

Position-paper “fusietoets zorg en onderwijs”

1. Aanleiding en vraagstelling

De Vaste Kamer Commissie Zorg van de Tweede Kamer heeft onder meer de Commissie Fusietoets Onderwijs (CFTO) verzocht om met een zogeheten “position paper” in te gaan op vragen die leven ten aanzien van fusies en de fusietoets in de zorg. In welke mate is het publieke belang in de zorg gediend met fusies en de fusietoets? Er zijn twee deelvragen:

- a) Welke effecten hebben fusies op het publieke belang van de kwaliteit en de inhoud van de zorg voor mensen en de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg?
- b) Welke effecten heeft de fusietoets door de rijksoverheid en is deze toets nu voldoende krachtig? Welke inhoudelijke criteria worden toegepast en zijn dat de juiste? Welke procescriteria worden toegepast en is er voldoende aandacht voor de patiënten? En welke organisatie zou de fusietoets het beste kunnen uitvoeren?

De Commissie Fusietoets Onderwijs (CFTO) benut bij de beantwoording haar praktijkervaringen met fusies en het maatschappelijk debat over fusies en de fusietoets. Daarbij heeft de commissie zich verdiept in hoe fusietoetsen in de zorg en de sociale huursector zijn vormgegeven (zie de CFTO-rapporten Tussentijdse evaluatie 2012 en Praktijkervaringen 2011-2015 van CFTO en voorstellen voor verbetering van maart 2015). Zie voor meer informatie: www.cfto.nl.

2. Effecten van fusies en de relatie met het publieke belang

- Feit is dat zowel de sociale huursector, het onderwijs en de zorgsector sinds tientallen jaren te maken hebben met forse schaalvergroting. Het aantal besturen neemt al lange tijd af, terwijl de schaalgrootte van de resterende besturen gemiddeld genomen steeds groter wordt. Ter illustratie: medio jaren 70 van de 20^e eeuw telde het basisonderwijs circa 8000 (kleine) besturen en tegenwoordig resteren er circa 930, ofwel 12% van het oorspronkelijke aantal hetgeen neerkomt op een enorme afname met circa 90%. Hierdoor heeft ook het basisonderwijs te maken met onderwijsbesturen met meer dan 10.000 leerlingen die soms opereren in een groot geografisch gebied en met een bestuur op afstand van de leslocaties en werkvloer. Ook in andere sectoren in het onderwijs, zoals het voorgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger beroepsonderwijs is het aantal besturen in de afgelopen decennia fors afgenomen en zijn de resterende besturen in omvang hiermee samenhangend fors in omvang gegroeid. In het voortgezet onderwijs is het aantal besturen in deze periode afgenomen van circa 1000 tot iets meer dan 250. Voor de mbo-sector gaat het om een afname van 1000 besturen naar circa 70 en in de hbo-sector om een afname van 450 naar circa 40 besturen. Deze bestuurlijke schaalvergroting vindt plaats via fusies en overnames, waarbij kleine besturen worden overgenomen door grote besturen. Veelal ontstaat er een domino-effect. De omvang van de scholen waar les gegeven wordt, is in dezelfde periode fors gestegen. Het begrip van wat “klein” is erodeert gestaag en er is weinig waardering voor ouders die op vrijwillige basis een school besturen.
- De rijksoverheid heeft bestuurlijke en institutionele schaalvergroting positief bekeken in de afgelopen decennia; in ieder geval in het onderwijs. Schoolbesturen werden daartoe vanaf begin van de jaren 80 tot eind van de 20^e eeuw gestimuleerd via stelselhervormingen en daarmee gepaard gaande inzet van juridische middelen, bekostigingsmaatregelen of oproepen tot schaalvergroting (ofwel de bekende trits aan sturingsinstrumenten van de stok, de wortel en de preek). Dat geldt vermoedelijk ook in andere sectoren, zoals de zorg en de sociale huursector.
- Besturen hebben ook “eigen motieven” voor schaalvergroting, deels gelegen in de wens het eigen marktaandeel te vergroten, veronderstelde belangen van stakeholders of persoonlijke belangen bij salariëring en status (CPB, 2013). Er spelen dus bij fusies veelal andere belangen dan het publieke belang. De minister van OCW heeft gewaarschuwd voor het motief van “groeien om te groeien”. Marktwerving en te scherpe concurrentie kunnen stimuleren, dat besturen hun aanbod uitbreiden door het overnemen van concurrerende instellingen in een regio. Fusies kunnen ondoordacht zijn en uitgaan van “worst case”-scenario's. Fusies kunnen worden aangegaan om

zwakke organisaties te redden, daar waar een faillissement mogelijk meer louterend zou werken. Deze discussie speelde bijvoorbeeld in het onderwijs zeer recent rond ROC Leiden.

- Er gaat in de wetenschap veel aandacht uit naar de vraag hoe een fusie getoetst moet worden vanuit het concept van de “optimale schaalgrootte”. De optimale schaal valt echter moeilijk wetenschappelijk te bepalen: het omslagpunt waarop schaalvoordelen omslaan in schaalnadelen is niet eenduidig vastgesteld en het ziet er niet naar uit dat de wetenschap snel een verlossend antwoord zal geven. Daarbij is er nog verschil tussen de optimale schaal van één aanbieder of instelling – in het onderwijs of de zorgsector - en dat wat een goede verhouding is in een regio of binnen het bestel tussen een groep van aanbieders en instellingen.
- Recent onderzoek door Jos Blank, hoogleraar Productiviteit van de Publieke Sector, wijst uit dat schaalvergroting in het onderwijs is doorgeschoten en dat schaalvoordelen zijn uitgewerkt. Verdere opschaling zal tot verslechtering van de productiviteit leiden en de onderzoekers stellen: *“Fusieverboden en mogelijke opsplitsingen liggen nu dan ook meer voor de hand”*.
- SCP-directeur Paul Schnabel (2009) wijst erop dat de economische benadering (“economy of scale”) maar beperkt past bij wat hij noemt de “psychology of scale” en dat juist in de sectoren onderwijs en zorg niet vergeten moet worden, dat geen sprake is van een neutraal product. Ten aanzien van de zorgsector wijst hij erop, dat in vergelijking met vroeger de fysieke en sociale afstand tussen de Raad van Bestuur en de centrale diensten enerzijds en de hulpverleners en patiënten anderzijds op vaak tientallen verspreide locaties anderzijds al gauw als een kloof wordt beleefd, die nauwelijks meer overbrugbaar is. Er kan een “mismatch” ontstaan met de aard van de activiteiten, de belangen van de betrokkenen of de span of control. Prof.dr. Van Lieshout (2009) stelt de vraag wat er in het ‘fusiegeweld’ overblijft van de identiteit van de zorgvoorzieningen en stelt dat in de praktijk van de hulpverlening bijna iedere voorziening een algemene signatuur heeft.
- Het Centraal Planbureau pleit in 2013 ervoor om niet te streven naar een optimale schaal, maar wel om te streven naar een prudente omgang met schaal. Het CPB stelt de vraag of de toezichthouders die bestaande fusietoetsen moeten uitvoeren hiervoor goed zijn toegerust.

3. Opzet en uitvoering van een fusietoets in de zorg

- De CFTO past in het onderwijs vier criteria toe: (a) de effecten van een fusie op de menselijke maat, (b) de zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces en het draagvlak bij belanghebbenden binnen de instellingen en bij lokale en regionale stakeholders, (c) de gevolgen voor de keuzevrijheid en het ontstaan van te dominante machtsposities, (d) een beoordeling van de aangedragen redenen voor een fusie op basis van onafhankelijk verzamelde gegevens. De CFTO maakt een (belangen)afweging en past maatwerk toe. Kleine fusiebewegingen worden soepeler bekeken dan grote, maar bijvoorbeeld niet op het punt van draagvlak bij ouders en leerlingen. De instemming van de medezeggenschap is immers onmisbaar. Als er in een regio een dominante positie ontstaat, kan de fusie toch doorgaan als er een aannemelijke continuïteitsdreiging is.
- Deze criteria en weging kunnen op hoofdlijnen in de zorgsector worden toegepast, bij de operationalisering rekening houdend met karakteristieken van de “subsectoren” in de zorg. Elementen hiervan zitten nu reeds in de toets door de ACM (op keuzevrijheid en marktposities) en de toets door de NZa (op legitimiteit en zorgvuldigheid). Twee criteria lijken echter te ontbreken: een toets op de effecten op de menselijke maat en schaalgrootte en langere lijnen van besluitvorming en communicatie door neiging tot extra managementlagen en complexiteit van de organisatie als zodanig of een toets op de onderbouwing en rationaliteit van de aangedragen fusie-redenen. En omdat de fusietoets in de zorg gesplitst is over twee uitvoerders, wordt er geen integrale weging gemaakt van belangen. De recente NZa-brief van 12 april 2015 aan de Tweede Kamer over de toetsing door de ACM van fusies van ziekenhuizen in de afgelopen jaren, duidt ook op de wenselijkheid van een integrale toets door één uitvoerder.
- Ook in de zorg zijn er twijfels of samenwerking wel voldoende aandacht krijgt als alternatief voor fusie en of fusies niet te snel zijn goedgekeurd. De efficiency-voordelen die besturen hopen te halen, kunnen in veel gevallen ook behaald worden door doelgerichte vormen van vormen van samenwerking, eventueel van tijdelijke aard. Fusies zijn in dat opzicht onomkeerbaar. In de Wet

fusietoets ligt daarbij de kerngedachte besloten, dat fusies een “ultimum remedium” zijn waartoe niet te licht moet worden overgegaan. Zeker in het licht van het feitelijk uitblijven en ontbreken van defusies.

- Er kan verder wat betreft de CFTO ook beter geleerd worden van fusies uit het verleden. Een gedegen en objectieve evaluatie naar de mate waarin door bestuurders gestelde fusiedoelen zijn bereikt binnen een van te voren vastgestelde termijn, is gewenst: zowel op het niveau van instellingen als op sectorniveau. Het ongedaan maken van een mislukte fusie moet tot de mogelijkheden behoren. Zo beveelt de commissie voor het onderwijs aan om besturen die zijn gefuseerd te laten evalueren of de gestelde doelen gehaald zijn en dit te rapporteren aan de uitvoerder van de fusietoets. Deze informatie kan gebruikt worden om ook op landelijk niveau een beter zicht te krijgen op fusies en hun gevolgen.
- Overigens vormt de fusietoets in de zorg wat betreft de CFTO een op onderdelen een voorbeeld voor de onderwijssector. Een sterk punt is bijvoorbeeld dat de besluitvorming is belegd bij een onafhankelijke autoriteit op enige afstand van de politiek. Sterk is ook de mogelijkheid om niet alleen “ja” of “nee” te kunnen zeggen tegen een fusie, maar voorwaarden te kunnen stellen. Er is de mogelijkheid van de ACM om *na* goedkeuring van een fusie in te grijpen als een te dominante macht aantoonbaar wordt misbruikt. Ook kleinere fusies van zorginstellingen worden door de NZa *vooraf* getoetst op instemming en draagvlak – daar waar in het basisonderwijs alleen grotere fusies worden getoetst op instemming. Besturen die een fusie niet vooraf melden, kunnen een passende sanctie opgelegd krijgen. Niet alleen juridische fusies, maar ook bestuurlijke concentraties in de vorm van personele unies en holdings vallen onder de werking van de fusietoets in de zorg. In het onderwijs is dat tot nu toe niet het geval. Dit zijn voorbeelden van sterke elementen in de fusietoets in de zorg, waar de onderwijssector naar het oordeel van de CFTO nog van kan leren.

4. Resumerend

- Besturen dienen verantwoording af te leggen en ook voor buitenstaanders vooraf ten tijde inzicht te bieden bij het nemen van de beslissing om te fuseren. Voorkomen moet worden dat besturen anoniem worden en onzichtbaar opereren op te grote afstand van de leerlingen, ouders en patiënten waar het om draait en de medewerkers op de werkvloer en andere belanghebbenden. Als het gaat om fusies en reorganisaties is daadwerkelijke instemming gewenst van de vertegenwoordigers van bijvoorbeeld patiënten in de zorg of ouders, leerlingen en studenten in het onderwijs en van het personeel.
- Het is verstandig om fusies te laten toetsen door een onafhankelijke autoriteit, op enige afstand van de politiek, met een mandaat. Hierbij dient de mogelijkheid van maatwerk aanwezig te zijn.
- Ook in de zorg moet het mogelijk zijn voor patiënten of andere gebruikers om te kiezen uit meerdere aanbieders in een samenhangende regio of stad.
- Ten aanzien van de vraag of de fusietoets in de zorg nu voldoende krachtig is, lijkt het de CFTO van belang om helder antwoord te hebben op politieke vragen en duidelijke doelen te formuleren. Is het politieke uitgangspunt “nee-tenzij” of “ja-mits”? Moet de trend van bestuurlijke en institutionele schaalvergroting fors worden afgeremd, of moet het leeuwendeel van de fusies in de sector gewoon door kunnen gaan mits getoetst? Is stapsgewijze schaalvergroting van reeds grootschalige besturen gewenst of niet? Is een sector met besturen waarvan een groot aantal bezig is met fuseren gebaat bij meer bestuurlijke rust en stabiliteit? Hoeveel fusies kan één bestuur goed aan in een beperkt aantal jaren? Dit zijn vragen die een politiek antwoord behoeven.