

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over de volgende brieven van de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap:

- De brief van Staatssecretaris inzake aanbieding wijziging van de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs (brief van 14 oktober 2013, Kamerstuk 31 288-350);
- De brief van de Minister inzake het onderzoek naar samenwerking tussen ROC Flevoland en ROC van Amsterdam (brief van 3 oktober 2013, Kamerstuk 31 524-182);
- De brief van de Minister inzake de huidige stand van zaken ROC Zadkine (brief van 1 oktober 2013, Kamerstuk 31 524-181);
- De brief van de Minister inzake afschrift van de reactie op de tussenevaluatie van de Adviescommissie fusietoets in het onderwijs (brief van 28 juni 2013, Kamerstuk 31 288-346).

De voorzitter van de commissie,  
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie,  
Boeve

<b>I</b>	<b>Vragen en opmerkingen uit de fracties</b>	<b>2</b>
1.	Algemeen	2
2.	Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs	3
2.1	Algemeen	3
2.2	Leerlingendaling in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs	3
2.3	Overige aanpassingen	9
2.4	Artikelsgewijs	10
3.	Tussenevaluatie van de Adviescommissie fusietoets in het onderwijs	10
4.	Overig	11
<b>II</b>	<b>Reactie van de Minister en Staatssecretaris</b>	<b>11</b>

## **I Vragen en opmerkingen uit de fracties**

### **1. Algemeen**

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de voorgestelde wijzigingen van de beleidsregels rondom de fusietoets en zien aanleiding tot het stellen van enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de voorgenomen wijziging van de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs. De leden kunnen zich vinden in de voorgenomen wijzigingen met betrekking tot de aanpassingen van het begrip voedingsgebied voortgezet onderwijs en enkele begrippen die voor meerdere uitleg vatbaar zijn binnen de huidige situatie. Over aanpassing van de regeling met het oog op leerlingendalingen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs hebben de leden enkele vragen.

De leden van de SP-fractie zien de fusietoets als een waardevol instrument om de menselijke maat te behouden, keuzevrijheid te borgen en om de afstand tussen besturen en scholen te beperken. Derhalve zijn deze leden ongelukkig met onderdelen van het onderliggende voorstel die, pas twee jaar na invoering, feitelijk een uitkering van de fusietoets behelzen. Bovendien zijn deze leden van mening dat de belemmeringen die de fusietoets opwerpt in relatie staan tot de risico's van ondoordachte fusies en zijn er in krimpgebieden andere factoren doorslaggevend in problemen bij noodzakelijke herstructureringen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de onderliggende stukken over onder andere versoepeling van de fusietoets in krimpgebieden. Alhoewel deze leden begrip hebben voor de versoepeling in krimpgebieden, hebben zij nog wel enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris inzake de wijziging van de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs. Deze leden verwelkomen de wijziging van de regeling die erin moet voorzien dat de fusietoets geen belemmering vormt voor samenwerking van schoolbesturen in krimpgebieden. Voorgenoemde leden vinden dat Haagse normen geen drempel mogen vormen voor passende regionale oplossingen, die juist de kwaliteit van onderwijs versterken. De leden hebben nog enkele vragen aan de Staatssecretaris en de Minister.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van de wijziging van de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs. Zij zijn van mening dat deze wijzigingen een afzwakking van de fusietoets ten

gevolg zullen hebben en trekken de noodzaak van de voorgenomen veranderingen in twijfel.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de beoogde wijziging van de regeling fusietoets. Deze leden vinden het zorgelijk dat de wijziging opnieuw een illustratie is van de wispelturigheid van het onderwijsbeleid, aangezien de recent ingevoerde regeling zelfs wordt aangepast voordat de gangbare termijn van evaluatie is verstreken. Hoewel de voorgenomen wijzigingen voor een belangrijk deel overeenstemmen met de visie van deze leden bij de totstandkoming van de fusietoets, hebben zij bedenkingen bij de verhouding van deze wijzigingen tot het wettelijk kader. Bovendien, niet minder principieel van aard, hebben zij zorgen of naleving van de wet voldoende gestalte krijgt.

## **2. Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs**

### *2.1 Algemeen*

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de wet op dit moment aangepast dient te worden. De wet is immers pas net twee jaar van kracht en het wijzigen van een wet op een dergelijke korte termijn past niet in het regulier startproces. De formele evaluatie staat gepland over ongeveer anderhalf jaar. Wat is dan de reden dat deze wet anders behandeld dient te worden, vragen de leden. Voorziet het kabinet reële problemen die vragen om een onmiddellijke koersverandering? Waarom wordt de huidige regelgeving gewijzigd, terwijl het kabinet de laatste adviezen van de Commissie Fusietoets Onderwijs (CFTO) niet heeft opgevolgd? Voornoemde leden zijn van mening dat er onvoldoende zwaarwegende redenen hiervoor zijn aangevoerd. Waarom heeft het kabinet de adviezen niet opgevolgd en daarmee de mogelijkheid van schaalvergroting doet toenemen, terwijl dit niet nodig was. Kan het kabinet bevestigen dat hiermee tegen de wet dreigt te worden ingegaan of dat het ten koste gaat van keuzevrijheid en interne legitimiteit, zo vragen deze leden. De fusietoets mag geen belemmering vormen voor samenwerking. Voornoemde leden vragen op welke manier dit op dit moment het geval is.

De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een toelichting op de procedurele gang van zaken. Enerzijds lezen zij in de toelichting dat de regeling reeds is gewijzigd, anderzijds wordt gerept van het voornemen om de regeling per 1 december te wijzigen. Kan het kabinet bevestigen dat het niet de bedoeling is een verstrekkende wijziging van de regeling door te voeren voordat hierover met de Kamer overleg is gevoerd.

### *2.2 Leerlingendaling in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs*

De leden van de VVD-fractie merken op dat de lijn van het kabinet om fusies in gebieden met bevolkingskrimp makkelijker te maken, op steun kan rekenen van de leden van deze fractie. Zij vragen wel wat er precies nog verder moet worden versoepeld. Is het niet zo dat er nu al rekening wordt gehouden met krimp en met de omvang van scholen? Als scholen minder dan 500 leerlingen hebben dan hoeven zij toch al geen fusietoets te doen? Hoe komt het dan toch dat scholen hier zoveel problemen mee lijken te hebben, willen deze leden weten. De leden van deze fractie hebben signalen ontvangen dat de huidige regels niet goed worden toegepast. Zo zou een kleine school, met minder dan 500 leerlingen, alsnog de fusietoets moeten doen. Ontvangt het kabinet deze signalen ook? Zo ja, wat is de reactie van het kabinet op deze signalen? Zou het niet zo moeten zijn dat niet enkel de omvang bepalend is voor wel of geen fusietoets, maar dat de motivatie om te fuseren het onderscheid zou moeten maken, zo vragen deze leden. Naast fuseren zijn er vele anderen

manieren waarop scholen kunnen samenwerken. De leden van deze fractie zijn bijvoorbeeld voorstander van versoepeling van regelingen rondom de samenwerkingschool, maar ook van een geleidelijke fusie. Tijdens het algemeen overleg over krimp<sup>1</sup> heeft de Staatssecretaris hier ook positief op gereageerd, maar in deze brief wordt daar niet op teruggekomen. Hoe verhoudt deze verruiming van fusiemogelijkheden zich met de voordelen die ook andere vormen van samenwerking tussen scholen bieden, zo vragen de voornoemde leden.

De leden van de PvdA-fractie hechten aan de menselijke maat in het onderwijs en zien de regeling fusietoets als manier om deze menselijke maat in het onderwijs te waarborgen. Het voorkomen van misverstanden door het nader invullen van bepaalde begrippen binnen de regeling kan rekenen op steun van deze leden. Met de voorgenomen voorstellen met betrekking tot aanpassingen als gevolg van de leerlingendaling in het primair- en voortgezet onderwijs tracht het kabinet een *ervaren* belemmering weg te nemen. De fusietoets mag geen belemmering zijn voor samenwerking vinden deze leden en de fusietoets hoeft ook geen daadwerkelijke belemmering te zijn, zo stelt de Onderwijsraad in zijn krimpadvies. De CFTO neemt bij het toetsen van een voorgenomen fusie «krimp» ook al mee als rechtvaardigingsgrond, zo blijkt uit tussentijdse evaluatie van de CFTO. Voor wijziging van de Regeling fusietoets moet daarom eerst duidelijk zijn of de fusietoets daadwerkelijk een belemmering is in krimpgebieden en of er ook andere manieren zijn om eventuele misverstanden over de ervaren belemmering die de fusietoets creëert te verhelpen, zo zijn de leden van mening. Deze leden merken op dat leerlingenaantallen en de kwaliteit van het onderwijs in krimpregio's onder druk staan. Vaak is het in krimpregio's dan ook onoverkomelijk dat scholen gaan samenwerken en in sommige gevallen overgaan tot fusie. De leden delen daarbij de opvatting van het kabinet dat de fusietoets daarbij geen belemmering mag vormen. Zij vragen echter hoe groot de daadwerkelijke belemmering is. De leden horen graag hoeveel scholen en schoolbesturen daadwerkelijk hebben afgezien van samengaan als gevolg van de fusietoets. Daarnaast vragen deze leden of de ervaren belemmering bij scholen en schoolbesturen weggenomen kan worden door intensievere informatievoorziening over de regeling fusietoets en de tot nu toe uitgebrachte adviezen van de CFTO. En welke andere mogelijkheden ziet de regering om de ervaren belemmering weg te nemen? De leden van deze fractie willen voorts opmerken dat de Regeling fusietoets slechts twee jaar geleden in werking is getreden. Op basis van de uitgebrachte adviezen ontstaat jurisprudentie die de voorspelbaarheid van de uitkomst van de toets vergroot. Waarom acht het kabinet een verdere opbouw van jurisprudentie niet voldoende om de voorspelbaarheid te vergroten, vragen de leden. Deze leden merken daarbij op dat het Ministerie van OCW en CFTO al een aantal nuttige stappen hebben gemaakt om scholen en besturen te informeren over de fusietoets en de tot nu toe uitgebrachte adviezen. Graag horen de leden of het kabinet de CFTO en de scholen en schoolbesturen de tijd wil geven om ervaring op te doen met de fusietoets en op die manier de voorspelbaarheid van de uit te brengen adviezen te vergroten. Met betrekking tot de vrijstellingsnorm voor de fusietoets, is door het kabinet gekozen voor een norm op basis van het aantal scholen onder een bestuur en niet het aantal leerlingen. Het kabinet is van mening dat het voor de bestuurbaarheid en het behoud van een menselijke maat het aantal scholen onder een bestuur relevanter is dan het aantal leerlingen. Kunnen de leden hier uit opmaken dat de menselijk maat hier wordt afgemeten aan het aantal scholen in plaats van het aantal leerlingen? Is het niet zo dat het ervaren van een menselijke maat meer te maken heeft met het aantal leerlingen

<sup>1</sup> Algemeen Overleg inzake Krimp in het onderwijs d.d. 27 juni 2013, Kamerstuk 31 293, nr. 180

op een school dan de zichtbaarheid en aanspreekbaarheid van een overkoepelend schoolbestuur, zo vragen de leden. Het ophogen van de vrijstellingsnorm van tien naar dertig scholen in het voortgezet onderwijs, waardoor schoolbesturen kunnen ontstaan met 26.000 leerlingen onder hun hoede, vinden de leden een forse verruiming van de vrijstellingsnorm. Graag horen zij hoe het aantal van 26.000 leerlingen zich verhoudt tot de «menselijke maat» die het kabinet nastreeft voor het onderwijs.

Daarnaast horen de leden graag van het kabinet hoe zij aankijkt tegen de opmerking van de Algemene Onderwijsbond<sup>2</sup> dat aanpassing niet gewenst is, omdat de CFTO juist bij krimp maatwerk levert en kijkt naar specifieke omstandigheden. Ook vragen de leden hoe het kabinet oordeelt over de opmerking van de samenwerkende ouderorganisaties<sup>3</sup> dat het prematuur is om nu al de conclusie te trekken dat de controle verzacht dient te worden. Graag horen de leden ook hoe het kabinet oordeelt over de opmerking van CNV Onderwijs<sup>4</sup> dat het goed mogelijk is om de fusietoets flexibel toe te passen teneinde het hoofd te kunnen bieden aan de uitdagingen van de krimpregio's. Hoe verhoudt het aanpassen van de Regeling Fusietoets, amper twee jaar na de inwerkingtreding daarvan, zich tot de mening van het kabinet dat het in zijn algemeenheid nog te vroeg is om over te gaan tot wijzigingen en het willen afwachten van de evaluatie Wet fusietoets in 2015, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie beschouwen de eerder genoemde doelen in alle gevallen binnen het hele Nederlandse onderwijs van toepassing, ook in krimpgebieden. De CFTO zelf geeft aan dat in krimpgebieden het oordeel veelal positief uitvalt en dat deze adviezen, indien nodig, zeer snel kunnen worden verstrekt. Deze leden vragen dan ook welk probleem het kabinet hier nou probeert op te lossen. Dat er «geen enkele belemmering» mag zijn lijkt in zichzelf een tegenstelling met de fusietoets op zich, maar de leden menen niet uit de brief te kunnen opmaken dat het kabinet de fusietoets in zijn geheel wil schrappen. Een reactie hierop zou de leden veel duidelijkheid over het kabinetsstandpunt kunnen verschaffen. Deze leden vinden het terecht dat een fusietoets maatwerk zou moeten betekenen. Deze leden zijn dat met het kabinet eens en vragen of er voorbeelden zijn van situaties waarin dat niet of onvoldoende het geval was. Bovendien zijn deze leden van mening dat, wanneer de fusietoets, gerelateerd aan haar aard, daadwerkelijk te weinig maatwerk zou bieden, het van belang zou zijn met de CFTO in gesprek te gaan hierover. De genoemde leden vragen waarom de grens van dertig scholen (of twintig in het voortgezet onderwijs) is gekozen als criterium voor het inperken van het fusietoetstraject. Het kabinet geeft weliswaar aan dat het hierbij een nieuwe (extra) managementlaag verwacht, maar het blijft daarmee onduidelijk waarom juist bij het aantal van dertig. Deze leden zijn benieuwd naar onderliggende onderzoeken of steekproeven en hebben sterke twijfels of het criterium van de menselijke maat hier niet alsnog in het geding komt. Deze leden vragen ook waarom het kabinet voor een minimaal krimppercentage van 15% heeft gekozen bij het uitzonderen van de plicht voor fusietoetsing. Ook blijven de leden benieuwd naar de oorspronkelijke herkomst van zowel deze 15% als van de 7,5% (die laatste als rechtvaardigingsgrond) per vijf jaar aangezien verwacht zou mogen worden dat beide op een vergelijkbaar niveau zouden zijn wanneer het zou gaan om noodzakelijkheid van fusies voor het voortbestaan van onderwijs in bepaalde gebieden.

De genoemde leden maken zich bovendien zorgen over dit percentage omdat die 7,5% neerkomt op 1,5% per jaar, dat is een daling die ook

---

<sup>2</sup> 2013D40754

<sup>3</sup> 2013D41115

<sup>4</sup> 2013D45621

buiten de specifieke krimpgebieden kan voorkomen. Ter vergelijking wijzen de leden op de brief van de Staatssecretaris over krimpproblematiek<sup>5</sup> waarin gesproken wordt over leerlingdaling van tientallen procenten. Daardoor vrezen de leden dat deze uitzondering bedoeld is als uitkleding van de fusietoets en dat is in hun ogen bijzonder onwenselijk. Deze leden onderschrijven voorts het belang van de werkbaarheid en juiste definiëring van en in de fusietoets, zij plaatsen nog enkele opmerkingen bij de manier waarop het kabinet deze zaken wil verbeteren. De leden van deze fractie constateren dat de toetsdrempel straks bij overdracht van het ene naar het andere bestuur zal worden geteld op basis van het overnemende bestuur, waardoor het totaal aantal scholen van het overnemende bestuur plus het overgenomen bestuur die drempel zal passeren bij het totaal van tien scholen. Deze leden vragen of het in deze situatie dan ook daadwerkelijk *alle* betrokken scholen betreft. Aangaande de aanpassing met betrekking tot het voedingsgebied voortgezet onderwijs kunnen de leden begrip opbrengen voor het feit dat er een drempel wordt ingesteld met betrekking het aantal leerlingen per gemeentelijke basisadministratie. Het ontgaat hen echter waarom die op 10% per gemeente komt te liggen, door de verscheidenheid in omvang van gemeentes kan dat in absolute aantallen immers sterk uiteenlopen. De genoemde leden zijn benieuwd naar de achterliggende motivatie voor deze keuze en waarom zo'n relatieve factor wel iets zou zeggen over een mogelijk significante belemmering. Ook vragen deze leden waarom hiermee de geografische factor als belemmering in feite deels verdwijnt. Zij pleiten nog altijd voor de menselijke maat waar het gaat om schoolgrootte, het is immers van onschatbare waarde dat leerlingen en personeel elkaar kennen en een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de school en het onderwijsproces voelen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat er bij scholen die in een periode van vijf jaar te maken hebben met een krimp van het aantal leerlingen van 15% of meer in principe geen advies van de Adviescommissie fusietoets meer nodig is en dat dit ook geldt bij een fusie waar 30 of minder scholen bij betrokken zijn en in het primair onderwijs 20 of minder scholen in het voortgezet onderwijs. Wat is de reden dat niet ook een uitzondering is gemaakt voor twee kleine scholen, elk met een ander schoolbestuur, die gezamenlijk minder dan 500 leerlingen hebben? Deze scholen moeten nog steeds naar de CFTO. Waarom ziet CFTO dit nog steeds als een bestuurlijke fusie? Zou het niet mogelijk zijn om niet meer naar het CFTO te hoeven indien de besturen bij de samenvoeging besluiten dat onder gelijktijdige overdracht van de ene school deze wordt opgeheven? Deze leden ontvangen graag een toelichting op dit punt. De leden vragen ook om een toelichting op de voorwaarde dat fuserende scholen niet meer dan tweederde van het voedingsgebied mogen beslaan. In sommige regio's, als bijvoorbeeld Friesland met een grote populatie van protestanten, kan dit ertoe leiden dat een fusie tussen een groot bestuur van protestants-christelijke denominatie niet mag fuseren met een school voor speciaal onderwijs van dezelfde denominatie vanwege de overschrijding van het voedingsgebied. In dit geval rest de school voor speciaal onderwijs alleen de optie om zich aan te sluiten bij een bestuur van een andere denominatie. Is het niet mogelijk in dit soort gevallen een uitzondering te maken op de regel, een soort discretionaire bevoegdheid als het ware, zo vragen de leden. Zij lezen voorts in de toelichting op de wijziging van de regeling dat 30 respectievelijk 20 scholen als een maximale «span of control» worden genoemd waarboven een aparte managementlaag zou moeten worden ingericht om de aansturing

---

<sup>5</sup> Kamerstuk 31 293, nr. 167

beheersbaar te houden. Kan het kabinet aangeven of dit een nieuw criterium is en waarop deze aantallen zijn gebaseerd, willen de leden weten.

De genoemde leden vragen ook een nadere toelichting op de visie van het kabinet ten aanzien van menselijke maat. De fusietoets is tot stand gekomen om ongebreidelde groei in het onderwijs te kunnen indammen en de wens tot meer instellingen die de menselijke maat hanteren. Deze leden zijn van mening dat menselijke maat ook binnen grotere instellingen aanwezig kan zijn door de zaken kleinschalig te organiseren. Ten aanzien van demografische krimp legt het kabinet zeer veel nadruk op de volgens hem veronderstelde kwetsbaarheid van kleinschaligheid. Gaarne een nadere toelichting hoe dit zich verhoudt tot de breed gevoelde wens van menselijke maat waaruit de fusietoets is ontstaan? En hoe verhoudt zich dit tot het behoud van een pluriform onderwijsaanbod, zo vragen deze leden. Ook zijn de leden benieuwd hoe de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de fusietoets zich verhouden tot de aangekondigde uitwerking van de brief over demografische krimp? Wanneer komt deze uitwerking van de voorstellen over krimp, zo vernemen deze leden graag.

De leden van de D66-fractie constateren dat de wijziging van de regeling erin moet voorzien dat de fusietoets niet langer een belemmering zal vormen voor samenwerking van schoolbesturen in krimpregio's. Deze leden zien dat in dunbevolkte gebieden door de fusietoets soms onnodige barrières werden opgeworpen voor scholen om samen verder te gaan, terwijl de kwaliteit van het onderwijs hier wel bij gebaat is. De leden staan dan ook positief tegenover het voorstel van het kabinet waarbij er niet langer een advies van de fusietoetscommissie nodig is in krimpgebieden. Toch zien deze leden dat niet alle belemmeringen hiermee worden weggenomen, en hopen dat het kabinet ook hier naar een oplossing wil zoeken. Zo vragen de leden waarom voor het percentage van 15% krimp is gekozen als voorwaarde om vrijstelling te krijgen voor de fusietoets. Wordt gekeken naar de locatie van de scholen of ook naar het bedieningsgebied van de school? Biedt het percentage van 15% wel voor alle regio's soelaas, bijvoorbeeld wanneer scholen meer dan vijf jaar vooruit willen kijken, zo vragen deze leden. Voorts zien zij dat er grote hindernissen bestaan voor het samenvoegen van scholen met verschillende denominaties, terwijl men op regionaal niveau juist graag de krachten wil bundelen om sterker te worden, en met creatieve oplossingen tegemoet komt aan de wens om variatie in richting te behouden. Kan worden aangegeven in hoeverre de aangekondigde aanpassingen ook deze hindernissen wegnemen, zo vragen deze leden. Voorts wijzen de leden op de belemmering om een samenwerkingschool te stichten wanneer de scholen die willen samen gaan dislocaties zijn zonder eigen brin-nummer. Dit is bijvoorbeeld in Heerlen op dit moment het geval. Kan het kabinet toezeggen nog eens kritisch te kijken naar de gestelde eisen voor het opzetten van een samenwerkingschool en zoeken naar een oplossing voor de situatie in Heerlen? Deze leden lezen dat de vereenvoudiging geldt tot een bepaalde grens. Als door een bestuurlijke fusie een schoolbestuur voor primair onderwijs ontstaat met in totaal meer dan dertig scholen, dan geldt dat de Adviescommissie wel een advies zal uitbrengen. De leden vragen hoe vaak het voorkomt dat er plannen zijn voor een dermate grote fusie. Hoeveel schoolbesturen met meer dan dertig scholen bestaan er in Nederland? Hoe groot acht het kabinet de kans dat in gebieden met meer dan 15% bevolkingsdaling een fusie zal plaatsvinden waarbij een koepel ontstaat van meer dan dertig scholen? En op basis waarvan is het getal van dertig gekozen voor primair onderwijs, en twintig voor voortgezet onderwijs? De genoemde leden vragen het kabinet de berekeningen die hieraan ten grondslag liggen naar de Kamer te zenden.

Voorts willen zij weten waarom ervoor gekozen is om de kaders voor de fusietoets alleen aan te passen voor krimpregio's. Waarom is er niet voor gekozen om de regels voor heel Nederland aan te passen? De leden van deze fractie vragen welke beweegredenen ten grondslag liggen aan de keuze om de fusietoets, met deze aangepaste kaders, wel in stand te houden. Kan het kabinet de meerwaarde van de fusietoets in primair- en voortgezet onderwijs uitleggen? In hoeverre heeft de fusietoets de afgelopen jaren bijgedragen aan de onderwijskwaliteit, zo vragen deze leden. Tot slot, merken zij op dat het voorkomt dat in een proces van fusie en defusie leerlingen soms onterecht worden geregistreerd als schoolverlater. Wanneer een opleiding of afdeling verhuist van de ene naar de andere mbo-instelling, blijft de leerling immers dezelfde opleiding volgen, maar moet hij zich toch bij een andere mbo-instelling inschrijven. Hoewel dit soms slechts een papieren en bestuurlijke overdracht is, uit zich dit wel in onterecht nadelige cijfers voor de mbo-instelling. De leden vragen het kabinet te kijken of hier een oplossing voor gevonden kan worden.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat krimp door de CFTO reeds gehanteerd wordt als rechtvaardigheidsgrond voor fusie. Deze leden hebben geen bezwaar tegen het opnemen in de wet hiervan, maar dit dient, in hun ogen, dan wel op een dusdanige manier te gebeuren dat de benodigde ruimte wordt gehandhaafd voor een individuele behandeling van de gevallen die de Commissie toetst. Deze leden zijn het niet eens met de veronderstelling dat een krimp van 7,5% in vijf jaar een legitieme grond is voor automatische rechtvaardiging van een fusie en 15% krimp in vijf jaar altijd tot vrijwaring van de toets zou moeten leiden (artikel 4 en artikel 19). Zij vragen of deze maatregelen niet te ingrijpend zijn. Allereerst zou dit ten gevolge hebben dat de helft van de gemeentes in aanmerking komt voor automatische rechtvaardiging. Deze leden vragen of dit in verhouding staat tot de te verwachten krimp. Een demografische krimp leidt ook niet noodzakelijkerwijs tot een daling van de leerlingencijfers. Wordt hier eveneens rekening mee gehouden, willen de leden weten. Daarnaast is een krimp van enkele procenten per jaar niet zo urgent dat bestaande regelgeving moet worden aangepast. Is een dergelijke krimp niet op te vangen met professioneel bestuur, vragen de voorgenoemde leden. Bovenal concluderen de leden dat een fusietoets geen dermate zwaar obstakel is dat het noodzakelijke schaalvergroting van kleine scholen zal verhinderen.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe ten aanzien van het primair onderwijs het gekozen uitgangspunt van 30 scholen te rijmen is met de norm van 10 scholen uit artikel 64a, tweede lid, WPO. Deze leden merken bovendien op dat in de WPO als uitgangspunt geldt dat fusies waarbij meer dan negen scholen betrokken zijn getoetst moeten worden, terwijl de norm van 30 scholen in de gewijzigde regeling als uitzondering geldt bij normen inzake krimp. Graag ontvangen zij nadere toelichting hoe deze punten te rijmen zijn met de wet.

Deze leden merken op dat de Grondwet de overheid ten aanzien van de toereikendheid van het aanbod slechts een verantwoordelijkheid toekent inzake het garanderen van voldoende openbaar onderwijs en dat het waarborgen van keuzevrijheid en diversiteit in het bestaande aanbod geen taak van de regering is. In dat licht vinden zij het niet meer dan verstandig dat de toets op keuzevrijheid wordt beperkt. Deze leden vragen waarom het kabinet niet voornemens is, in navolging van adviezen van de Onderwijsraad en hoogleraren onderwijsrecht, de toets op keuzevrijheid en denominatie geheel te laten vervallen.

Deze leden vragen vervolgens hoe het grondwettelijk gezien te rechtvaardigen is dat in een regio een fusie tussen de twee besturen van een bepaalde denominatie wordt verboden, zeker wanneer blijkt dat het aanbod van scholen wat betreft identiteit ongewijzigd blijft. Zij wijzen op

het voorbeeld van katholieken besturen in Tilburg, waarover de rechtbank op 19 april uitspraak heeft gedaan<sup>6</sup>.

De genoemde leden vragen waarom het kabinet het acceptabel vindt dat door de gehanteerde krimpnorm van 7,5% in meer dan de helft van de gemeenten een automatische goedkeuringsgrond voor fusies ontstaat. Zij vragen in hoeverre de beoogde werking van de fusietoets nog recht wordt gedaan wanneer in het grootste deel van Nederland geen serieuze toets op de menselijke maat wordt gedaan. Waarom wordt niet gewacht met aanpassingen totdat meer ervaring met de fusietoets bestaat, mede gezien het feit dat fusieaanvragen in veel gevallen snel (en zelfs met spoed) kunnen worden behandeld.

### *2.3 Overige aanpassingen*

#### *Marktaandeel in het basisonderwijs*

Over het begrip marktaandeel in het basisonderwijs vragen de leden van de PvdA-fractie of het kabinet al een voorstel van CFTO heeft ontvangen over het maximaal toegestane marktaandeel voor stedelijke gebieden. Deze leden merken op dat het kabinet de aanbeveling van een aparte norm voor stedelijke gebieden interessant vindt en vragen waarom het kabinet deze aanbeveling niet heeft meegenomen in de voorgestelde wijziging.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren in de voorgestelde wijzigingen een afzwakking van de fusietoets met een belemmering van keuzevrijheid dientengevolge. Deze leden voorzien dat een aanscherping van het begrip marktaandeel (artikel 10) door de vergroting van het marktgebied een beperking van de onderwijsvariëteit betekent. Deze leden voorzien eveneens een inperking van de variëteit binnen de eigen denominatie door de afschaffing van de toets op marktaandeel binnen de eigen richting. Deze wijzigingen in de toepassing van het begrip marktaandeel zwakken de toets af en bieden niet of nauwelijks verheldering. Recente jurisprudentie (de uitspraak van de rechtbank in Breda met betrekking tot de legitimiteit van de toets op het marktaandeel katholiek onderwijs in Tilburg) heeft reeds duidelijk gemaakt dat dergelijke wijzigingen niet noodzakelijk of verduidelijkend zijn. Ze zullen vooral extra regulering betekenen. De genoemde leden zien dan ook geen noodzaak voor het wijzigen van het marktaandeel.

#### *Medezeggenschap*

Het stemt de leden van de PvdA-fractie tot tevredenheid dat in de fusie-effectrapportage ook de nadelige effecten van een voorgenomen fusie opgenomen moeten worden. Op deze manier wordt de interne legitimatie van de fusietoets versterkt. Is het kabinet van mening dat de medezeggenschapsraden door uitbreiding van de fusie-effectrapportage genoeg zijn toegerust om een voorgenomen fusie goed te kunnen beoordelen? Deze leden vragen voorts hoe het kabinet oordeelt over de aanbeveling van de CFTO om de fusie-effectrapportage in minstens twee achtereenvolgende vergaderingen van de medezeggenschapsraad te bespreken. Met betrekking tot de externe legitimatie vragen deze leden zich af hoe andere stakeholders, zoals andere scholen en schoolbesturen, de gemeentes en het bedrijfsleven, bij de voorgenomen fusie betrokken gaan worden. Ook deze betrokkenen moet gekend worden bij het fusieproces, zo zijn de leden van mening.

---

<sup>6</sup> zaaknummer: AWB 12/4472 WET

De leden van de SP-fractie maken zich grote zorgen over de rol van medezeggenschap bij fusies, die dankzij de fusietoets nou juist een versterkte positie kent. Volgens deze leden is deze betrokkenheid van ouders en personeel onontbeerlijk, in het dagelijks functioneren van scholen maar vooral ook in het geval van een doorgaans ingrijpende gebeurtenis als een fusie.

#### *Personele unie*

Ten aanzien van de personele unies, merken deze leden van de PvdA-fractie op dat deze in sommige gevallen een verregaande en bijgaande onomkeerbare verstrengeling van organisatie betekent. Voorts blijkt dat besturen deze vorm van samenwerking soms aangaan om de fusietoets te ontwijken. De leden vragen hoe zij deze unies beoordeelt. Kan het kabinet in aanloop op de wetsevaluatie aangeven of zij van mening is dat deze personele unies onderhevig aan ministeriele toestemming gemaakt moeten worden en getoetst moeten worden langs de criteria van de fusietoets? Deze leden merken daarbij op dat tijdelijke personele unies een fusie kunnen voorkomen, maar dat daarbij geen onomkeerbare bestuurlijk gefuseerde eenheden moeten ontstaan. Hoe denkt het kabinet te kunnen voorkomen dat personele unies een onomkeerbare samenwerkingsvorm aannemen, vragen de leden.

#### *2.4 Artikelsgewijs*

##### *Artikel 1, onderdeel A (Artikel 4)*

De leden van de GroenLinks-fractie stellen ook vragen bij het evident onvermijdelijk stellen van een fusie wanneer er sprake is van een opheffingsdreiging binnen tien kalendermaanden (artikel 4). Deze leden vragen of deze wijziging niet zal leiden tot strategische beslissingen en maatregelen om de toets te vermijden, zoals het uitstellen van een fusie-aanvraag of een afhoudende positie jegens samenwerking. De fusietoets kan door de voorgenoemde maatregel juist ten gevolge hebben samenwerking te belemmeren. De fusietoets is een wenselijk instrument in de ogen van de voorgenoemde leden en dient daarom niet via alternatieve wegen omzeild te kunnen worden. Hoe wordt deze mogelijkheid ondervangen, zo vragen deze leden.

### **3. Tussenevaluatie van de Adviescommissie fusietoets in het onderwijs**

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Adviescommissie aandacht besteedt aan de 50% regel, die beschrijft dat een bestuur nooit meer dan 50% van de scholen in een bepaald gebied onder haar hoede mag hebben. De commissie geeft aan dat dit in stedelijke gebieden eigenlijk een veel te groot aandeel is. Wat is de mening van het kabinet met betrekking tot de keuzemogelijkheid voor ouders en de diversiteit van het onderwijsaanbod? Welke risico's ziet de Staatssecretaris als één bestuur inderdaad een monopoliepositie krijgt in een regio?

De leden van de SGP-fractie vragen een reactie op de bevingen van de adviescommissie fusietoets die erop wijzen dat bij fusies vooral kleinere besturen worden opgegeten door grote besturen. Op welke wijze heeft deze constatering doorgewerkt in de wijziging van de regeling. Hoe reageert het kabinet op de suggestie van de commissie dat het beter zou zijn dat kleine besturen fuseren in plaats van de situatie dat zij worden opgegeten door grote besturen. Op welke wijze kan, indien noodzakelijk, fusie van kleine besturen onderling worden bevorderd? Deze leden vragen hoe het kabinet reageert op de signalering van de commissie dat kleine

besturen veelal fuseren vanwege de als te hoog ervaren eisen aan het bestuur van scholen. Op welke wijze kan en wil het kabinet bevorderen dat de regelgeving zo is ingericht dat het bestuur van scholen ook voor kleine besturen niet onnodig wordt ontmoedigd? De leden vragen hoe het kabinet de situatie beoordeelt waarin de commissie een aanvraag om inhoudelijke redenen afwijst, terwijl alle bij de fusie betrokken partijen en belanghebbende geledingen de fusie steunen. Is het niet wenselijk om als uitgangspunt te hanteren dat een fusie gerealiseerd mag worden wanneer uit onderzoek blijkt dat aan de inbreng van alle belanghebbenden recht is gedaan en belanghebbenden ook instemmen met de fusie?

#### **4. Overig**

##### *Stichting Katholiek Onderwijs Mergelland en de Stichting Jong Leren*

De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet een nadere toelichting op het instemmende besluit van de Staatssecretaris d.d. 27 juni 2013 inzake de bestuurlijke fusie tussen Stichting Katholiek Onderwijs Mergelland en de Stichting Jong Leren. De CFTO kwam in het advies over deze fusie tot een negatief oordeel omdat de gevraagde fusie niet aan de wettelijke criteria voldoet (artikel 64c WPO) en daarom afgewezen moet worden omdat de wet geen afweging mogelijk maakt. De Staatssecretaris laat weten dat niet is voldaan aan artikel 64c WPO, maar dat hij desalniettemin tot een andere besluit komt. De Staatssecretaris geeft aan dat duurzame kwaliteitsborging voor hem het belangrijkste motief is en dat dit belangrijker is dan het tegengaan van schaalvergroting, het behoud van keuzevrijheid en het stand in stand houden van het duale onderwijsaanbod. Graag ontvangen zij hierop een nadere toelichting.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het kabinet voortvarend uitwerking wil geven aan haar beleidsvoornemens met betrekking tot krimp. Zij kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat de ambitie om de fusietoets hierbij niet in de weg te laten staan – zoals in het regeerakkoord vermeld – in plaats van spoedige wetgeving vooral betekent dat bestaande wetgeving aan de kant wordt geschoven. Zij vragen een toelichting op het goedkeurende besluit van de Staatssecretaris inzake de fusie tussen de Stichting Katholiek Onderwijs Mergelland en de Stichting Jong Leren van 27 juni 2013. Deze leden vragen op welke wettelijke basis de in dat besluit genoemde belangenafweging berust, wanneer de Staatssecretaris erkent dat in casu niet is voldaan aan de limitatieve goedkeuringsgrond van artikel 64c, tweede lid, WPO. Hoe is het in het kader van de procedure van de fusietoets bovendien te verkopen dat de Staatssecretaris minder gewicht toekent aan doelstellingen die bij uitstek het hart van de ingevoerde fusietoets betreffen, zoals keuzevrijheid en het tegengaan van schaalvergroting, om beleidsmatige kwaliteitsambities doorgang te laten vinden? Is gezien de koers van het kabinet niet veeleer aanpassing of afschaffing van de wettelijke bepalingen inzake de fusietoets in plaats van aanpassing van de regeling fusietoets de aangewezen weg, zo vragen zij.

##### *ROC Amsterdam en ROC Flevoland*

De leden van de SGP-fractie hebben een tweetal vragen over de op praktisch niveau vrijwel gerealiseerde fusie tussen ROC Amsterdam en ROC Flevoland. Zij vragen allereerst hoe het kabinet oordeelt over het feit dat bestuurders met een beroep op formaliteiten en papieren constructies lijken te willen ontkennen dat met de samenwerking in feite sprake is van een fusie, waarvan door de Inspectie ook wordt gemeld dat deze op wezenlijke onderdelen niet eenvoudig ontvlechtbaar is. Bovendien vragen de leden waarom het kabinet zich bij de uitleg van artikel 9.14 WEB strikt

bepikt tot de letterlijke wettekst, terwijl de materiële strekking van de bepaling duidelijk is dat directe invloed van leden van een college van bestuur in een college van bestuur van een andere instelling moet worden voorkomen. Hoe kan worden ontkennd dat betrokkenen feitelijk overwegende invloed hebben in beide colleges van bestuur, wanneer besluiten van de colleges van bestuur kopieën zijn van de besluitvorming in het koepelbestuur?

## **II Reactie van de Minister en Staatssecretaris**