder b, WPO, anders dan in het voorstel, te handhaven. Houd in alle gevallen de CFTO in positie om in zulke gevallen een maatwerk-toets uit te voeren ten behoeve van goedkeuring door de minister. De commissie zal alsdan in staat worden gesteld het ontstaan of uitbreiden van samenwerkingsbesturen te beoordelen, anders dan dat zij gehouden is, zoals nu, aanvragen te toetsen aan de bedreiging van de continuïteit. Bij haar advisering kan de commissie het *“basisuitgangspunt voor de wetgever”* wegen *“het behoud van het duale bestel”*.² De samenwerkingschool alsook het samenwerkingsbestuur moeten hierop de uitzondering blijven. De minister kan op dit punt de Regeling aanvullen.

² Rapport van het Nederlands Centrum Onderwijsrecht (NCOR): *Regeling van samenwerkingschool in krimpgebieden*. Bijlage bij *Kamerstukken II 2013/14, 31293, nr. 202*.

Bijlage Internetconsultatie CFTO

Huidige situatie	Proeve	Onbedoeld gevolg schaalgrootte en menselijke maat.	Onbedoeld gevolg instemmingsrecht ouders en leerkrachten.	Voorstellen om de onbedoelde gevolgen te ondervangen
<p><u>Samenwerkingschool</u> PO, WEC en VO mag alleen indien noodzakelijk in verband met opheffing of beëindiging van bekostiging, binnen zes jaar vast te stellen aan de hand van prognoses.</p>	<p>PO: versoepelen eis dreigende opheffing bij één van beide scholen. De school moet zes jaar zijn bekostigd én leerlingaantal moet minder zijn dan de opheffingsnorm plus 60. Met name bedoeld voor kleine scholen in kleine kernen. WEC en VO: vergelijkbaar, maar dan op basis van stichtingsnormen.</p> <p>De beoordeling van de fusies noodzakelijk voor het ontstaan van de samenwerkingschool zijn tevens niet langer aan de goedkeuring van de minister onderhevig. Ook een toets door de commissie is dan niet langer noodzakelijk.</p>	<p>PO: het fuseren tot een samenwerkingschool wordt niet langer inhoudelijk getoetst; behalve een oordeel over de dreigende opheffing blijft een inhoudelijke beoordeling achterwege. Een inhoudelijke beoordeling die bij een reguliere fusie <i>wel</i> moet worden gedaan door de commissie. Het wordt dus eenvoudiger te komen tot een samenwerkingschool dan een samenvoeging van twee scholen voor bijzonder onderscheidenlijk openbaar onderwijs.</p> <p>In bijv. Maastricht kan een openbare school met 240 leerlingen fuseren met een bijzondere school met 1000 leerlingen zonder goedkeuring of inhoudelijke beoordeling van de fusie(s). In het VO kan onder het mom van het ontstaan van een samenwerkingschool bijv. een school van 6000 leerlingen ontstaan zonder een inhoudelijke beoordeling op bijvoorbeeld legitimatie van het proces, het effect op keuzevrijheid en menselijke maat.</p>	<p>Een externe toets van een onafhankelijke partij waarborgt ook dat over de schouders van besturen wordt meegekeken naar de onderbouwing van noodzaak maar ook nut van een fusie. Een toets op het formeel afronden van de aanloop naar een fusie, komt met de wijziging van de Wet te vervallen.</p> <p>Nu geen aanvraag voor goedkeuring meer nodig is, zal de aanvraag niet langer worden beoordeeld op volledigheid: heeft de medezeggenschap wel een instemmende verklaring afgegeven en heeft ook het gemeentebestuur een advies uitgebracht ten behoeve van de interne besluitvormingsprocedure. Die externe toets vervalt en daarmee nemen de risico's voor een zorgvuldige besluitvormingsprocedure (intern) toe.</p>	<p>1) Het achterwege laten van de introductie van toetsdrempels in andere sectoren dan het primair onderwijs. Met name in het voortgezet onderwijs kan de voorgestelde drempel grootschalige en soms ongewenste fusiebewegingen legitimeren zonder een inhoudelijke toets. In het speciaal onderwijs wordt op basis van de formele wet de effecten op de voorzieningenplanning getoetst bij fusie. Het loslaten van die toets bij het ontstaan van een samenwerkingschool brengt te grote risico's mee voor een evenwichtige spreiding;</p> <p>2) Het achterwege laten van het uitbreiden van de toetsdrempels in het primair onderwijs. Veel van de fusies die noodzakelijk zijn voor het ontstaan van een samenwerkingschool vallen reeds nu onder de drempel. Daar waar zij dat niet doen ontstaat een school met een omvang die naar zijn aard om een inhoudelijke toets vraagt, en</p> <p>3) Wanneer de fusies die het ontstaan van een samenwerkingschool mogelijk maken niet langer worden getoetst, maak dan in ieder geval mogelijk dat de betrokken medezeggenschapsraden een beroep kunnen doen op de commissie voor advies, alvorens zij instemmen met de fusie(s). Een en ander in het verlengde van de uitgebreide taak van de commissie.</p>

<p><u>Samenwerkingsbestuur</u> PO, WEC en VO mag alleen indien noodzakelijk om minstens één school te redden (aantoonbaar dreigende opheffing binnen zes jaar aan de hand van prognoses en fusie voorkomt dit). Altijd toetsplichtig (de toetsdrempel in het primair onderwijs is niet van toepassing).</p>	<p>Het ontstaan van een samenwerkingsbestuur zal op dezelfde manier worden getoetst als een (reguliere) bestuurlijke fusie.</p> <p>Dat betekent (a) in het PO dat het ontstaan van de een dergelijk bestuur niet langer toets noch goedkeuring nodig is indien minder dan tien scholen zijn betrokken en (b) in het PO en VO alleen nog de mogelijkheid over blijft het ontstaan van een dergelijk bestuur te toetsen aan een belemmering van de variatie in het onderwijsaanbod, voor zover deze significant is als bedoeld in de Wet en Regeling naar <i>richting</i> en <i>pedagogische didactische</i> aanpak. Vraag rijst of deze toets toereikend is voor de bescherming van het duale bestel.</p>	<p>Een toets op een overwegend aandeel in het aanbod van 50% of meer, is minder krachtig om het ontstaan van samenwerkingsbesturen te toetsen, dan heldere voorwaarden die gelden voor het ontstaan van samenwerkingsbesturen in het bijzonder gelden.</p>	<p>als hierboven</p>	<p>1) Laat de toetsdrempel in het primair onderwijs voor het ontstaan van samenwerkings-besturen ongewijzigd. De commissie is in staat de belemmering van de variatie in het aanbod te beoordelen, ook in situaties waarbij een samenwerkingsbestuur ontstaat;</p> <p>2) Vul de kaders van de Regeling in deze situaties aan met bijzondere normen waarop de commissie deze fusies kan toetsen; normen waaruit blijkt dat een samenwerkingsbestuur <i>uitzondering</i> moet zijn in het duale onderwijsbestel in de Grondwet verankerd, en</p> <p>3) Ook hier geldt dat wanneer niet langer een inhoudelijke toets door de commissie plaatsvindt naar aanleiding van de wetswijziging, gun dan de medezeggenschapsraad de mogelijkheid een beroep te doen op de commissie voor advies, voordat de medezeggenschap instemt met de voorgenomen fusie.</p>
---	--	--	----------------------	---