

Vergaderjaar 2010–2011

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 205

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 september 2011

Tijdens het wetgevingsoverleg van 21 maart over het wetsvoorstel Ruim baan voor talent en de kabinetsreactie op het advies van de commissie Veerman (kamerstuk 32 253, nr. 32) heb ik toegezegd de Kamer schriftelijk te informeren over de vraag of de fusietoets een functie kan hebben bij samenwerking tussen hbo- en wo-instellingen. Aanleiding was een discussie over de samenwerking en mogelijk een fusie tussen de Universiteit van Amsterdam (UvA) en de Hogeschool van Amsterdam (HvA).

Ik zal hieronder ingaan op de fusiewetgeving, de wettelijke mogelijkheden en beperkingen om te fuseren, en casuïstiek van de samenwerking tussen de UvA en de HvA in het licht van de fusiewetgeving.

De Wet fusietoets in het onderwijs, die per 1 oktober in werking zal treden, geldt in de sector hoger onderwijs voor bestuurlijke en institutionele fusies van bekostigde ho-instellingen. Een institutionele of instellingsfusie vindt altijd plaats na of gelijktijdig met een bestuurlijke fusie. Bestuurlijke fusies – meer precies: fusies van rechtspersonen – zijn in het hoger onderwijs toetsplichtig omdat ook bij die fusies sprake moet zijn van een transparant en toetsbaar proces. Bij een bestuurlijke fusie in het hoger onderwijs blijven de instellingen in stand. De student blijft zich inschrijven bij de instelling, het onderwijsaanbod is verbonden aan de instelling, de bekostiging is bestemd voor de instelling en de graad wordt verleend door de instelling. Een bestuurlijke of rechtspersonenfusie brengt daarin geen verandering. Institutionele of instellingsfusies kunnen echter wel ingrijpende gevolgen hebben voor personeel en studenten.

Voor instellingsfusies van hogescholen is in de wet een voorziening getroffen (artikel 16.16 WHW); een overeenkomstig artikel is er niet voor de universiteiten. Om die reden kunnen instellingsfusies alleen tussen hogescholen plaats vinden en zijn instellingsfusies tussen universiteiten en hogescholen en tussen universiteiten onderling niet mogelijk; daarvoor

is wetswijziging vereist. Het laatste geldt voor openbare en voor bijzondere universiteiten; zo kunnen bijvoorbeeld ook de Vrije Universiteit en de Universiteit van Tilburg niet met elkaar fuseren. De enige fusie waarbij een universiteit betrokken kan zijn is een *bestuurlijke* fusie van rechtspersonen die een bijzondere universiteit en/of hogeschool in stand houden.

De Kamer heeft expliciet gevraagd naar de «fusie» van de UvA en de HvA en of de fusietoets hier een functie zou kunnen hebben.

Medio 2002 hebben de voorzitters van de raden van toezicht en de voorzitters van de colleges van bestuur van de UvA en de HvA een «Protocol met betrekking tot intensivering van de samenwerking tussen HvA en UvA» ondertekend, «met als hoofddoel studenten een heldere keuze te bieden tussen scherp van elkaar onderscheiden beroepsopleidingen en wetenschappelijke opleidingen». Bestuurlijk kwam het protocol neer op een beoogde vorming van een gezamenlijke raad van toezicht en een gezamenlijk college van bestuur, en wel via personele unies; een streven dat door het departement vanwege het positieve effect van intensievere samenwerking op de kwaliteit van het onderwijs en de doorstroommogelijkheden van studenten van harte is ondersteund. Anno 2011 bestaat er inderdaad een personele unie wat het college van bestuur betreft, terwijl de raden van toezicht van beide instellingen geleid worden door een en dezelfde voorzitter (op het moment is die functie vacant; ik beraad mij nog op de benoeming van de voorzitter van de Raad van Toezicht van de UvA).

Het is duidelijk dat de UvA en de HvA niet de fusiewetgeving hebben willen omzeilen; de huidige constructie dateert immers van negen jaar geleden.

In het licht van de Wet fusietoets in het onderwijs is het volgende van belang;

- om redenen van doelmatigheid is een aantal diensten samengevoegd, zoals de financiële en personele administratie, de backoffice voor de studentenadministratie en op termijn wellicht de UB, mediatheek en studentenservices,
- er is geen sprake van een instellingsfusie; de UvA en HvA zijn formeel noch feitelijk geïntegreerd. Het blijven twee afzonderlijke instellingen met hun eigen onderwijs; het primaire onderwijsproces wordt niet aangetast, de keuzevrijheid van studenten is onverminderd en de samenwerking tussen beide instellingen heeft geen gevolgen voor het personeel,
- ook al is er sprake van volledige of gedeeltelijke personele unies van bestuursorganen, de raad van toezicht moet toezicht houden op de instelling waarvoor hij is benoemd en ook het college van bestuur neemt besluiten die ten dienste staan van de UvA of wel van de HvA,
- de medezeggenschapsorganen van de beide instellingen – de Centrale Ondernemingsraad en de Centrale Studentenraad van de UvA en de Centrale Medezeggenschapsraad van de HvA – functioneren gescheiden.

Ik vind vooral het laatste een cruciaal gegeven; in een situatie dat bestuurlijk intensieve samenwerking wordt gezocht, dienen de checks & balances binnen beide instellingen op orde te zijn en moeten de medezeggenschapsorganen optimaal kunnen functioneren.

Afgezien van het uitgangspunt dat de fusietoets bedoeld is voor toekomstige fusies en dus geen middel is om bestuurlijke concentraties uit het verleden te corrigeren (zie de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 32 040, nr. 3), gaat de fusietoets niet «over uiteenlopende samenwerkingsvormen die de trekken van een fusie kunnen aannemen. Een belangrijke reden daarvoor is dat deze vormen van samenwerking, zoals een persoonlijke unie van

bestuurders in verschillende besturen, makkelijker omkeerbaar zijn dan een fusie. Bovendien kunnen bestuurlijke vormen van samenwerking, zonder overdracht van alle bestuurlijke bevoegdheden (inclusief alle rechten en plichten) aan een nieuwe rechtspersoon, een goed alternatief zijn voor de bestuurlijke fusie.» De Memorie van Toelichting gaat in dit verband ook in op de specifieke situatie van het hoger onderwijs, waar geldt dat samenwerking altijd is gestimuleerd onder de noemers taakverdeling en concentratie, focus en massa en inhoudelijke synergie. «Dat gebeurt met het oog op behoud en versterking of innovatie van onderwijs- en onderzoekvoorzieningen. Artikel 8.1 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) regelt de samenwerking tussen instellingen voor hoger onderwijs. Ook voor een eventueel door twee of meer instellingen gecreëerd samenwerkingsinstituut gelden alle reguliere checks & balances en is de betrokkenheid van de medezeggenschap bij de totstandkoming van het instituut gegarandeerd.» (Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel fusietoets in het onderwijs).

Het uitgangspunt dat de fusietoets niet gaat over «uiteenlopende samenwerkingsverbanden» (zie het citaat hierboven) is voor het hoger onderwijs cruciaal. Samenwerking is gemeengoed, maar ook opdracht. In de Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap «Kwaliteit en verscheidenheid» die ik 1 juli naar de Kamer heb gestuurd (kamerstuk 31 288, nr. 194), wordt uiteengezet dat profilering en differentiatie van het onderwijsaanbod en profilering en impact van het wetenschappelijk onderzoek noodzakelijk zijn voor de verdere ontwikkeling van ons hoger onderwijsbestel en de positie van ons land in de voorhoede van de kenniseconomieën. Uitvoering van die agenda vereist zonder twijfel niet alleen scherpe keuzes van de individuele instellingen maar op deelterreinen ook intensieve samenwerking tussen instellingen op het gebied van onderwijs en onderzoek.

Terugkomend op de aanleiding voor deze brief kom ik tot de conclusie dat de fusietoets niet van toepassing is op de huidige bestuurlijke relatie tussen de UvA en HvA. Hoewel het niet mijn voornemen is om de fusietoets in te zetten bij eventuele samenwerkingsverbanden die kunnen voortvloeien uit de Strategische Agenda, vind ik het wel belangrijk de vinger aan de pols te houden met betrekking tot het proces en de gewenste uitkomsten. Ik zal dit regelen in de prestatieafspraken die voortkomen uit de Strategische Agenda.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
H. Zijlstra