

**Regeling van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, nr. BVE/Stelsel/111464 houdende de nadere regels met betrekking tot de samenvoeging of splitsing van bekostigde instellingen in het Beroepsonderwijs en de Volwassenen Educatie (BVE) en samenvoeging van een agrarisch opleidingscentrum met een school voor voorbereidend beroepsonderwijs in de sector landbouw, als bedoeld in artikel 10c, onderdeel d, van de Wet op het voortgezet onderwijs (Regeling fusie- en splitsingstoets BVE).**

De staatssecretaris van onderwijs, cultuur en wetenschap,

handelende in overeenstemming met de minister van landbouw, natuur en voedselkwaliteit

Gelet op artikel 2.1.3, vierde lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs

Besluit:

**Paragraaf 1 Algemeen bepalingen**

**Artikel 1 Begripsbepalingen**

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. minister: de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en, voor zover het betreft het beroepsonderwijs op het gebied van de landbouw en natuurlijke omgeving, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;
- b. wet: Wet educatie en beroepsonderwijs;
- c. instelling: instelling als bedoeld in artikel 1.1.1, onder b, van de wet;
- d. fusie: elke rechtshandelingen van een of meer rechtspersonen die een bekostigde instelling in stand houdt of houden die ertoe leiden dat:
  1. een instelling ontstaat door samenvoeging van een of meer instellingen,
  2. een instelling ontstaat door samenvoeging van een school voor voorbereidend beroepsonderwijs in de sector landbouw, als bedoeld in artikel 10c, onderdeel d, van de Wet op het voortgezet onderwijs en een of meer instellingen.
- e. splitsing: elke rechtshandelingen van een rechtspersoon die een bekostigde instelling in stand houdt die ertoe leidt dat twee of meer instellingen ontstaan door splitsing van een instelling.

**Paragraaf 2 Fusie**

**Artikel 2 Voorwaarden aanvraag**

De rechtspersoon dient dan wel de rechtspersonen gezamenlijk dienen een aanvraag, als bedoeld in artikel 2.1.3, vierde lid, van de wet in bij de minister. De aanvraag gaat vergezeld van:

- a. een door de rechtspersoon dan wel rechtspersonen opgestelde fusie-effectrapportage, en
- b. een schriftelijke advies over de fusie van de betrokken medezeggenschapsraden.

### **Artikel 3 Fusie-effectrapportage**

De fusie-effectrapportage, bedoeld in artikel 2, onder a, bevat een weergave van:

- a. de noodzaak van de fusie,
- b. de alternatieven voor de fusie,
- c. het tijdsbestek waarbinnen de fusie zal worden gerealiseerd,
- e. de te bereiken doelen,
- f. de effecten van de fusie, in het bijzonder de effecten van de fusie op de spreiding en omvang van de betrokken instellingen in de regio, de onderwijskundige en bestuurlijke diversiteit van het onderwijsaanbod in de regio en de keuzevrijheid van deelnemers in de regio,
- g. de kosten en baten van de fusie,
- h. de personele en financiële gevolgen van de fusie, waaronder begrepen de gevolgen voor de dienstverlening aan deelnemers,
- i. de wijze waarop over de fusie wordt gecommuniceerd, en
- j. de wijze waarop de fusie wordt geëvalueerd.

### **Artikel 4 Toestemmingsvereisten**

1. De minister onthoudt zijn goedkeuring aan een fusie tenzij genoegzaam is komen vast te staan dat de continuïteit van één of meer van de desbetreffende instellingen in het geding is.
2. Indien de uitzondering, als bedoeld in het eerste lid, zich voordoet, kan de minister zijn goedkeuring onthouden indien als gevolg van de fusie de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod, zowel in het opzicht van opleidingsaanbod als onderwijsaanbieders in de regio, op significante wijze wordt belemmerd.

### **Paragraaf 3 Splitsing**

#### **Artikel 5 Voorwaarden aanvraag**

De rechtspersoon dient een aanvraag, als bedoeld in artikel 2.1.3, vierde lid, van de wet in bij de minister. De aanvraag gaat vergezeld van:

- a. een door de rechtspersoon opgestelde effectrapportage splitsing, en
- b. een schriftelijke advies over de splitsing van de betrokken medezeggenschapsraad.

#### **Artikel 6 Effectrapportage splitsing**

De effectrapportage splitsing, bedoeld in artikel 5, onder a, bevat een weergave van:

- a. de motieven voor de splitsing,
- b. de alternatieven voor de splitsing,
- c. het tijdsbestek waarbinnen de splitsing zal worden gerealiseerd,
- e. de te bereiken doelen,
- f. de effecten van de splitsing,
- g. de kosten en baten van de splitsing,
- h. de personele en financiële gevolgen van de splitsing, waaronder begrepen de gevolgen voor de dienstverlening aan deelnemers,
- i. de wijze waarop over de splitsing wordt gecommuniceerd, en
- j. de wijze waarop de splitsing wordt geëvalueerd.

## **Artikel 7 Toestemmingsvereisten**

De minister betreft in zijn oordeel over de voorgenomen splitsing in ieder geval de elementen van legitimatie en de borging van een adequate bedrijfsvoering, zoals deze in de effectrapportage splitsing tot uitdrukking zijn gebracht.

## **Paragraaf 4 Aanvulling gegevens**

## **Artikel 8 Nadere inlichtingen**

Een bevoegd gezag verstrekt desgevraagd aan de minister inlichtingen over bedrijfsgegevens van die instelling, die voor de beoordeling van een aanvraag om toestemming, redelijkerwijs nodig zijn.

## **Paragraaf 5 Slotbepalingen**

## **Artikel 9 Inwerkingtreding**

Deze regeling treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de *Staatscourant* waarin zij wordt geplaatst.

## **Artikel 10 Citeertitel**

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling fusie- en splitsingtoets BVE.

Deze regeling en de toelichting zal in de *Staatscourant* worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart

## **Algemene toelichting**

### **1. Aanleiding**

Tijdens de begrotingsbehandeling van OCW (9 tot en met 11 december 2008) heb ik de Tweede Kamer medegedeeld dat ik haar zorgen deel en eraan hecht om een helder signaal af te geven over fusies in het middelbaar beroepsonderwijs. Ik heb de Kamer toegezegd dat het uitgangspunt bij de beoordeling van komende fusieaanvragen 'nee, tenzij' zal zijn.

Voorts heb ik de Tweede Kamer toegezegd de schoolbesturen van dit standpunt op de hoogte te stellen. De schoolbesturen zijn bij brief van 14 januari 2009 geïnformeerd over het 'nee, tenzij'-standpunt. Deze brief heb ik in afschrift aan de Tweede Kamer gezonden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 135, nr. 18). In de brief heb ik aangegeven dat ik alleen in het uiterste geval, dus als de continuïteit van scholen, opleidingen of instellingen in het geding is, fusies zal toestaan. Dit onder de voorwaarde dat keuzevrijheid, variëteit (minimaal een breed dekkend aanbod van beroepsopleidingen voor de regio) zo goed mogelijk zijn gewaarborgd. Ook is aangegeven dat de procesvoorwaarden die in de brief van de bewindslieden van OCW d.d. 28 november 2008 aan de Kamer over de menselijke maat in het onderwijs zijn genoemd, worden betrokken. Ik heb in de brief van 14 januari 2009 ook aangegeven dat deze criteria worden uitgewerkt in een regeling voor fusies in het mbo.

De Minister van OCW heeft de Tweede Kamer tijdens voornoemde begrotingsbehandeling toegezegd voor de zomer van 2009 te komen met een wetsvoorstel fusietoets waarin criteria ten aanzien van fusies zijn opgenomen. Dit voornemen berust op signalen in Kamer en samenleving over de nadelige effecten van schaalvergroting. Deze signalen klonken vanaf de eeuwwisseling steeds luider.

Mijn regeling voor fusieaanvragen in de bve-sector geldt ter overbrugging tot inwerkingtreding van het wetsvoorstel fusietoets en roept (vooralsnog) een halt toe aan verdere schaalvergroting in de bve-sector. Wanneer de continuïteit van instellingen niet in het geding is en de betrokken instellingen de noodzaak van een fusie niet hebben aangetoond, zal ik negatief beslissen op een fusieaanvraag. Dus als de noodzaak is vastgesteld, kunnen instellingen – in overleg met belanghebbende partijen in en om de instellingen – een aanvraag voorbereiden en indienen. In afwachting van het wetsvoorstel fusietoets voer ik een restrictief beleid. In tegenstelling tot het wetsvoorstel bevat de regeling ook criteria voor splitsing. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal een nieuwe regeling worden gepubliceerd waarin uitsluitend de splitsingscriteria zijn opgenomen.

Deze regeling bevat nadere regels ten aanzien van de reeds bestaande wettelijke mogelijkheid voor fusie en splitsing van bve-instellingen. De huidige Wet educatie en beroepsonderwijs bepaalt dat alleen instemming van de minister nodig is bij institutionele fusies en splitsing van instellingen. De huidige wet biedt nog geen mogelijkheid om bij fusies van rechtspersonen die een instelling in stand houden in te grijpen. In het wetsvoorstel fusietoets die nog aan uw Kamer zal worden aangeboden is wel in die mogelijkheid voorzien.

### **2. Regeling in relatie tot het advies van de Onderwijsraad d.d. 28 november 2008**

Naar aanleiding van de motie van de kamerleden Van Dijk (SP) & Depla (PvdA) d.d. 30 september 2008 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31135, nr. 11) is de Onderwijsraad gevraagd om een advies uit te brengen. Het advies *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs. Waarborgen voor keuzevrijheid en legitimatie* verscheen op 28 november 2008. De Raad wees er op dat hoewel schaalvergroting veel positieve effecten sorteert er ook onbedoelde en nadelige effecten zijn. Met name legitimatie en keuzevrijheid staan onder druk als gevolg van schaalvergroting. In deze regeling is aangesloten bij de aanbevelingen ten aanzien van de twee centrale thema's: keuzevrijheid en legitimatie.

Onder keuzevrijheid verstaat de Onderwijsraad de mogelijkheid voor leerlingen en hun ouders om te kiezen uit het onderwijs dat het beste past bij hun levensovertuiging, bij hun opvattingen over onderwijs of bij hun capaciteiten en ambities. In de BVE-sector, waar uitsluitend bijzondere instellingen bestaan, wordt onder keuzevrijheid anders dan in het primair en voortgezet onderwijs verstaan de mogelijkheid voor leerlingen en hun ouders om te kiezen uit een breed onderwijsaanbod.

De Onderwijsraad bedoelt met legitimatie dat bestuur en management draagvlak hebben onder de bij de school betrokkenen of belanghebbenden voor de besluiten die ze nemen. Het gaat bij die betrokkenen primair om leerlingen, hun ouders, studenten en onderwijspersoneel. Verder gaat het om externe betrokkenen als het toeleverend en vervolgonderwijs, maatschappelijke partners, het bedrijfsleven en andere potentiële werkgevers. Draagvlak betekent verder dat deze betrokkenen of belanghebbenden ook invloed kunnen uitoefenen en zeggenschap hebben, zowel over de dagelijkse praktijk als op het beleid.

Ten aanzien van keuzevrijheid geldt dat die is geborgd door een restrictief beleid inzake fusie-aanvragen. In de meeste provincies is slechts een beperkt aantal roc-instellingen gevestigd, waaronder hier de hoofdvestiging en niet de dislocaties wordt verstaan. Deze leveren wel een gewenst breed opleidingsaanbod. Om dat te kunnen doen is een bepaalde schaalgrootte nodig, onder andere om dure en kleinschalige opleidingen te kunnen bekostigen. Maar inmiddels zijn er tendenzen tot flinke expansie waarneembaar, onder andere blijkend uit het openen van dislocaties van roc's buiten hun voedingsgebied.

Voor wat betreft legitimiteit geldt dat het draagvlak onder interne en externe stakeholders wordt versterkt, hetgeen met name in de fusie-effectrapportage en de advisering door de medezeggenschapsraden tot uitdrukking komt. De fusie-effectrapportage is vooral bedoeld als een instrument voor besturen om draagvlak te verkrijgen bij de interne en externe belanghebbenden. Ook de medezeggenschap heeft een adviserende rol in fusie-aanvragen en aanvragen tot splitsing.

De ministeriële regeling is een instrument om indien de noodzakelijkheid concreet is beargumenteerd ook te toetsen of een zorgvuldig besluitvormingsproces is doorlopen waarin meer belangen tegen elkaar zijn afgewogen en waarin verschillende belanghebbenden een stem hebben gehad.

### **3. Uitvoering**

De regeling wordt namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit uitgevoerd door de Directie Beroepsonderwijs en

Volwasseneneducatie. De Directie adviseert de Minister. De fusie en splitsingsaanvragen moeten worden ingediend bij:

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
Directie Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie  
Postbus 16375  
2500 RJ DEN HAAG

Fusie- en splitsingsaanvragen waarbij een Agrarisch OpleidingsCentrum (AOC) is betrokken, dienen te worden ingediend bij:

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit  
Directie Kennis  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG

#### **4. Termijnen**

Fusie- en splitsingsaanvragen kunnen het gehele jaar worden ingediend en na goedkeuring kunnen zij gedurende het hele jaar plaatsvinden, maar een wijziging van de gegevensleveringen aan BRON kan alleen maar per 1 augustus van een gegeven kalenderjaar plaatsvinden.

#### **5. Administratieve lasten**

De regeling heeft geen consequenties voor de administratieve lasten.

#### **6. Artikelsgewijze toelichting**

Artikel 1            Begripsbepalingen

Op grond van artikel 2.1.3, tweede lid, onder b, van de Wet educatie en beroepsonderwijs hoeft alleen een aanvraag te worden ingediend met betrekking tot de instellingen die zijn voortgekomen uit  
:

1. samenvoeging of splitsing van bekostigde instellingen,
2. uit een samenvoeging van een agrarisch opleidingscentrum met een school voor voorbereidend beroepsonderwijs in de sector landbouw, als bedoeld in artikel 10c, onderdeel d, van de Wet op het voortgezet onderwijs, of
3. uit een omzetting van een bijzondere instelling in een openbare of omgekeerd.

Omdat laatstgenoemde omzetting zich naar verwachting niet zal voordoen is er voor gekozen deze regeling enkel van toepassing te verklaren op de samenvoeging en splitsing genoemd onder 1 en 2. Voornoemd artikel betreft bovendien enkel de institutionele samenvoeging en splitsing. Derhalve zien de begrippen fusie en splitsing ook slechts op een institutionele fusie en splitsing. De bestuurlijke fusie c.q. splitsing waarbij een of meer rechtspersonen de instandhouding overdragen van een instelling, valt buiten de werking van deze regeling.

## Artikel 2 Voorwaarden aanvraag

Een aanvraag met betrekking tot de fusie wordt ingediend door de rechtspersoon die alle fuserende instellingen in stand houdt dan wel door de rechtspersonen tezamen die de fuserende instellingen in stand houden. Bij de aanvraag dient in elk geval gevoegd te worden een door de rechtspersoon respectievelijk de rechtspersonen opgestelde 'fusie-effectrapportage' alsmede een schriftelijk advies over de fusie door de betreffende medezeggenschapsraden.

Ingevolge artikel 7, onder e, van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 wordt de medezeggenschapsraad vooraf in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over elk door het bevoegd gezag te nemen besluit met betrekking tot overdracht of omzetting van de instelling of van een onderdeel daarvan, respectievelijk fusie van de instelling met een andere school, dan wel vaststelling of wijziging van het beleid ter zake. Dit advies dan wel een verklaring van de medezeggenschap dat zij geen gebruik maken van hun adviesbevoegdheid met betrekking tot de fusie is voldoende.

De gegevens die in de 'fusie-effectrapportage' moeten worden opgenomen zijn nader gespecificeerd in artikel 3 van de regeling.

## Artikel 3 Fusie-effectrapportage

De 'fusie-effectrapportage' is primair een instrument voor de desbetreffende belanghebbenden om zeggenschap uit te oefenen en voor het bestuur om draagvlak onder deze belanghebbenden te verwerven. Het is een vorm van transparantie waarmee het bestuur zich kan verantwoorden over de (voorgenomen) besluitvorming. De volgende elementen dienen in een 'fusie-effectrapportage' aan de orde te komen:

- de noodzaak voor de fusie:
  - wat zijn de beweegredenen?
  - heeft het bestuur alternatieven voor een fusie onderzocht, heeft het andere opties overwogen?
  - wanneer vindt het fusieproces plaats en over welke periode strekt de fusie zich uit?
- doelen en effecten:
  - wat wil het bestuur bereiken, bijvoorbeeld een hogere kwaliteit of meer keuzemogelijkheden voor deelnemers?

- zijn er gekwantificeerde doelen?
- welke effecten verwacht het bestuur dat zullen optreden?
- welke onbedoelde neveneffecten kunnen optreden, bijvoorbeeld in het schoolklimaat en de betrokkenheid van deelnemers, ouders en personeel?
- de kosten en baten van de fusie:
  - welke financiële kosten en baten treden op, is de continuïteit voldoende gewaarborgd, wat zijn de risico's?
  - welke niet-financiële kosten en baten treden op?
- gevolgen voor het personeel, de financiën en de deelnemers:
  - wat betekent de fusie voor arbeidsvoorwaarden, personeelsbeleid en medezeggenschap?
  - wat zijn de gevolgen voor betrokkenheid van deelnemers, voor hun motivatie en mogelijkheden voor medezeggenschap?
  - Wat zijn de gevolgen voor de dienstverlening door de instelling aan deelnemers?
- op welke manier de fusie wordt gecommuniceerd en geëvalueerd:
  - op welke manieren en via welke kanalen worden de belanghebbenden betrokken bij het fusieproces? Het kan nodig zijn om op verschillende manieren alle belanghebbenden te betrekken bij het fusieproces.
  - wanneer en hoe vindt een evaluatie plaats of de doelen zijn bereikt en welke effecten zijn opgetreden, vooral op de punten van spreiding, omvang, variëteit, keuzevrijheid?

Door het gebruik van de 'fusie-effectrapportage' kunnen de belanghebbenden zich een goed oordeel vormen over de noodzaak van een fusie en zijn ze optimaal betrokken. Dat is het belangrijkste doel van de 'fusie-effectrapportage'. De rapportage is een instrument dat de 'checks & balances' rond een instelling versterkt.

De opsomming van de elementen van de 'fusie-effectrapportage' is overigens niet limitatief. Het bestuur kan naar eigen inzicht daaraan elementen toevoegen, terwijl de medezeggenschap eveneens om andere elementen kan verzoeken.

Daarnaast is de 'fusie-effectrapportage' een middel voor de minister om te toetsen of instellingen een zorgvuldig proces hebben doorlopen. De minister toetst daartoe of de 'fusie-effectrapportage' voldoet aan de formele eisen die hij daaraan stelt.

#### Artikel 4 Toestemmingsvereisten

Indien genoegzaam is komen vast te staan dat de continuïteit in het geding is, kan slechts toestemming worden verleend onder de voorwaarde dat de variatie van het onderwijsaanbod (minimaal een breed dekkend aanbod van beroepsopleidingen evenals onderwijsaanbieders in de regio) is gewaarborgd.

Bij de beoordeling zullen de (proces)elementen, als opgenomen in de 'fusie-effectrapportage', worden betrokken.

#### Artikel 5 Voorwaarden aanvraag

Een aanvraag met betrekking tot de splitsing wordt ingediend door de rechtspersoon die de instelling in stand houdt die gesplitst gaat worden in twee of meer instellingen. Bij de aanvraag dient in elk geval



gevoegd te worden een door de rechtspersoon opgestelde effectrapportage splitsing alsmede een schriftelijk advies over de splitsing van de betreffende medezeggenschapsraad.

Ingevolge artikel 7, onder e, van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 wordt de medezeggenschapsraad vooraf in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over elk door het bevoegd gezag te nemen besluit met betrekking tot overdracht of omzetting van de instelling of van een onderdeel daarvan, respectievelijk fusie van de instelling met een andere school, dan wel vaststelling of wijziging van het beleid ter zake. Dit advies dan wel een verklaring van de medezeggenschap dat zij geen gebruik maken van hun adviesbevoegdheid met betrekking tot de splitsing is voldoende.

De gegevens die in de 'effectrapportage splitsing' moeten worden opgenomen zijn nader gespecificeerd in artikel 6 van de regeling.

#### Artikel 6 Effectrapportage splitsing

Ook de 'effectrapportage splitsing' is primair een instrument voor de desbetreffende belanghebbenden om zeggenschap uit te oefenen en voor het bestuur om draagvlak onder deze belanghebbenden te verwerven. Het is een vorm van transparantie waarmee het bestuur zich kan verantwoorden over de (voorgenomen) besluitvorming. De elementen die in een 'effectrapportage splitsing' aan de orde dienen te komen zijn gelijk aan de elementen die in de 'fusie-effectrapportage' weergegeven dienen te worden, met dien verstande dat de elementen zien op splitsing.

Omdat bij splitsing niet zozeer sprake zal zijn van een dringende noodzaak dienen in de 'effectrapportage splitsing' de motieven voor de splitsing aangegeven te worden.

Zie ook de toelichting bij artikel 3.

#### Artikel 7 Toestemmingsvereisten

Bij de beoordeling van de splitsing worden in elk geval betrokken de elementen van legitimatie en de borging van een adequate bedrijfsvoering, zoals deze in de effectrapportage splitsing tot uitdrukking zijn gebracht. De opsomming van elementen die meegenomen worden bij de beoordeling is niet limitatief. Ook andere elementen kunnen betrokken worden in de besluitvorming.

#### Artikel 8 Nadere inlichtingen

Indien nadere inlichtingen over bedrijfsgegevens van een instelling voor de beoordeling van de aanvraag noodzakelijk zijn dan dient het bevoegd gezag van die instelling op verzoek van de minister deze inlichtingen te verstrekken.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart)