

Vergaderjaar 2010–2011

32 040

Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het invoeren van een fusietoets in het onderwijs (fusietoets in het onderwijs)

Nr. 20

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 14 juni 2011

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 31 mei 2011 inzake de Ministeriële regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs (Kamerstuk 32 040, nr. 19). De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 14 juni 2011. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Bochove

Griffier van de commissie,
De Kler

¹ Samenstelling:

Leden: Ham, B. van der (D66), Bochove, B.J. van (CDA), Voorzitter, Haverkamp, M.C. (CDA), Miltenburg, A. van (VVD), Ortega-Martijn, C.A. (CU), Bosma, M. (PVV), Dijk, J.J. van (SP), Ouweland, E. (PvdD), Dibi, T. (GL), Wolbert, A.G. (PvdA), Ondervoorzitter, Biskop, J.J.G.M. (CDA), Smits, M. (SP), Elias, T.M.Ch. (VVD), Beertema, H.J. (PVV), Dijkstra, P.A. (D66), Jadnanansing, T.M. (PvdA), Dekken, T.R. van (PvdA), Dijkgraaf, E. (SGP), Çelik, M. (PvdA), Lucas-Smeerdijk, A.W. (VVD), Klaveren, J.J. van (PVV), Klaver, J.F. (GL) en Liefde, B.C. de (VVD).

Plv. leden: Koşer Kaya, F. (D66), Ferrier, K.G. (CDA), Werf, M.C.I. van der (CDA), Burg, B.I. van der (VVD), Schouten, C.J. (CU), Dille, W.R. (PVV), Kooiman, C.J.E. (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Peters, M. (GL), Dam, M.H.P. van (PvdA), Toorenburg, M.M. van (CDA), Wit, J.M.A.M. de (SP), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Mos, R. de (PVV), Pechtold, A. (D66), Dijsselbloem, J.R.V.A. (PvdA), Klijsma, J. (PvdA), Staij, C.G. van der (SGP), Hamer, M.I. (PvdA), Harbers, M.G.J. (VVD), Gerbrands, K. (PVV), Sap, J.C.M. (GL) en Lodders, W.J.H. (VVD).

1

Wat is de reden van de discrepantie tussen de Wet inzake de invoering van een fusietoets in het onderwijs en de regeling fusietoets, namelijk: waar de wet nog spreekt over «de minister kan goedkeuring onthouden indien...», zegt de regeling nu dat het fusieverzoek in beginsel wordt afgewezen tenzij er sprake is van een aannemelijke rechtvaardigingsgrond?

De wet vormt de basis van de fusietoets en de voorliggende regeling is de uitwerking. Er is geen discrepantie tussen de wet en de regeling.

Het wettelijk kader is dat de Minister goedkeuring kan onthouden, indien... In de regeling wordt hiervan niet afgeweken, maar slechts nader gespecificeerd in welke gevallen de Minister goedkeuring kan onthouden.

Men mag fuseren, mits er geen significante belemmering van de daadwerkelijke variatie in het onderwijsaanbod is. Dan kan de Minister dus de goedkeuring voor de fusie onthouden. In het geval hier sprake van is, kan de rechtvaardigingsgrond leiden tot alsnog verlenen van goedkeuring aan de fusie. Een voorbeeld van een rechtvaardigingsgrond is het verdwijnen van een gehele onderwijsvoorziening in een gebied. Kortom: ook in de regeling geldt een ja, mits constructie.

De toelichting bij de regeling kan mogelijk verwarring veroorzaken, deze zal ik aanpassen.

2

Hoe wordt voorkomen dat de regeling leidt tot ongewenste bureaucratie, met het oog op de gedetailleerde vragen over onder meer doelen, effecten, motieven en tijdsbestek in het vragenformulier en de fusie-effectrapportage? Hoe uitgebreid moet deze rapportage zijn?

De inhoud van de rapportage wordt gevormd door antwoorden op vragen die eerder in het fusieproces aan de orde zijn geweest. De invulling zal in de praktijk kunnen geschieden aan de hand van stukken die al eerder zijn opgesteld. De rapportage zou dus een weergave moeten vormen van onderwerpen die besproken zijn. Zodat door de fusie geraakte partijen – zoals bijvoorbeeld de medezeggenschapsraad – een kapstok hebben van zaken die aan de orde moeten zijn gekomen. Het is aan de fuserende partijen om een zo efficiënt mogelijke werkwijze te hanteren met zo min mogelijk lasten.

3

Wat betekent de invoering van deze regeling per 1 oktober voor lopende (bestuurlijke) fusietrajecten die per 1 januari worden gerealiseerd?

Bij inwerkingtreding per 1 oktober a.s. van de wet is deze per direct van kracht. Partijen die een bestuurlijke fusie per 1 januari a.s. voor ogen staat zijn nu al doende met de benodigde afstemmingsprocessen. De uitkomsten daarvan dienen dan in de fusie-effectrapportage te worden opgenomen, de instemming dan wel het advies van de medezeggenschap dient te zijn ingewonnen en het aanvraagformulier met deze bescheiden bij de Minister te worden ingediend. Deze zal op de aanvraag een besluit nemen.

4

Waarom is een maximum aantal leerlingen of studenten geen significante belemmering bij een fusie? Kan u toelichten waarom u daar niet voor heeft gekozen?

Het is ondoenlijk gebleken een ideaal aantal leerlingen per sector te benoemen. Er zijn teveel factoren die dit beïnvloeden om dit adequaat in regelgeving vast te leggen. Denk aan de aard van de instelling, de omvang en hoeveelheid van opleidingen en de regio/gebied (ruraal/stedelijk) waarin de instelling opereert.

5

Wat kan een schoolbestuur ondernemen wanneer het zich niet kan vinden in een advies van de commissie?

De onafhankelijke adviescommissie voor de sectoren primair onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en het CDHO voor het hoger onderwijs, adviseert de Minister. Het is de Minister als bestuursorgaan die een besluit neemt op de aanvraag van de fuserende partijen. Tegen dat besluit van de Minister staat bezwaar en beroep overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht open.

6

In welke gevallen kan een fusie evident onvermijdelijk zijn?

In de regeling is opgenomen dat de voorzitter van de onafhankelijke adviescommissie oordeelt en advies daarover uitbrengt aan de Minister. Een voorbeeld van een evident onvermijdelijke fusie zou kunnen zijn, de situatie waarin één van de fuserende partijen met opheffing wordt bedreigd.

7

Kunt u bevestigen dat ten aanzien van het basisonderwijs wordt gesteld dat een significante belemmering voor een institutionele fusie is, dat er minder dan twee scholen overblijven in een genoemde categorie in een straal van 10 kilometer? Klopt de veronderstelling dat een fusietoets op belemmerend zou kunnen werken voor het in stand houden van een afdoende onderwijsaanbod in een krimpregio, zoals naar voren kwam in het rondetafelgesprek over bevolkingskrimp en de effecten op onderwijs van afgelopen donderdag 9 juni jl.? Of gaat er van deze fusietoets geen belemmering uit voor scholen om met elkaar te fuseren als daarmee onderwijsaanbod in een regio behouden kan blijven?

In de eerste plaats kent de Wet fusietoets een toetsdrempel in het primair onderwijs, zowel op bestuurlijk als op institutioneel niveau (scholenfusie). Deze drempels voorkomen dat alle fusies ter toetsing moeten worden voorgelegd. Een groot deel van de fusies die bijvoorbeeld vanwege een te gering leerlingaantal niet zelfstandig in stand kunnen worden gehouden, hoeven hierdoor niet te worden voorgelegd.

Daarnaast kent de wet een aantal rechtvaardigingsgronden, waardoor maatwerk mogelijk blijft. Als besturen aannemelijk kunnen maken in de fusie-effectrapportage dat een fusie noodzakelijk is voor de instandhouding van goed kwalitatief onderwijs in een regio, dan heeft de Minister de ruimte om ondanks significante belemmeringen goedkeuring te verlenen aan de fusie.

8

Waarom wordt ten aanzien van de fusie-effectrapportage niet gevraagd naar draagvlak onder ouders, leerlingen en personeel voor de fusie?

Daar wordt wel naar gevraagd doordat de medezeggenschapsraad – waarin deze partijen zijn georganiseerd – de concept fusie-effectrapportage voorgelegd dienen te krijgen en daar instemming dan wel advies op moeten verlenen alvorens de aanvraag naar de Minister

kan. Ontbreekt namelijk de verklaring van instemming dan wel advies van de medezeggenschap dan is de aanvraag onvolledig.

9

Waarom wordt bij de fusie-effectrapportage niet gevraagd naar het aantal leerlingen van de nieuwe instelling?

Dat is niet als uitwerking van een significante belemmering in de beleidsregel opgenomen. Hiervoor verwijs ik naar de beantwoording van vraag 4.

10

Waarom is niet bij alle instellingen gekozen voor instemming van de medezeggenschapsraad?

In de regeling wordt voor wat betreft de bve-sector bij de systematiek van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) aangesloten. De bve-sector kent in tegenstelling tot de andere sectoren een gescheiden medezeggenschap. De bve-sector kent een ondernemingsraad (vertegenwoordiging van het personeel) en een deelnemersraad (vertegenwoordiging van de mbo-deelnemers). De WOR kent het adviesrecht aan elk besluit van de bestuurder betreffende de overdracht van de zeggenschap over de onderneming of een onderdeel daarvan, dan wel het overnemen of afstoten van de zeggenschap over en andere onderneming, alsmede het aangaan van een duurzame samenwerking met een andere onderneming.

11

Is het advies van de commissie bindend? Kan een minister een advies van de commissie naast zich neerleggen? Zo ja, onder welke voorwaarden kan een minister een advies van de commissie naast zich neerleggen?

Het advies van de adviescommissie is een zeer zwaarwegend advies waar de Minister alleen in zeer uitzonderlijke gevallen van af kan wijken. Op de Minister rust een zware motiveringsplicht in dergelijke gevallen.

12

Welke reden heeft u om in het hoger onderwijs de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs te laten oordelen over de fusie? In welke opzichten verschilt de werkwijze van deze commissie van de Adviescommissie fusietoets in het onderwijs? In hoeverre verschillen hun uitgangspunten?

Om praktische en inhoudelijke redenen is gekozen voor de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) als het orgaan dat de minister adviseert over fusies in het hoger onderwijs. In de ho-sector is de toetsing op het criterium keuzevrijheid immers vergelijkbaar met de macrodoelmatigheidstoets. Er wordt gekeken naar de gevolgen van een fusie voor de variatie van het onderwijsaanbod, gelet op het geheel van voorzieningen op het gebied van het onderwijs. De minister laat zich door de CDHO adviseren in verband met de in die Commissie verenigde kennis van de voorzieningen (het opleidingsaanbod) op het gebied van het hoger onderwijs.

De werkwijze van de CDHO verschilt niet wezenlijk van die van de adviescommissie voor de andere sectoren. Er is geen verschil van uitgangspunt; beide commissies hebben de taak fusievoornemens te beoordelen aan de hand van de regeling.

13

Waarom is de toetsdrempel in het basisonderwijs «tien scholen»? Waarop is deze drempel gebaseerd? In hoeverre speelt de omvang van deze scholen een rol?

De drempel is op tien scholen gesteld omdat, samengevat, in het algemeen in het primair onderwijs een dergelijke bestuursomvang als een hanteerbare schaal wordt beschouwd, waarbij aspecten van schoolna-bijheid en menselijke maat goed te combineren zijn met doelmatigheid en efficiency. Ontwikkeling in de bestuursomvang in het primair onderwijs laat ook zien dat er een omslagpunt ligt bij dit aantal, in die zin dat het aantal besturen kleiner dan tien scholen afneemt en het aantal besturen met meer dan tien scholen toeneemt.

Bij de vaststelling van de toetsdrempel voor bestuurlijke fusies, is de omvang van de scholen niet van direct belang. Vanuit de invalshoek van de menselijke maat is de «span of control» van een bestuur, dus het aantal scholen, een betere indicator voor een toetsdrempel dan het aantal leerlingen. Ook bezien vanuit een aspect als afstand tussen bestuur en werkvloer. Overigens heeft de wetgever, bij de bepaling van de drempel, wel oog gehad voor de omvang van scholen. De Onderwijsraad hanteert in zijn advies voor besturenfusies een drempel van 2 500 leerlingen. Uitgaande van de gemiddelde omvang van een basisschool (220 leerlingen), komt dit neer op een gemiddelde bestuursomvang van ongeveer 11 scholen (Kamerstukken II, 2009/10, 32 040, nr. 3, p 10/11).

14

Waarom is bij de institutionele fusie in het basisonderwijs gekozen voor een drempel van 500 leerlingen? Waarop is deze drempel gebaseerd?

Voor scholenfusies is de drempel gesteld op 500 leerlingen. Dit komt neer op ongeveer twee maal de huidige gemiddelde schoolgrootte in het primair onderwijs. Deze drempel voorkomt dat alle scholenfusies ter toetsing moeten worden voorgelegd. Dit zou dan namelijk ook de scholenfusies betreffen van scholen die vanwege een te gering leerling-aantal niet zelfstandig in stand kunnen worden gehouden. Dergelijke scholen worden vaak samengevoegd met bestaande scholen, in het belang van de leerlingen en leerkrachten.

Het merendeel van de scholenfusies in het primair onderwijs leidt tot scholen met minder dan 500 leerlingen. Deze fusies zullen dus niet toetsplichtig zijn (Kamerstukken II, 2009/10, 32 040, nr. 3, p 11).

15

Waarop is de 50% van het marktaandeel als significante belemmering van een fusie gebaseerd?

Dit is gebaseerd op artikel 64c, eerste lid WPO, namelijk dat de Minister goedkeuring aan een fusie kan onthouden indien als gevolg van een institutionele of bestuurlijke fusie, de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod op significante wijze wordt belemmerd. Indien sprake is van een marktaandeel van meer dan 50% van één school of schoolbe-stuur, ontstaat een meerderheidspositie waardoor niet alleen de keuze-vrijheid aanzienlijk beperkt wordt, maar tevens een onwenselijke machtspositie binnen het regionale onderwijsaanbod ontstaat.

16

Kunt u bevestigen dat een fusietoets geen fusiestop betekent? In hoeverre gaat van deze ministeriële regeling een beperking uit om levensvatbare onderwijsvoorzieningen in een regio te behouden? Als een bve-instelling

zou fuseren, omdat er geen volledig onderwijsaanbod overeind te houden is, zal na een fusie een deel van dat onderwijsaanbod inderdaad verdwijnen om dat op een effectieve en efficiënte wijze met de fusie-partner vorm te geven? Wordt dan nog voldaan aan hetgeen gesteld wordt op bladzijde 25 van de regeling dat er een significante belemmering is vanwege het teruglopen van het aantal opleidingen? Hoe verhoudt zich dat tot de opmerking op bladzijde 28 dat een fusie noodzakelijk kan zijn om continuïteit te waarborgen?

De fusietoets is inderdaad geen fusiestop. Deze regeling staat levensvatbare onderwijsinstellingen niet in de weg. Immers een fusie kan worden goedgekeurd, ook als die tot gevolg heeft dat het onderwijsaanbod verschaalt. Er kunnen zich namelijk rechtvaardigingsgronden voordoen, zoals genoemd in artikel 19 van de regeling, waardoor een beperking van het onderwijsaanbod toch wordt aanvaard en goedkeuring aan de fusie wordt verleend. De continuïteit van het onderwijsaanbod en kwaliteit van het onderwijs zijn immers evenzeer van belang.

17

Is verschraling van het onderwijsaanbod op landelijk niveau de enige significante belemmering voor een fusie in het hoger onderwijs? In hoeverre speelt het aantal studenten ook een rol? In hoeverre speelt regionale verschraling van het onderwijsaanbod een rol? Is er een minimum aantal instellingen voor hoger beroepsonderwijs waaraan wordt vastgehouden? Is er een minimum aantal instellingen voor wetenschappelijk onderwijs waaraan wordt vastgehouden? In hoeverre wordt de keuzevrijheid gegarandeerd, is het mogelijk dat bepaalde studies nog maar door één instelling worden aangeboden?

Verschraling van het onderwijsaanbod wordt als volgt uitgewerkt: Er is sprake van een significante belemmering voor een fusie als de fusie leidt tot een zodanige verschraling van het onderwijsaanbod op landelijk niveau, dat bepaalde opleidingen waaraan naar de mening van de Minister behoefte bestaat zouden verdwijnen. Daarbij moet men denken aan:

- opleidingen die samenhangen met nieuwe beroepen of inspelen op nieuwe (wetenschappelijke) ontwikkelingen in innovatieve sectoren,
- opleidingen op terreinen waar de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid heeft op stelselniveau of werkgelegenheid, denk aan veiligheid, gezondheidszorg, en onderwijs (lerarenopleidingen), dan wel opleidingen ten aanzien waarvan de overheid beleidsaccenten heeft geformuleerd; onder andere bèta & techniek,
- opleidingen die van belang zijn voor een evenwichtige economische en sociale ontwikkeling van landsdelen, die in een bijzondere achterstandssituatie verkeren en waarmee de Minister bestuurlijke afspraken heeft gemaakt om die situatie te verbeteren.
- Studentenaantallen spelen bij de toetsing van een voorgenomen fusie geen directe rol. Het kan voorkomen dat in het kader van een fusie besloten wordt een opleiding met een zeer geringe instroom op te heffen; in dat geval wordt bezien of het gaat om een opleiding uit de bovengenoemde categorieën. Verschraling van het regionale onderwijsaanbod speelt geen rol, omdat de «regio» geen wettelijk gehanteerd begrip is in het hoger onderwijs; voor opleidingen in het ho geldt het hele land als wervingsgebied.
- Er wordt niet vastgehouden aan een minimum aantal hogescholen of universiteiten, met dien verstande dat voor universiteiten geldt dat zij niet met elkaar of met hogescholen kunnen fuseren. Wat de keuzevrijheid van studenten betreft; de wet garandeert dat deze niet kleiner kan worden dan na gedegen verantwoording van de noodzaak daarvan door de betrokken fusiepartners, wettelijk voorgeschreven toetsing en

uiteindelijk zorgvuldige afweging door de Minister vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het ho-stelsel.

Het is in principe mogelijk dat bepaalde studies nog maar door één instelling worden aangeboden. Dat is op zich geen novum, want het is in het wo een veel voorkomend verschijnsel.

18

Waarom dient de prognose van de ontwikkeling van het aantal leerlingen van een school die wil fuseren, zes jaar onder de stichtingsnorm zijn? Hoort daar niet opheffingsnorm te staan?

Er is bewust gekozen voor de stichtingsnorm. In de praktijk is gebleken dat scholen respectievelijk schoolsoorten die een lager aantal leerlingen tellen dan de stichtingsnorm, het moeilijker hebben doelmatig onderwijs van goede kwaliteit aan te bieden. Dat kan leiden tot het terugbrengen van keuzemogelijkheden, zoals het beperken van het aantal keuzevakken of afdelingen vbo. Om te voorkomen dat deze vershraling van het aanbod plaatsvindt is gekozen voor de stichtingsnorm in plaats van de opheffingsnorm.

19

Hoeveel uur verwacht de minister dat de leden van de commissie bezig zijn met vergaderen? Zit er een maximum aan het bedrag dat zij kunnen ontvangen?

Dat is afhankelijk van het aantal fusieaanvragen dat per jaar binnenkomt en de complexiteit van de casuïstiek. In het jaar 2010 zijn er ongeveer 44 fusiebewegingen waargenomen die indien de wet had gegolden onder de werking van de wet zouden vallen. De leden van de commissie ontvangen een bezoldiging per vergadering.