

Vergaderjaar 2009–2010

**32 040**

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

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 17 juni 2010

Graag willen wij de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid danken voor de opmerkingen die zij in het voorlopig verslag hebben gemaakt en voor de vragen die zij hebben gesteld.

In het onderstaande gaan we, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in op de vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag. Bij de beantwoording van de vragen van de commissie zal zoveel mogelijk de volgorde worden aangehouden die zij zelf hanteert.

Wij zijn verheugd over het feit dat de leden van de meeste fracties zich kunnen vinden in de doelstellingen van het wetsvoorstel. De zorgen die daarnaast door diverse leden worden uitgesproken over het doel van het wetsvoorstel hopen wij door onderstaande reactie weg te nemen.

### **Doel, noodzaak en achtergronden**

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering op een breed in de samenleving gevoelde zorg omtrent schaalvergroting reageert en wijzen op het feit dat de wet uitsluitend aangrijpt op veranderingen in de bestuurlijke of organisatorische situatie in het onderwijs en niet op de «status quo». Zij vragen in de eerste plaats welk probleem de regering hoopt op te lossen met dit wetsvoorstel.

De regering merkt allereerst op dat er op het moment geen wettelijk instrument bestaat om fusies in het onderwijs te toetsen. Daarbij merkt de regering op dat voor het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs (mbo) er thans een drempel bestaat ten aanzien van institutionele fusies (artikel 72 Wet op het voortgezet onderwijs en de Regeling fusie- en splitsingstoets BVE (Stcrt. 2009/90)). De wenselijkheid om een instrument te introduceren is gelegen in de verantwoordelijkheid die de regering draagt ten aanzien van het stelsel. De regering merkt op dat de constatering van de leden van de CDA-fractie op zich correct is. Dit wetsvoorstel is er inderdaad niet op gericht situaties van mogelijk te ver doorgeschoten schaalgroottes aan te pakken, op institutioneel vlak (de school) of op bestuurlijk terrein. Daar is de fusietoets niet het geschikte instrument voor.

Wat de fusietoets wel doet is het invoeren van een extra check op de voornemens tot fusies (die gevolgen kunnen hebben voor schaalgrootte). Daarmee is het een instrument dat verdergaande fusering in het onderwijsveld inkadert en toetst. In dit verband wijst de regering erop dat hiermee geenszins is gezegd dat fusies niet meer mogelijk zullen zijn. Zoals eerder in de Memorie van Toelichting, het Nader Rapport en de Nota naar aanleiding van het verslag<sup>1</sup> is gesteld: fusies zijn niet automatisch ongewenst. Wat de regering met de invoering van de fusietoets in feite beoogt is allereerst garanderen dat een fusieproces altijd inzichtelijk wordt gemaakt en gedragen door de diverse belanghebbenden. Dit is het primaire doel van de fusie-effectrapportage die voor elk fusieproces moet worden opgesteld. De medezeggenschap in het funderend onderwijs heeft ook expliciet instemmingsrecht op deze fusie-effectrapportage naast het recht van instemming met de fusie zelf. Nadat de besluitvorming binnen de onderwijsinstelling zelf is afgerond en alle lichten daar op groen staan, is er toestemming van de minister nodig voordat de fusie daadwerkelijk geëffectueerd kan worden. De minister voert de toets uit aan de hand van het criterium «keuzevrijheid». Het wetsvoorstel is zo geformuleerd dat de minister alleen kan besluiten om toestemming te onthouden indien de keuzevrijheid door een fusie significant wordt belemmerd. Door middel van deze opzet wordt getracht de verschraling van de keuzevrijheid binnen het onderwijsstelsel zoveel mogelijk te voorkomen. De minister heeft echter de mogelijkheid, mede aan de hand van het advies van de adviescommissie (zie o.m. artikel 64c van de WPO), te besluiten om een voorgenomen fusie toch goed te keuren vanwege andere factoren, ondanks een vermindering van de keuzevrijheid. In deze afweging spelen factoren een rol die zullen worden neergelegd in de ministeriële regeling houdende beleidsregels (zie o.m. artikel 64c, vierde lid, van de WPO).

Met extra aandacht door middel van de ministeriële toets voor de gevolgen voor de keuzevrijheid van ouders en leerlingen, tracht de regering zoveel mogelijk de huidige diversiteit binnen het stelsel als geheel te waarborgen.

Deze leden vragen vervolgens of de regering van oordeel is dat de menselijke maat in algemene zin op dit moment in het gehele onderwijsstelsel voldoende geborgd en aanwezig is.

In haar brief aan de Tweede Kamer van 28 november 2008 (Kamerstukken II, 2008/09, 31 135, nr. 16) heeft de regering het begrip «menselijke maat» nader gedefinieerd. Het «gezien en gehoord worden» is de kern van dit begrip. Het gaat er dan bijvoorbeeld om dat een instelling overzichtelijk is, dat de lijnen van besluitvorming kort zijn, dat de betrokkenen zeggenschap en keuzevrijheid hebben en zich samen verantwoordelijk weten voor de school. De letterlijke «maat» – de omvang van een school, een vestiging of een opleidingsrichting – kan natuurlijk variëren en ook omgevingsaspecten kunnen van invloed zijn.

Belangrijke kenmerken zijn dat deelnemers aan het onderwijs en personeelsleden veilig zijn en zich ook zo voelen en dat men elkaar kent. En ook dat deelnemers, ouders, personeel en andere belanghebbenden invloed kunnen uitoefenen op zowel de dagelijkse praktijk waarin het onderwijs wordt gegeven als op het bredere school- en bestuursbeleid. Fusies van instellingen of besturen hebben op deze kenmerken vaak een grote impact en zijn onlosmakelijk verbonden met de menselijke maat. Zoals gevolgen voor het aanbod, schaal en bereikbaarheid van voorzieningen en daarmee voor de keuzevrijheid of gevolgen voor de wijze van aan- en besturing van de scholen.

In algemene zin kan worden geconstateerd dat ten aanzien van het bereiken van menselijke maat een aantal belangrijke stappen gezet zijn. De regering wijst op de versterking van de medezeggenschap in het funderend onderwijs en versterking besturing in het hoger onderwijs en

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 040, nrs. 3, 4 en 6.

de invoering van raden van toezicht in de bve-sector. Naar verwachting zullen deze maatregelen bijdragen aan een positiever onderwijsklimaat en daarmee de menselijke maat.

Het omgaan met en het wegen van de impact van fusieprocessen op de menselijke maat dient volgens de regering steviger verankerd te worden in het onderwijsstelsel dan nu het geval is. Fusieprocessen hebben nog wel eens een eigen bestuurlijke dynamiek die over de hoofden van deelnemers aan het onderwijs, ouders en onderwijspersoneel heen gaat. Dit wetsvoorstel beoogt de betrokken partijen beter in positie te brengen ingeval van fusies. Dit gebeurt langs de lijnen van een inhoudelijk geborgde, procedurele en tijdige betrokkenheid van alle belanghebbenden bij fusieplannen (legitimatatie) en het waarborgen van voldoende keuzevrijheid.

De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens of er overal in ons land sprake is van voldoende keuzevrijheid en betrokkenheid van leerlingen, ouders, leerkrachten en andere stakeholders.

Wat keuzevrijheid betreft, wijst onderzoek uit dat in het funderend onderwijs leerlingen en ouders in veel regio's kunnen kiezen uit vestigingen van meerdere schoolsoorten en van verschillende richtingen. In de bve-sector is in de meeste regio's in ieder geval één aanbieder actief, die een breed aanbod van opleidingen in huis heeft. In het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs concurreren opleidingen op nationaal niveau.

Wat betrokkenheid in het algemeen betreft, wijst de Onderwijsraad er in zijn advies «De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs» op dat de afstand tussen betrokkenen en het bestuur groeit in grotere onderwijsinstellingen (Onderwijsraad 2008). Daardoor neemt de invloed van studenten, ouders en personeel af (Kamerstukken II, 2009/10, 32 040, nr. 3, p. 4). De Onderwijsraad wijst er verder op dat door de professionalisering van besturen, onder meer door de oprichting van stichtingen, het risico bestaat dat ouders minder participeren in besluitvormingsprocessen. De procedure rond de fusietoets is dan ook mede bedoeld om de principieel democratische vraag te beantwoorden die de Onderwijsraad in 2008 signaleerde: wie neemt de taak van gemeenteraden en ledenvergaderingen over als het bestuur op afstand komt te staan? Uit verschillende onderzoeken bleek dat de positie van deelnemers aan het onderwijs, ouders en personeel in besluitvormingsprocessen nog niet sterk genoeg is (Kamerstukken II, 2009/10, 32 040, nr. 3, p. 5). Daarom heeft de regering in de afgelopen jaren ook gewerkt aan de versterking van de medezeggenschap. De effecten van recente wijzigingen zullen in de komende jaren blijken.

De aan het woord zijnde leden vragen zich voorts af hoe dit wetsvoorstel wijziging in de situatie brengt als er sprake is van onvoldoende keuzevrijheid en betrokkenheid.

Het wetsvoorstel is in de eerste plaats bedoeld om risico's op een gebrek aan keuzevrijheid en betrokkenheid (of legitimatie), zoals de Onderwijsraad die signaleert, in te dammen (Onderwijsraad 2008). Ten tweede zorgt de fusie-effectrapportage voor een voor alle betrokkenen heldere besluitvorming. De rapportage dient deelnemers aan het onderwijs, ouders en personeel als handvat om het bestuur kritisch te volgen. De toets door de minister vormt een positieve prikkel voor de kwaliteit van het besluitvormingsproces dat daaraan voorafgaat.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar verduidelijking van het verband tussen de menselijke maat en keuzevrijheid merkt de regering op dat het bij de menselijke maat erom draait dat deelnemers aan het onderwijs en personeel invloed kunnen uitoefenen op en zich kunnen herkennen in het beleid van een instelling en de dagelijkse gang van zaken binnen de instelling. Ofwel dat deelnemers en ouders het onderwijs

kunnen kiezen dat het beste voldoet aan hun wensen en behoeften. Dat creëert betrokkenheid. In zijn advies 2008 gaat de Onderwijsraad hier uitgebreid op in.

Om menselijke maat in het onderwijs te kunnen meten is een criterium noodzakelijk. Dit criterium is keuzevrijheid, een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de regering en het onderwijsveld. Legitimatie is de andere kant van de medaille en de verantwoordelijkheid van het onderwijsveld zelf. Gelet op de gedeelde en niet nader ingevulde verantwoordelijkheid van de regering waar het keuzevrijheid betreft, is in het kader van fusies de fusietoets ontwikkeld. De regering is grondwettelijk gezien verantwoordelijk voor het onderwijsstelsel als geheel. Dat is als het ware de laatste check op de vraag, of de bij een beoogde fusie gekozen maat en schaal nog voldoende keuzevrijheid overlaat.

De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens of de regering maatregelen overweegt of heeft overwogen die kleinere besturen en scholen stimuleren.

De aanwezigheid van kleine besturen en scholen manifesteert zich vooral in het funderend onderwijs. Bij andere schoolsoorten komen werkelijk kleine scholen nauwelijks meer voor. De regering heeft zeker oog voor het bestaansrecht van kleine besturen en kleine scholen. Voorbeelden van bestaande instrumenten in het PO om deze te faciliteren zijn o.a. de kleine scholentoeslag en de verlaagde opheffingsnormen voor scholen in dunner bevolkte gebieden. Het wetsvoorstel «Instandhouding kleine basisscholen» (Kamerstukken II, 2009/10, 32 269) dat aanhangig is bij de Tweede Kamer, is een voorbeeld van een nieuw instrument. Ook bij de recente invoering van lumpsumbekostiging in het PO was en is de positie van kleine schoolbesturen nadrukkelijk aandachtspunt. Centraal uitgangspunt daarbij is dat ook kleine besturen met lumpsum uit de voeten moeten kunnen. In het VO kent de bekostiging, net als in het PO, een vaste voet per school. Deze vaste voet maakt het mogelijk om kleinere scholen in stand te kunnen houden. Daarnaast kent het VO extra bekostiging voor een nevenvestiging met spreidingsnoodzaak. Dergelijke vestigingen krijgen extra personeelsformatie en materiële bekostiging om de nevenvestiging in stand te kunnen houden. Ook heeft de minister in het VO een discretionaire bevoegdheid om scholen die qua leerlingenaantal onder de opheffingsnorm zitten, voor een bepaalde tijd in stand te houden of te blijven bekostigen. Dit alles neemt niet weg dat de toegenomen complexiteit van de samenleving en de hogere verwachtingen over het onderwijs, ook hogere eisen stellen aan het besturen van scholen. Deze eisen gaan niet voorbij aan kleine besturen. Veel van deze besturen zijn zich dit bewust en zijn zelf actief bezig om hun bestuurlijke verantwoordelijkheid te differentiëren. De regering vindt deze vorm van zelfregie een goede ontwikkeling.

De VVD-fractie wil weten welke argumentatie ten grondslag ligt aan de wens om schaalvergroting te ontmoedigen.

In de jaren dat schaalvergroting werd aangemoedigd werd vooral gewezen op de positieve effecten van schaalvergroting, zoals vergroting van efficiency en verdere professionalisering van onderwijsinstellingen. Sinds enige tijd wordt ook gewezen op de nadelige effecten van schaalvergroting, zoals een afname van betrokkenheid, sociale cohesie, veiligheid en invloed op het dagelijkse proces in de klas en op het beleid van de instelling. De Onderwijsraad wees in 2008 in het bijzonder op risico's voor de legitimatie van besturen en voor de keuzevrijheid van deelnemers aan het onderwijs en ouders. De Onderwijsraad sprak in dat verband van een «legitimatietekort», het SCP van een democratisch tekort (SCP, 2008PM). Volgens beide instanties moet de regering aandacht schenken aan de gevolgen van monopolies die dreigen door schaalvergroting.

De leden van de VVD-fractie vragen vervolgens naar casuïstiek. De casuïstiek in het primair onderwijs wordt vooral gevormd door het voortschrijdende proces van bestuurlijke schaalvergroting. Met een gemiddelde grootte van basisscholen van 220 leerlingen speelt het vraagstuk van de menselijke maat niet of nauwelijks op het niveau van de instelling. Des te meer is het vraagstuk van de schaal actueel waar het gaat om de groeiende omvang van schoolbesturen in termen van het aantal scholen en leerlingen dat onder een bestuur valt. In de periode 1998–2008 is het gemiddeld aantal leerlingen per bestuur in het basisonderwijs gestegen met bijna 70% (van 514 naar 861). In de periode 1999–2009 is het aantal besturen in het primair onderwijs afgenomen met ruim 40% (van 2161 naar 1225). Fusies, en zeker besturenfusies, zijn dus geen uitzondering in het primair onderwijs. Dit zal naar verwachting ook de komende jaren nog het geval zijn. De (forse) krimp van het aantal leerlingen in sommige regio's draagt daar aan bij. In het voortgezet onderwijs liggen de grootste bewegingen richting schaalvergroting inmiddels achter ons. Toch heeft het proces van schaalvergroting er de afgelopen 10 jaar toe geleid dat het gemiddelde aantal leerlingen per bestuur is gestegen van 1594 naar 2642 (een stijging vergelijkbaar met die in het PO). Het aantal besturen is in deze periode afgenomen van 559 naar 357 (een afname van ruim een derde). Het aandeel éénpitters is in deze periode ongeveer gelijk gebleven en is nog steeds rond de 75%. De regering hecht er in dit verband aan om nogmaals op te merken dat de fusietoets niet bedoeld is om deze fusies bij voorbaat onmogelijk te maken, maar om de kwaliteit van het fusieproces te verhogen.

Voor de bve-sector geldt dat het aantal instellingen is afgenomen, maar dat de meeste fusies plaats hebben gevonden voor het jaar 2000. Op grond van historische gegevens kan worden aangegeven dat er jaarlijks gemiddeld één fusie plaats heeft gehad in de bve-sector. Deze fusiebewegingen hebben geleid tot een groter aantal deelnemers per bestuur van een instelling. In de bve-sector vond een stijging plaats van 7270 naar 8370 deelnemers. Hierbij dient evenwel de kanttekening te worden geplaatst dat de ruim zestig bve-instellingen ongeveer 1000 vestigingen hebben.

De leden van de VVD-fractie vragen of er een voldoende trefzekere analyse gemaakt is van de vraag waarom – vooral in het voortgezet en hoger onderwijs – megascholen zijn ontstaan. In het Onderwijsraadadvies 2008 geeft de Onderwijsraad een analyse van de motieven van de schaalvergroting van de afgelopen decennia in het onderwijs. Volgens de Onderwijsraad waren de motieven voor schaalvergroting enerzijds van onderwijskundige aard (breder onderwijsaanbod; meer mogelijkheden voor differentiatie en specialisatie) en anderzijds ging het om een verhoging van de doelmatigheid. In deze periode kregen onderwijsinstellingen te maken met een toenemende autonomie, met name op het vlak van financiën en arbeidsvoorwaarden. De grotere financiële risico's die dit met zich mee bracht stimuleerden de besturen tot schaalvergroting.

In het voortgezet onderwijs heeft de overheid tot begin deze eeuw de schaalvergroting ook actief gestimuleerd om zo de vorming van (brede) scholengemeenschappen te bewerkstelligen. Inmiddels zijn bedoelde prikkels uit het systeem van bekostiging gehaald. Het aantal fusies in het voortgezet onderwijs, zowel bestuurlijk als op schoolniveau, is de laatste jaren relatief klein. De omvang van de scholen en van de besturen varieert inmiddels aanzienlijk. In 2009 telde het voortgezet onderwijs 660 scholen (onderverdeeld in 1289 vestigingen) en 357 besturen. Gemiddeld zitten er op een vestiging 730 leerlingen; vaak onderverdeeld in twee of meer

kleinere afdelingen (vaak langs de lijn schoolsoort of leerweg). En hoewel het grootste schoolbestuur in het voortgezet onderwijs 67 scholen in beheer heeft, heeft het overgrote deel van de schoolbesturen maar één school onder zijn hoede.

Ook in het hoger onderwijs, althans in het hoger beroepsonderwijs is schaalvergroting actief door de overheid gestimuleerd, met name door de zogenoemde STC-operatie (Schaalvergroting, Taakverdeling en Concentratie), die in 1983 is gestart. Nederland kende toen 368 hbo-instellingen, waarvan 207 met minder dan 600 en slechts 5 met meer dan 2500 studenten. De STC-operatie heeft geleid tot een organisatorische en onderwijskundige versterking van het hbo. Het aantal hogescholen liep de afgelopen decennia terug van 368 in 1983, via 88 in 1987 naar 44 in 2006. De Onderwijsraad stelt in het hierboven aangehaalde advies uit 2008 dat de fusiegolf in het hoger beroepsonderwijs voorlopig tot stilstand lijkt te zijn gekomen; op enkele fusiebewegingen na, die zijn opgesomd in de antwoorden op vragen van de SP-fractie over «lopende fusies», lijkt dat inderdaad het geval te zijn. Wat schaalgrootte betreft hebben de fusies in het hbo in enkele gevallen geleid tot zeer grote instellingen; het merendeel van de hogescholen telt echter minder dan 10 000 studenten.

De leden van de VVD-fractie vragen vervolgens naar alternatieven om tot kleinere eenheden binnen een grote instelling te komen.

De regering is van mening dat organiseren op een kleiner niveau reeds nu tot de mogelijkheden behoort, maar dat dit een keuze van het bevoegd gezag is. Zoals aangegeven organiseren grotere scholen zich al in toenemende mate in kleinere, meer herkenbare eenheden. Besturen en schoolleiding zijn zich steeds beter bewust van het belang om binnen bestaande, grote onderwijseenheden de menselijke maat («het gekend en gehoord worden») te realiseren. Dit laat zich niet goed afdwingen door wetgeving. De wetgever zou zich daarmee ook te sterk in het «hoe» begeven. Het voorliggende wetsvoorstel ziet dus ook niet op dit aspect. De scholen c.q. besturen hebben de ruimte om zelf de inhoudelijke afweging te maken wat in hun geval de meest wenselijke schaal is.

De VVD-fractie wil tevens weten waarom de regering zich zo weinig heeft aangetrokken van de fundamentele kritiek van de Raad van State op – onder meer, maar allereerst – het gebrek aan richting van het wetsvoorstel.

Het is op zich juist dat de Raad van State zich kritisch heeft uitgelaten over het wetsvoorstel. De Raad van State lijkt in zijn advies echter een wat andere invalshoek te hebben gekozen dan waar het wetsvoorstel op is gericht. De schaalgrootte waar de Raad van State in zijn advies op ziet is niet het onderwerp van dit wetsvoorstel. Om die reden is het advies van de Raad op die betreffende punten niet gevolgd. In het nader rapport is dat toegelicht.

De leden van de VVD-fractie vragen waarop en op welk niveau van schaalgrootte de wet nu precies ingrijpt en of dat niet preciezer gekund had.

Het wetsvoorstel ziet niet op schaalgrootte maar op formalisering van een proces wat staande praktijk behoort te zijn. Daarnaast introduceert het een extra moment waarop zowel de betrokken onderwijsinstelling als de stelselverantwoordelijke minister hun verantwoordelijkheid daadwerkelijk kunnen nemen. Fusies kunnen alleen plaatsvinden op bestuursniveau en op instellingsniveau. Daarmee gaat het om onderwijsinstellingen (als geheel) en besturen. Dit wetsvoorstel ziet dan ook alleen op deze twee specifieke niveaus waar fusies plaats kunnen vinden. Omdat niet alleen scholen onderling zeer verschillend zijn, maar ook hun omgeving: gaat het om stedelijk of landelijk gebied, wat is het overige onderwijsaanbod in het

gebied, en dergelijke, is het niet mogelijk om dit op andere dan de eerder genoemde niveaus te regelen.

Ingaand op de vraag van deze leden waarom er geen onderscheid wordt gemaakt tussen primair en voortgezet onderwijs wijst de regering er op, dat zowel de Wet op het primair onderwijs als de Wet op het voortgezet onderwijs worden aangepast. Gelet op een uniforme uitvoering in verband met uitvoeringslasten is de wijze van regelgeving zoveel mogelijk gelijk. De beide sectoren lenen zich er ook voor om een zelfde soort toets te doen.

Wel is de schaalgrootte van beide soorten scholen doorgaans van een verschillende orde. De schaal van een basisschool (veelal een wijkvoorziening), verschilt in de regel sterk van die van een school voor voortgezet onderwijs (veelal een gemeentelijk of regionale voorziening). Deze verschillen komen tot uiting in de in het oog springende toetsdrempel in het primair onderwijs die in het voorstel is opgenomen voor respectievelijk scholenfusies (< 500 leerlingen) en besturenfusies (< 10 scholen).

De leden van de VVD-fractie merken op dat stichtingen die op kwalitatief acceptabel niveau van kleine scholen zijn georganiseerd naar hun mening niet opgezadeld kunnen worden met fusietoetsen.

Voorop staat dat de motieven en afwegingen van iedere scholen- of besturenfusie door de bestuurlijk verantwoordelijke in een open en inzichtelijk proces worden besproken en gedeeld met de ouders van leerlingen, het personeel, de schoolleiders en mogelijk andere belanghebbenden. Daarbij zijn vragen aan de orde als: Is een verdere bestuurlijke schaalvergroting de meest aangewezen oplossing? Hoe gaat het verder met het pedagogisch-didactisch profiel van de afzonderlijke onderwijslocaties? Blijft er nog voldoende te kiezen over? Welke locaties blijven open en welke gaan (op termijn) dicht? Enz.

De fusie-effectrapportage is een uitgelezen instrument om te verzekeren dat deze afweging ook zuiver, goed onderbouwd en in nauwe en directe samenspraak met alle betrokkenen wordt gemaakt. De betrokken schoolbesturen hebben daarmee in belangrijke mate zelf in de hand of de «hindernis» van een fusietoets soepel kan worden genomen of veel extra inspanning vraagt. De regering hecht daarom aan het sluitstuk van een fusietoets. Primair vanuit de invalshoek van het zo veel mogelijk borgen van de keuzevrijheid van ouders, maar ook vanwege de positieve prikkel die van een dergelijke toets uitgaat naar de kwaliteit van het besluitvormingsproces dat daaraan voorafgaat. Overigens wijst de regering erop dat deze scholen alleen onderworpen zijn aan een fusietoets als ze gaan fuseren, dit wil zeggen de instandhouding van een school overdragen (bestuursoverdracht) of een instelling (school met alle nevenvestigingen) samenvoegen met een andere (onder hetzelfde bevoegd gezag vallende) school.

### **Artikel 23 Grondwet**

De CDA-fractie verneemt graag van de regering hoe de vrijheid van richting, die in artikel 23 GW is vastgelegd, wordt beoordeeld in het geval van afwijzing van een fusie tussen schoolbesturen in het bijzonder onderwijs.

De Grondwet laat de keuze voor een richting aan de initiatiefnemers van de scholen. De overheid heeft tot taak en tot verantwoordelijkheid daartoe ruimte te bieden. De betrokken besturen doen derhalve zelf een fusietoetsaanvraag en geven in de fusie-effectrapportage aan wat de gevolgen zijn voor de richting. De medezeggenschapsraad dient in te stemmen met de voorgenomen fusie alvorens deze voorgelegd wordt aan de minister. De minister vormt zich geen inhoudelijk oordeel over de keuze van richting.

De minister ziet er slechts op toe dat de te maken keuzes goed beschreven zijn en dat de deelnemers aan het onderwijs, ouders en personeel goed tot hun recht zijn gekomen. De enige materiële toets die de minister heeft, is of het betreffende onderwijs in het betreffende gebied door een voorgenomen fusie niet teveel afneemt. De minister kan slechts een fusie afkeuren indien de fusie leidt tot significante belemmering van de keuzevrijheid van ouders en leerlingen in een bepaald gebied (lokaal of regionaal).

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of met deze wetgeving niet een nieuw beoordelingscriterium voor de bekostiging van onderwijs wordt geïntroduceerd, anders dan door de grondwetgever beoogd. Fuseren zonder goedkeuring van de minister heeft gevolgen voor de bekostiging van de onderwijsinstelling. Dit is hiermee een bekostigingsvoorwaarde voor het bijzonder onderwijs en een inrichtingsvoorschrift voor het openbare onderwijs.

In antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie of de regering de opvattingen deelt dat een samengaan van scholen of besturen van bijzonder onderwijs niet mag worden geblokkeerd als daarmee een pedagogische vorm van inrichting verloren dreigt te gaan, merkt de regering het volgende op.

Uit artikel 23 van de Grondwet en de wetshistorische interpretatie daarvan volgt dat de mogelijkheid van overheidsingrijpen waar het gaat om inrichting ruimer is dan bij richting. Dat brengt met zich mee dat de verantwoordelijkheid voor fusies waarbij een richting «verdwijnt» uiteindelijk veel meer bij de bevoegde gezagsorganen ligt.

Wanneer er sprake is van verdwijning van een pedagogisch-didactische vorm (een aspect van inrichting), telt naast de verantwoordelijkheid van het bestuur, de raadpleging en visie van de medezeggenschap mee waaruit de betrokkenheid van de diverse geledingen van een onderwijsinstelling bij een fusieproces tot uiting komt. Verder merkt de regering op dat, het in beginsel correct is dat stimulering van pluriformiteit in het onderwijsstelsel geen argument is voor de beperking van de vrijheid van inrichting. Het gaat hier echter om het stimuleren van pluriformiteit tussen onderwijsinstellingen als geheel en niet intern bij die onderwijsinstellingen.

De regering merkt tot slot nog op dat tijdens de plenaire behandeling van voorliggend wetsvoorstel in de Tweede Kamer de minister heeft toegezegd dat er een commissie van onderwijsrechtjuristen zal worden ingesteld die zich zal bezighouden met deze materie.

De leden van de ChristenUnie en SGP vragen allereerst om een nadere toelichting over de zinsnede «in het kader van artikel 23 van de Grondwet de vrijheid van inrichting minder sterk gewaarborgd is dan de vrijheid van richting». Vervolgens willen deze leden weten of de regering het advies van de Onderwijsraad overneemt en willen de leden weten of de regering met hen van mening is dat de regering zeer terughoudend dient te zijn bij het eventueel beperken van de vrijheid van inrichting van bijzondere scholen. Tot slot willen deze leden weten of de regering met hen van mening is dat de gecreëerde toetsingsbevoegdheid de minister een ruime beoordelings- en beleidsvrijheid laat, waarbij de criteria waaraan de minister toetst te globaal omschreven zijn.

De regering merkt ten eerste op dat de vragen die door deze leden gesteld worden in het verlengde liggen van eerdere vragen van de leden van de CDA-fractie. Naar de beantwoording van die vragen wordt verwezen. De regering merkt hierbij wederom op dat de vrijheid van inrichting, zoals eerder gesteld, meer ruimte laat voor overheidsingrijpen dan de vrijheid van richting. Als de vrijheid van inrichting die aspecten betreffen die tot de vrijheid van richting te herleiden zijn, dan is de rol van de overheid



evident zeer terughoudend, zoals in het geval van stichting. De ruimte die de Grondwet de wetgever biedt om in te grijpen betekent dat de wetgever de verantwoordelijkheid draagt dat een ingrijpen proportioneel is en gericht op het algemene belang. Het criterium «keuzevrijheid» voldoet daar naar de mening van de regering aan. In de Memorie van Toelichting is (Kamerstukken II 2009/10, 32 040, nr. 3) de relevantie hiervan uitgebreid besproken. De bevoegdheid die de minister krijgt is, zoals eerder gesteld, een voorwaardelijke. Er moet sprake zijn van een belemmering van die keuzevrijheid (die zich uit in richting en pedagogisch-didactisch concept) welke ook nog significant moet zijn, voordat de minister in staat is om aan een fusie zijn goedkeuring te onthouden. Het afwegingskader dat toepassing moet vinden bij de uitoefening van deze bevoegdheid wordt neergelegd in een ministeriële regeling houdende beleidsregels. Daarmee is, naar het oordeel van de regering, sprake van voldoende inkadering van de (voorwaardelijke) bevoegdheid. De regering wijst in dit kader ook nog op de belangrijke rol van de onafhankelijke adviescommissie die in praktisch alle gevallen een advies zal uitbrengen. De rol van deze adviescommissie komt verderop in deze Memorie van antwoord aan de orde.

De leden van de ChristenUnie- en SGP-fractie vragen hoe het criterium keuzevrijheid wordt ingevuld.

Het centrale criterium voor keuzevrijheid is variëteit van het onderwijsaanbod in het voedingsgebied van de te fuseren onderwijsinstellingen of besturen. Dit criterium vergt maatwerk per onderwijssector en binnen een sector per situatie.

De verdere invulling van dit criterium vindt na parlementaire aanvaarding van het wetsvoorstel plaats. De minister stelt daarbij bij ministeriële regeling beleidsregels vast ter uitvoering van de fusietoets. Bij de keuzevrijheid zal daarbij het effect van de fusie op instellings- en/of bestuursniveau op de variëteit van een onderwijsaanbod centraal staan. Daarbij zal altijd een vergelijking worden gemaakt tussen de situatie van vóór en ná de beoogde fusie. De effecten daarvan moeten als onderdeel van de fusie-effectrapportage in kaart zijn gebracht. Bij de toets zal worden gewogen of – gegeven de context – de voorgenomen fusie niet de keuzevrijheid in de zin van de variëteit van het onderwijsaanbod belemmerd wordt.

Zowel in het funderend onderwijs als in de bve-sector geldt, dat na fusie een gevarieerd aanbod in de regio moet blijven bestaan dat voldoende aansluit op de voorkeuren van de (toekomstige) onderwijsdeelnemers en hun ouders. Als het aanbod door de fusie verschaalt, waardoor betrokkenen in hun keuzevrijheid worden belemmerd, weegt dit zwaar bij het uiteindelijke oordeel van de fusie en kan dit leiden tot het onthouden van goedkeuring.

Deze leden vragen vervolgens naar de relatie tussen keuzevrijheid zoals geformuleerd in het voorgestelde artikel 64b, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs en de omvang van de school.

Zoals het in het desbetreffende artikellid van de WPO is geformuleerd, betreft het de effecten van een fusie op onder meer de spreiding en omvang van scholen. In relatie tot de keuzevrijheid kan daarbij worden gedacht aan een samenvoeging van twee of meer basisscholen die vervolgens op één locatie worden gehuisvest. Dit geeft een wijziging in de spreiding van het aanbod en heeft dus gevolgen voor de bereikbaarheid van en afstand naar de voorziening. Deze effecten dienen ook met bijvoorbeeld de ouders te worden gewisseld. In het geval dat een fusie leidt tot verschraling van de keuzevrijheid in een bepaalde richting kan dit ertoe leiden dat de omvang van onderwijsinstellingen in overige richtingen toeneemt.

De leden van de ChristenUnie- en SGP-fracties vragen naar de invloed bij het primair onderwijs op de door de onderwijsinspectie vastgestelde kwaliteit van het onderwijs op een school en refereren aan het gegeven dat veel zeer zwakke scholen kleine scholen zijn.

Het is op zich juist dat in het primair onderwijs kleine scholen vaker zeer zwak zijn dan grotere scholen. In 2009 was het landelijk percentage zeer zwakke scholen 1,3%. Het percentage zeer zwakke scholen in de groep 1–100 leerlingen bedroeg 2,6%. De onderwijskwaliteit op kleine scholen is kwetsbaarder. Volgens de inspectie<sup>1</sup> komt dit onder andere doordat de impact van één zieke of minder competente leerkracht relatief groot is. Daarnaast stelt het lesgeven aan combinatiegroepen, die kenmerkend zijn voor kleine scholen, extra eisen aan de afstemming van instructie en verwerking op de onderwijsbehoeften van leerlingen. Overigens is daarbij niet gezegd dat kleine scholen synoniem staan aan gebrekkige kwaliteit. Zo presteert van de genoemde schoolgroep van 1–100 leerlingen, 85,6% in voldoende mate en weet het gros van de zeer zwakke kleine scholen zich in het door de inspectie nauw gevolgde verbetertraject, zich tijds voldoende te herstellen. Verbetering van de kwaliteit kan een motief zijn om te gaan fuseren. Dit dient dan in de fusie-effectrapportage tot uitdrukking te worden gebracht.

Deze leden vragen aansluitend hoe de keuzevrijheid en kwaliteit dan wordt gewogen.

Zoals in het antwoord op de voorgaande vraag van deze leden wordt gesteld, kan de verbetering van kwaliteit een belangrijke rol spelen om te gaan fuseren. De kwaliteit van de onderwijsinstelling staat uiteraard voorop. Deze is niet alleen voor de overheid leidend; ook ouders laten zich hierdoor bij de invulling van hun keuzevrijheid leiden. Een school in het funderend onderwijs (ongeacht de omvang) ondervindt vaak zeer direct de nadelige gevolgen op het leerlingenaantal van een predicaat «zeer zwak». In die zin heeft de keuzevrijheid een corrigerende werking op slechte kwaliteit («stemmen met de voeten»). In de praktijk blijkt dan ook dat veruit de meeste scholen – mede geprikkeld door verscherpt toezicht en gerichte ondersteuning – alles in het werk stellen om van dit predicaat af te komen. En dit lukt steeds beter. Dit neemt niet weg dat wanneer het onderwijs structureel slecht is en blijft, de overheid onder de werking van de onlangs aanvaarde «Wet Goed onderwijs, goed bestuur» (Stb. 2010, nr. 80) de bekostiging van de school kan beëindigen. Daarbij zal altijd worden gezocht naar een goede oplossing voor de leerlingen. Wel weegt in een dergelijk geval het belang om leerlingen niet langer bloot te stellen aan slecht onderwijs zwaarder, dan eventuele gevolgen van de sluiting van de school voor de variëteit van het aanbod en daarmee de keuzevrijheid.

De leden van de ChristenUnie- en SGP-fracties vragen of de regering niet veel te ver gaat indien ook de onderwijskundige diversiteit in een voedingsgebied onderwerp van fusie-effectrapportage is.

Het opnemen van de onderwijskundige diversiteit als onderdeel van de fusie-effectrapportage dient geen ander doel dan het zich kunnen vergewissen van de effecten van deze fusie op de keuzevrijheid in de regio. Deze bevoegde gezagsorganen zullen dit in het kader van de fusie-effectrapportage moeten betrekken bij het oordeel over de wenselijkheid van de fusie. Uiteindelijk is dit ook relevant voor het medezeggenschapsorgaan dat moet instemmen met zowel de fusie als de fusie-effectrapportage.

De leden van de ChristenUnie- en SGP-fracties vragen wat de invloed is van het advies van B&W van de betrokken gemeenten over de wenselijkheid van de voorgenomen fusie en hoe de regering daarmee omgaat. Wat is de regering voornemens te doen bij tegengestelde adviezen van

---

<sup>1</sup> Verslag van het onderwijs 2009, Inspectie van het onderwijs.

gemeenten? Voorts vragen de leden zich af of de discussie inzake huisvesting met een of meer gemeenten niet pas speelt nadat bijzondere scholen in eigen verantwoordelijkheid hebben besloten tot een fusie en wordt de invloed van de gemeenten door artikel 64b, tweede lid, onderdeel j niet oneigenlijk uitgebreid.

Naar het oordeel van de regering is het de bedoeling om de visie van het college van B&W ten aanzien van de voorgenomen fusie in de fusie-effectrapportage op te nemen. Dit is alleen ten aanzien van het funderend onderwijs geregeld. Dit vanwege de rol die gemeenten in dezen hebben om te zorgen voor huisvesting. In de praktijk wordt over het algemeen al vroeg gesproken met de gemeente indien er een voornemen tot fusie bestaat. Het enige dat deze toevoeging aan de bepaling omtrent de fusie-effectrapportage regelt, is dat het advies terecht komt in de fusie-effectrapportage. De rol van de gemeenten wordt vastgelegd.

### **Fusietoets**

De leden van de CDA-fractie vragen zich in algemene zin af welke criteria de minister gaat hanteren om fusievoorstellen te beoordelen. Zoals eerder is aangegeven zal de minister nadere beleidsregels vaststellen voor de uitoefening van zijn bevoegdheden in het kader van de fusietoets. De wettekst schrijft voor dat de toetsing is gericht op de weging van de gevolgen van de fusie op de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod. Deze variatie – en dan gaat het met name om de keuzevrijheid van ouders naar richting en pedagogisch-didactische aanpak – mag niet onnodig door een fusie worden aangetast. Daarbij zal altijd de uitgangssituatie vóór de fusie, worden vergeleken met de situatie zoals deze ontstaat als de fusie wordt gerealiseerd. Dit vraagt altijd om het nodige maatwerk. De fusie-effectrapportage zal daarvoor het vereiste inzicht moeten geven. In dat document zal ook de betrokkenheid van de belanghebbenden op de besluitvorming tot uitdrukking moeten worden gebracht. Als een van die aspecten ontbreekt moet het door de aanvrager(s) alsnog op tafel worden gelegd. Gebeurt dat niet of onvoldoende dan zal de minister de aanvraag tot fusie terugleggen bij de aanvrager.

De leden van de CDA-fractie verzoeken om een nadere concretisering van de algemene toetscriteria.

In de Tweede Kamer is een amendement aangenomen gericht op de totstandkoming van een ministeriële regeling waarin de criteria zijn opgenomen waaraan een onafhankelijk adviescommissie de keuzevrijheid dient te toetsen (Kamerstukken II 2009/10, 32 040, nr. 14). De komende tijd wordt aan totstandkoming van die regeling gewerkt. In kort bestek komt het er op neer dat in de eerste plaats een onafhankelijke commissie de minister adviseert over fusies en dat doet zij aan de hand van een transparante regeling. Voorts staan tegen het besluit van de minister bezwaar en vervolgens beroep bij de bestuursrechter open.

De leden van de CDA-fractie tonen zich benieuwd naar de wijze, waarop de regering het belang van toekomstige ouders dacht vorm te geven en of zij daarin een andere positie voor zich zag dan de betrokken schoolbesturen en de ouders van de kinderen die op dit moment naar school gaan. De regering meent dat de belangen van huidige ouders en toekomstige ouders niet altijd noodzakelijkerwijs gelijk behoeven te zijn. In het bijzonder als er sprake is van vermoedelijk komende wijzigingen in de schoolpopulatie – dat kan zowel de te verwachten krimp zijn als de komst van een beoogde nieuwe wijk – kunnen deze belangen uiteen lopen. In hoeverre en in welk opzicht dat het geval zal zijn kan afhangen van bijvoorbeeld de schoolsoort of de aanwezigheid van een meer of minder pluriform aanbod in de nabije omgeving.

De vraag van de leden van de CDA-fractie, of de voorgestelde wetgeving niet leidt tot rechtsongelijkheid tussen hen, die al eerder waren gefuseerd en zij, die minder voortvarend te werk zijn gegaan, is als volgt te beantwoorden.

Vanuit het oogmerk van de wet om een verandering van de rechtstoestand teweeg te brengen, is het onvermijdelijk dat de situatie na aanvaarding van de wetwijziging voor betrokkenen anders is dan daaraan voorafgaand. Voor zover dat kan worden bestempeld als rechtsongelijkheid acht de regering dat in elk geval zeker geen ongerechtvaardigde rechtsongelijkheid.

De leden van de CDA-fractie informeren naar de invulling van de toezegging van de regering om de fusietoets ook toe te passen bij het in de Wet ARHI geregelde proces van gemeentelijke herindeling. Tevens willen de leden weten of het voorliggende wetsvoorstel onverkort van toepassing is op samenvoeging van openbare scholen.

Aan de leden van de CDA-fractie bevestigt de regering dat de aan de orde zijnde wetgeving onverkort van toepassing zal zijn op samenvoeging van openbare scholen. Daarbij is in de Tweede Kamer de situatie aan de orde geweest van scholen die zijn gevestigd in gemeenten die betrokken zijn bij een voorgenomen herindeling én waarvan het bevoegd gezag in meerdere van die gemeenten wordt uitgeoefend door het openbaar bestuur, het college van burgemeester en wethouders, van elk van de betreffende gemeenten. Voor die situatie heeft de toenmalige minister toegezegd dat materieel het voorliggende wetsvoorstel zal worden gevolgd<sup>1</sup>. Anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstellen hoeft dat echter niet in de Wet ARHI geregeld te worden en is dat zelfs voor sommige situaties minder gewenst. Het kan immers ook gaan om een herindeling waar binnen elk van de gemeenten het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs op verschillende wijze is vormgegeven. Tegen die achtergrond valt maatwerk te prefereren. Het kan zeker zo zijn dat de betreffende gemeenten autonoom besloten hebben om, hangende de komende herindeling, de bestuursvorm van het binnen hun grenzen gevestigde openbaar onderwijs te uniformeren of wellicht de scholen bestuurlijk te laten fuseren door ze in één rechtspersoon onder te brengen. In algemene zin durven we de stelling aan dat situaties als waar de vraagstellers op duiden, naar verwachting zelden zullen voorkomen.

### **Fusie-effectrapportage**

De leden van de CDA-fractie vragen welke externe stakeholders naar het oordeel van de regering betrokken dienen te worden bij een samenvoeging.

In het funderend onderwijs staat de school midden in de samenleving en is sprake van een netwerk van relaties. Denk in het primair onderwijs aan de organisatorische en inhoudelijke verbindingen met VVE-voorzieningen, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen, evenals de verbindingen met sport- en welzijnsvoorzieningen (concept van de brede school). Daarbij is zeker niet uitgesloten dat scholen- en besturenfusies (mede) als oogmerk hebben om deze verbindingen te versterken. Neem het voorbeeld van een instellingsfusie die is gericht op nieuwe huisvesting van een brede basisschool in een multifunctionele accommodatie. Overigens stelt het wetsvoorstel, afgezien van het advies van de betrokken gemeente(n), geen verplichting aan het betrekken van andere externe stakeholders. In de bve en ho-sector wordt onder externe stakeholders het afnemende veld en het bedrijfsleven verstaan. Van bve- en ho-instellingen wordt verondersteld dat zij bij het onderdeel effecten van de fusie op spreiding en omvang van onderwijsvoorzieningen in de regio eveneens aangeven wat de gevolgen zijn voor het afnemend veld en het regionaal bedrijfsleven.

---

<sup>1</sup> Handelingen II 2009/10, blz. 44–4281.

Deze leden wensen verder graag geïnformeerd te worden in hoeverre decentrale medezeggenschap een rol heeft in de behandeling van de fusie-effectrapportage, en of die rol voldoende stevig is geborgd. De regering is van mening dat de rol van de medezeggenschapsorganen stevig is geborgd door middel van de vereiste instemming van de medezeggenschap met de fusie-effectrapportages. Met de instemmingsbevoegdheid van het gehele medezeggenschapsorgaan (ouders, leerlingen en personeel) is daarbij voor het funderend onderwijs gekozen voor de «zwaarste» bevoegdheid. Het medezeggenschapsniveau dat betrokken wordt bij de besluitvorming over fusie is afhankelijk van de aard van de fusie. Bij een fusie tussen scholen zal volgens de systematiek van de WMS altijd sprake zijn van een directe, formele betrokkenheid van de medezeggenschapsraden (MR-en) van de bij de fusie betrokken scholen. Bij een fusie tussen «meerschoolse» besturen zullen de gemeenschappelijke medezeggenschapsraden (GMR-en) van de betrokken besturen de formele overlegpartner zijn. Deze raden functioneren namelijk op het bovenschools bestuurlijk niveau als het medezeggenschapsorgaan voor aangelegenheden van gemeenschappelijk belang dan wel aangelegenheden die de meerderheid van de scholen aangaan, die ressorteren onder een bestuur. Overigens hebben de GMR-en altijd hun wortels in de MR-en op schoolniveau omdat de GMR door de leden van de MR-en wordt gekozen.

De leden van de D66-fractie vragen naar de motieven voor het vereiste van een fusie-effectrapportage in geval van overdracht gevolgd door opheffing van een school.

De verplichting om een fusie-effectrapportage in te vullen ziet op situaties waarin sprake is van fusie. Fusie kan een bestuurlijke of institutionele fusie betreffen. Om het proces van «samensmelting of overdracht» soepel te laten verlopen is met het voorliggende wetsvoorstel getracht het zorgvuldige proces wat al zou moeten plaatsvinden in dergelijke gevallen te verankeren. Ook een overdracht gevolgd door opheffing is een overdracht waarbij alle betrokken belangen zorgvuldig dienen te worden gewogen. De rol van de medezeggenschapsorganen zijn ook in dit kader relevant.

### **Bekostiging en schaalvergroting**

De leden van de ChristenUnie-, SGP- en SP-fractie vragen of de resultaten van het onderzoek naar de vraag in hoeverre het huidige bekostigingsstelsel nog prikkels bevat die schaalvergroting bevorderen inmiddels bekend zijn.

In de brief van 28 november 2008 over de menselijke maat in het onderwijs is toegezegd een onderzoek uit te voeren naar de relatie tussen financiële prikkels, fusies en schaalgrootte in het onderwijs. In dit onderzoek wordt in kaart gebracht welke wet- en regelgeving van invloed is op fusies en schaalvergroting en tot welke mechanismen dat leidt. Het onderzoek is inmiddels afgerond. De resultaten van het onderzoek zijn bij brief van 17 juni 2010 aan beide Kamers der Staten-Generaal aangeboden. De belangrijkste conclusie van het rapport is dat er geen specifieke elementen in wet- en regelgeving zijn gevonden die de schaalgrootte bewust stimuleren. Uit een analyse van wet- en regelgeving en interviews die de onderzoekers hebben gehouden onder experts, leden van besturen en raden van toezicht en medezeggenschapsleden van de verschillende onderwijssectoren, blijkt dat er nauwelijks nog direct op schaalvergroting gerichte wet- en regelgeving aanwezig is. Een inhoudelijke reactie op het rapport laten wij aan een missionair kabinet.

De leden van de SP-fractie informeren of de regering nog fusievoornemens bereikt hebben met als argument «de door het ministerie van

OCW besloten bezuinigingen op bestuur en management». Dergelijke voornemens hebben de regering niet bereikt.

De leden van de D66-fractie vragen of de legitimatie volledig tot zijn recht komt met de invoering van deze fusietoets.

Dit wetsvoorstel, en dan vooral het onderdeel fusie-effectrapportage, richt zich inderdaad op de legitimatie van fusieprocessen. Legitimatie houdt meer in dan de betrokkenheid bij fusieprocessen. Dat valt echter buiten het kader van dit wetsvoorstel en komt in andere trajecten aan de orde, zoals de regelgeving rond medezeggenschap en het advies van de Onderwijsraad over de betrokkenheid van ouders.

De D66-fractie vraagt of de fusietoets de noodzakelijke prikkels geeft om het onderwijs op menselijke maat te organiseren. Ligt het niet meer in de rede om financiële prikkels af te bouwen die fusies stimuleren, zo vraagt de D66-fractie verder. De fusietoets is een belangrijke prikkel, maar zeker niet de enige. De fusietoets is een onderdeel van een breder programma rond de menselijke maat. Het onderzoek naar eventuele in de bekostigingssystematiek verweven prikkels maakt daarvan eveneens onderdeel uit. Zodra meer bekend is over de uitkomsten van dat onderzoek, wordt Uw Kamer op de hoogte gebracht. Daarnaast zal de Onderwijsraad adviseren over de mogelijkheden van opting out uit een bestuur op initiatief van ouders. Voorts is in de Tweede Kamer toegezegd om een nadere juridische studie te laten verrichten naar de reikwijdte van artikel 23 Grondwet, onder meer in relatie tot de mogelijkheden van toetreding tot het stelsel en de gevolgen van en voor wetgeving in tijden van mindere groei of zelfs krimp.

### **Advies Onderwijsraad schaalverkleining**

De leden van de PvdA- en SP-fractie vragen of het advies van de Onderwijsraad omtrent opting out reeds uitgebracht is en zo ja, of deze leden daarvan een exemplaar mogen ontvangen.

De Onderwijsraad heeft op 11 mei jl. haar advies omtrent *Verzelfstandiging in het onderwijs* gepresenteerd en gepubliceerd.

### **Lex silencio positivo**

De twijfel, die de leden van de CDA-fractie uitten met betrekking tot de toepassing van de lex silencio positivo in dit wetsvoorstel, deelt de regering niet. Dat houdt er vooral verband mee dat de regering niet (gelijktijdig) een zo groot aantal aanvragen verwacht, dat daarover niet tijdig een oordeel kan worden geformuleerd. Bovendien worden de werkzaamheden die tot het ministeriële oordeel moeten leiden – het opstellen en documenteren van een fusie-effectrapportage – niet door de minister, de commissie of hun medewerkers verricht, maar binnen de kring van scholen, die een fusievoornemen hebben opgevat.

### **Rol overheid**

De VVD-fractie vraagt waarom de overheid niet zoveel mogelijk verantwoordelijkheid bij het veld laat. Overschat de overheid haar eigen rol? Waarom stelt de overheid de ene eis na de andere aan instellingen waardoor ze grootschaligheid moeten zoeken? Dat leidt toch tot een onmogelijke spagaat. Waarom blijft de overheid niet van het onderwijs af en geeft het veld de ruimte?

Met het wetsvoorstel is door de regering tegemoet gekomen aan een breed in de Tweede Kamer levende wens om een fusietoets in te voeren. De Tweede Kamer is van mening dat de schaalvergroting in zijn algemeenheid is doorgeschoten.

De reden voor de regering om nadere voorwaarden te stellen aan besluitvorming rond fusies is om dat «wezenlijke stelselkenmerken» (Onderwijsraad, 2008) in het geding zijn. Het gaat bij die kenmerken, legitimatie en keuzevrijheid, om zaken die de bevoegdheid en belangen van instellingen (deels) te boven gaan. Onderwijsinstellingen kunnen beslissingen nemen die het stelsel negatief kunnen raken. Dat is ook het geval, als door een fusie een monopolie ontstaat in een regio, waardoor het ouders en leerlingen gaat ontbreken aan vrijheid om te kiezen welk onderwijs en welke school het beste bij hen past.

De fusie-effectrapportage dient er juist toe het veld te stimuleren om zelf de balans te vinden tussen de verschillende betrokkenen en daarmee meer evenwicht te borgen in het gehele proces. Naar het oordeel van de regering is hiermee geen sprake van een onmogelijke spagaat. Een duidelijk, open en evenwichtig besluitvormingsproces over fusies van publiek bekostigde voorzieningen is een aspect van «goed bestuur» dat voluit thuishoort bij de maatschappelijke verantwoordelijkheid welke ieder schoolbestuur (groot én klein) draagt. In het wetsvoorstel wordt welbewust het inhoudelijk accent gelegd op de totstandkoming van de fusie-effectrapportage en de horizontale dialoog die daarover gevoerd behoort te worden. In de kwaliteit van zowel het document als het proces, moeten betrokken besturen investeren. Indien dat goed gebeurt, zal ook de aanvraag tot een fusietoets soepel verlopen.

De wens dat de overheid moet «afblijven» van het onderwijs wordt zeker niet allerwegen geuit. Zo herinnert de regering zich nog levendig de oproepen vanuit onder andere de VVD om scherper en harder in te grijpen bij besturen met zwakke en zeer zwakke scholen. Daarbij kan de overheid – ook gezien de stelseltaken die zijn terug te voeren op artikel 23 Grondwet – niet afzijdig blijven. Het onderwijs is een voorwerp van aanhoudende zorg van de regering. De overheid heeft toe te zien op de deugdelijkheid van het onderwijs. Bij dit alles moet de overheid niet – en dat is de regering volstrekt met de aan het woord zijnde leden eens – onnodig treden in de autonomie van een schoolbestuur. Deze autonomie is echter niet onbegrensd.

### **Amendement**

De leden van de VVD-fractie vragen waarom amendement nr. 16 over advisering door het gemeentebestuur niet onaanvaardbaar is verklaard door de regering.

Een advies van het college van burgemeester en wethouders van de bij een fusie in het funderend onderwijs betrokken gemeente of gemeenten vindt de regering niet bezwaarlijk. In tegendeel. De kwaliteit van de besluitvorming kan er mee gediend zijn wanneer de opvattingen van de gemeente of betrokken gemeenten over een voorgenomen fusie onderdeel vormen van de fusie-effectrapportage en daarmee ook meewegen in het fusiebesluit. Er is immers sprake van een besluit met (soms niet geringe) maatschappelijke impact. Die gedachte ligt ook aan het amendement ten grondslag. Betrokkenheid van de gemeentebesturen is des te meer van belang, omdat er sprake kan zijn van een directe relatie tussen een scholenfusie of een besturenfusie en de (onderwijs)taken van lokale bestuurders. Zo kan een scholenfusie de spreiding en bereikbaarheid van voorzieningen veranderen met mogelijke gevolgen voor de gemeentelijke regeling voor het leerlingenvervoer. Ook kan een scholenfusie gepaard gaan met huisvestingswensen waarvoor bij de gemeente moet worden aangeklopt om deze te kunnen realiseren. Evenzo kan een besturenfusie er toe leiden dat de gemeente met andere partijen te maken krijgt en afspraken moet gaan maken in het kader van de lokale educatieve agenda. De advisering door de gemeente voorkomt dat dit soort zaken pas in de uitvoeringsfase van de fusie worden gesignaleerd met alle daaraan verbonden (bestuurlijke en bureaucratische) risico's.

## **Melding sluiting nevenvestiging**

De leden van de SP-fractie vragen om een overzicht van meldingen van sluiting van (neven)vestigingen in het voortgezet onderwijs in 2009–2010, inclusief de reden voor deze besluiten alsmede opgave in hoeverre leegloop van vestigingen de (mede) oorzaak van sluiting is. Deze leden vragen voorts waar zich sluiting zoal voordoet, in krimpregio's, grote steden of elders.

In schooljaar 2009–2010 is de sluiting van 18 (van de in totaal 1215) vestigingen van VO-scholen bij het departement gemeld. Als redenen voor de sluiting is elf keer de leegloop van de vestiging genoemd en zeven keer de oplevering van nieuwbouw waardoor vestigingen zijn samengevoegd.

De spreiding van de elf vestigingen die in het voortgezet onderwijs in schooljaar 2009–2010 zijn gesloten in verband met leegloop is als volgt: acht in de krimpregio's, geen in grote steden en drie elders.

## **NMa**

De leden van de SP-fractie vragen of de fusietoetsing voor ROC's bij de NMa neer wordt gelegd wanneer MBO-instellingen vanaf 1 januari 2013 actief worden op de markt en gaan concurreren.

Daar waar een onderwijsinstelling activiteiten op de vrije markt verricht waarop toezicht van de NMa van toepassing is, zal de NMa een toetsing blijven uitvoeren. Maar de mededingingstoets van de NMa heeft een overwegend economische invalshoek terwijl de fusietoets zich nu juist richt op de onderwijsinhoudelijke invalshoek. Er is en blijft, ook na de introductie van marktwerking, waar het educatie aangaat, sprake van twee verschillende toetsen. Overigens is nog maar de vraag of de marktactiviteiten van de MBO-instellingen de meerderheid van de activiteiten van een MBO zullen behelzen.

De regering ziet geen aanleiding om de fusietoets in het onderwijs na introductie van marktwerking voor zover het educatie betreft in het mbo – dan te beleggen bij de NMa.

Deze leden wijzen erop dat de minister tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer gezegd heeft dat er een NMa-toetsing moet zijn als delen van instellingen meer dan 50% marktactiviteiten verrichten.

De vraag die tijdens de behandeling in de Tweede Kamer werd gesteld was of de NMa op grond van Europeesrechtelijke regels buiten deze beoordeling mag worden gehouden. Daarop is door de minister bevestigend geantwoord, omdat onderwijsinstellingen niet aan te merken zijn als ondernemingen in de zin van de Mededingingswet, voor zover zij deel uitmaken van het gesloten stelsel van publiek bekostigd onderwijs. Als delen van instellingen overwegend (meer dan 50%) marktactiviteiten verrichten staan ze inderdaad (voor deze marktactiviteiten) onder toezicht van de NMa. Voor de onderwijsactiviteiten blijft het regime van de fusietoets in het onderwijs van toepassing.

Onderwijsinstellingen zijn uitgezonderd van de Mededingingswet, maar dat geldt echter niet voor de activiteiten van ondernemingen die zijn gelieerd aan de rechtspersoon die de instelling in stand houdt (zoals een besloten vennootschap). Marktactiviteiten waarbij scholen betrokken zijn worden vaak vanuit die ondernemingen uitgevoerd. Dat deel valt dus onder de bevoegdheid van de NMa. Een eventuele toets van de NMa beperkt zich tot die marktactiviteiten en ziet uitsluitend op mededingingsaspecten (onder andere de economische machtspositie) en niet op aspecten die de fusietoets in het onderwijs beoogt. Overigens zij hier opgemerkt dat het marktaandeel van de publiek bekostigde instellingen op de scholingsmarkt voor werkenden gering is. Universiteiten en hogescholen hebben een aandeel van 8 procent en bve-instellingen van



4 procent.<sup>1</sup> Aan onderwijsinstellingen gelieerde bedrijven waarbinnen studenten leren ondernemen, zijn in de regel zeer klein, bestaan tijdelijk of worden na enige tijd van de onderwijsinstelling afgezonderd.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering verwacht dat een deel van MBO-instellingen overwegend marktactiviteiten zal ontwikkelen. Instellingen zouden (naar ook de toenmalige minister stelde in het debat met de Tweede Kamer) onder de NMa toets vallen als zij voor meer dan 50% van hun inkomsten uit marktactiviteiten halen. De Wet educatie en beroepsonderwijs stelt echter grenzen aan de omvang van de contractactiviteiten van een instelling: op grond van artikel 1.7.1., tweede lid, WEB dient het bevoegd gezag van een instelling ervoor te zorgen dat artikel 2 van de Wet privatisering ABP van toepassing blijft op het personeel, hetgeen inhoudt dat de personeelskosten voor ten minste 51 procent door de overheid moeten worden vergoed.

Op de vraag van deze leden of er andere argumenten zijn om alleen door de minister te laten toetsen, antwoordt de regering ontkennend. Immers, zodra het mededingingsrecht aan de orde zou zijn (voor aan instellingen gelieerde ondernemingen) en er in verband met een voorgenomen fusie getoetst moet worden, ligt een rol van de NMa vanwege haar expertise en wettelijke bevoegdheden voor de hand.

### **Behandeltraject**

De vraag van de leden van de SP-fractie of de regering het wetsvoorstel voor het zomerreces wil afronden, beantwoordt de regering bevestigend. Alle betrokkenen bij scholen en instellingen zijn gebaat bij snelle duidelijkheid over de fusietoets in het onderwijs.

### **Lopende fusies**

De leden van de SP-fractie vragen naar de stand van zaken wat betreft voorgenomen fusies. De regering biedt het navolgende overzicht. Voor het PO bestaat geen inzicht in noch overzicht van voorgenomen fusies, omdat deze nu niet tevoren behoeven te worden gemeld. Er is dus geen systematische registratie van voornemens. De uitvoeringsorganisatie DUO van het ministerie van OCW registreert momenteel voor het primair onderwijs alleen de gerealiseerde fusies, die in het kader van de bekostiging moeten worden gemeld. Na inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel treedt hierin verandering op. Dan kan op basis van de ter goedkeuring voorgelegde fusie-effectrapportages de voorgenomen en goedgekeurde fusies in het PO worden geregistreerd voor zover deze zich afspelen boven de in het wetsvoorstel opgenomen toetsdrempel. In de bve-sector zijn geen fusie-aanvragen ingediend, noch zijn fusievoornemens bekend.

De Stenden Hogeschool (een beoogde fusie van de Christelijke Hogeschool Nedeland en de Hogeschool Drenthe) heeft begin 2009 het ministerie van OCW op de hoogte gebracht van zijn fusievoornemens. Het ministerie van OCW heeft de Hogeschool gevraagd om zoveel mogelijk te handelen in de geest van het wetsvoorstel fusietoets in het onderwijs en daartoe een fusie-effectrapportage op te stellen en die voor te leggen aan de minister. In overleg met de Stenden Hogeschool en de Commissie doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) (de commissie die vooruitloopt op de in het wetsvoorstel bedoelde commissie die de minister zal adviseren over fusies in het hoger onderwijs) is besloten dat de fusie-effectrapportage – bij wijze van «pilot» – voor advies aan de CDHO zou worden voorgelegd. Inmiddels heeft de CDHO een positief advies gegeven over de fusie-effectrapportage van de Stenden Hogeschool.

---

<sup>1</sup> Tijd voor ontwikkeling, advies van de Denktank Leren en Werken over het stimuleren van een leven lang leren in Nederland (Den Haag, juli 2009), p. 32.

Een aantal hogescholen, die al jaren naar binnen en naar buiten als één instelling functioneren, moeten in het kader van de implementatie van de gewijzigde WHW (versterking besturing) hun bestuurlijke organisatie aanpassen aan de bepalingen van de wet, hetgeen zou kunnen neerkomen op een fusie van de instellingen die onder genoemde hogescholen ressorteren. De hogescholen hebben feitelijk de keuze tussen fuseren en «ontvlechten». Het gaat hier om Fontys, de Saxion Hogeschool, Avans en het Van Hall Instituut en de Hogeschool Larenstein (de laatst genoemde twee instellingen ressorteren onder de minister van LNV). De betrokken instellingen zijn gevraagd om voor zover eventuele fusies tot stand komen vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel fusietoets, toch zoveel mogelijk rekening te houden met het wetsvoorstel en om – evenals de Stenden Hogeschool – een fusie-effectrapportage op te stellen.

Inmiddels hebben ook (1) de Hogeschool Utrecht en de Domstad Academie en (2) de Christelijke Hogeschool Ede en de Gereformeerde Hogeschool Zwolle aangekondigd te willen fuseren dan wel de mogelijkheden daartoe te willen onderzoeken. In al deze ons bekende gevallen is aan de betrokken fusiepartners hetzelfde verzoek gedaan met betrekking tot de opstelling van een fusie-effectrapportage, in relatie tot de inwerkingtreding van het wetsvoorstel fusietoets.

De leden van de SP-fractie vragen meer specifiek ook hoeveel voornemens tot institutionele fusies in het VO zijn ingediend voor een fusie per 1 augustus 2010 en hoeveel fusies op bestuurlijk vlak in het VO bij het ministerie van OCW bekend zijn. Tevens willen deze leden weten hoeveel van deze voorgenomen fusies scholen in krimpregio's met dalend aantal jongeren in de bevolking het betreft. De leden van de SP-fractie informeren ook naar de voorgenomen fusie tussen het Vader Rijn College en het Centraal College in Utrecht.

Voor de VO-sector bestaat wel een meldingsplicht voor institutionele fusies maar geen meldingsplicht voor voorgenomen bestuurlijke fusies. Net als voor het PO registreert DUO alleen achteraf de in het VO gerealiseerde bestuurlijke fusies.

Voor VO is de stand van de voorgenomen fusies, voor zover bekend, als volgt:

- a. Gemelde institutionele fusie:
  - Per 1 augustus 2010 in stad Groningen (Röling College en Werkman College). De goedkeuring hiervoor zal – op grond van de vigerende wet- en regelgeving – voor 1 mei 2010 worden gegeven. Het betreft hier geen krimpregio.
- b. Bekende bestuurlijke fusie:
  - COVOA en Orchidee scholengroep, schoolbesturen in de Achterhoek en Zutphen e.o. hebben hun voornemen tot fusie bij het ministerie van OCW gemeld; de besturen hebben met instemming van beide GMR's een principe-besluit genomen tot fusie per 1 januari 2011. Betrokken besturen zijn in afwachting van de wetgeving fusietoets, in dat kader is door hen dan ook al een fusie-effectrapportage opgesteld. Deze fusie speelt zich af in een krimpregio.

In antwoord op de vragen van Tweede Kamerleden Smits en Van Dijk over fusies in het basisonderwijs en het vmbo<sup>1</sup> is aangegeven dat het in het geval van het Vader Rijn College en het Centraal College in Utrecht niet gaat om een fusie in formele (juridische) zin. Er zal een nevenvestiging van het Centraal College worden gesloten. De leerlingen van de op te heffen (neven)vestiging zullen opgaan in een vestiging van het Vader Rijn College. Deze school valt, net als het Centraal College, onder de Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Utrecht (Nuovo). Dit betekent ook dat het personeel een bestuursaanstelling heeft; de gevolgen van het teruglopend

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2009/10, Aanhangsel 1066.

leerlingenaantal voor de personeelsomvang worden afgewikkeld op bestuursniveau.

Zowel het Centraal College als het Vader Rijn College kampen met (sterk) teruglopende leerlingaantallen. Er is in Utrecht sprake van een overcapaciteit aan opleidingen in het vmbo. Daarbij tekent de regering nog het volgende aan. Beslissingen tot sluiting van (neven)vestigingen behoren uiteindelijk tot de autonomie van het schoolbestuur. Gezien de ingrijpende gevolgen van zo'n sluiting zijn de medezeggenschapsraden in dit geval gevraagd hiermee in te stemmen. De medezeggenschapsraden van beide scholen hebben ingestemd met de intentie om te komen tot één onderwijslocatie.

Aan de sluiting van vestigingen zijn in de WVO geen verdere voorwaarden verbonden dan dat deze moeten worden gemeld. De sluiting van de nevenvestiging van het Centraal College is momenteel nog niet formeel gemeld. Het bestuur streeft er naar voor 1 augustus 2011 de melding te doen.

### **Uitvoeringsregelgeving**

De leden van de SP-fractie vragen om het concept van de beleidsregels genoemd in artikel 64c, vierde lid, van het wetsvoorstel, alsmede het concept modelformulier van de fusie-effectrapportage, over te leggen. De hoofdlijnen van de beleidsregels en rol van de adviescommissie zijn nog niet vastgesteld in afwachting van het wetsvoorstel en de waardevolle inbreng van Uw Kamer.

### **Beroep**

De leden van de SP-fractie vragen naar de bezwaar en beroepsmogelijkheden van schoolbestuur en/of medezeggenschapsorgaan tegen een voor hen negatief besluit van de minister. In eerste instantie kan een medezeggenschapsorgaan dat het niet eens is met een besluit tot fusie van een bevoegd gezagsorgaan, het geschil aanhangig maken bij de geschillencommissie. Dit is in de WMS vastgelegd voor het funderend onderwijs. Voor het hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs geldt dat medezeggenschapsorganen terecht kunnen bij de Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam. Dit is respectievelijk in de WHW en WEB geregeld. Het besluit van de minister met betrekking tot een fusievoornemen is vervolgens een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Tegen een dergelijk besluit staat voor belanghebbenden bezwaar en beroep open, in uiterste instantie bij de Raad van State. Een schoolbestuur is onmiskenbaar belanghebbende bij een dergelijk besluit. Voor een medezeggenschapsorgaan kan dat meer genuanceerd liggen. Er is al oudere jurisprudentie waarin is bepaald, dat (groepen) medewerkers van een organisatie bij een besluit, dat die organisatie raakt, geen direct, eigen belang hebben; de Raad van State spreekt dan van een «afgeleid belang».<sup>1</sup> In die wijze van zien zou een medezeggenschapsorgaan geen direct belanghebbende zijn. Er is echter jurisprudentie van betrekkelijk recente datum waarbij de Raad van State van dit standpunt afwijkt ten aanzien van een vereniging van ouders en zelfs individuele ouders.<sup>2</sup>

### **Medezeggenschap en zelfstandigheid scholen**

De leden van de D66-fractie vragen of de regering heeft overwogen om in het kader van legitimatie meer organisatorische waarborgen in te bouwen rond fusies van scholen. Als voorbeelden noemt de D66-fractie medezeggenschap op iedere afzonderlijke schoolorganisatie en zelfstandigheid van iedere afzonderlijke school. De regering onderkent het belang van vragen

---

<sup>1</sup> ABRS 28-08-2002, nr. 2001064040, LJN AE6972.

<sup>2</sup> Zie o.m. Raad van State; zaaknummers 200906655/2/R3 en 200909101/2/R1.

als dezen ten volle. In het kader van dit wetsvoorstel heeft de regering zich echter primair gericht op de legitimatie rond besluitvorming inzake fusies. Andere organisatorische waarborgen zoals door deze leden bedoeld, komen aan de orde in de regelgeving rond medezeggenschap en goed bestuur, waarnaar wij hier graag verwijzen.

### **Samenwerking openbaar – bijzonder**

De leden van de D66-fractie constateren dat de norm die wordt gehanteerd met betrekking tot de totstandkoming van een samenwerkingsbestuur erg strikt is. De D66-fractie vraagt of samenwerking tussen openbare en bijzondere scholen ook vruchtbaar zou kunnen zijn op andere gronden dan de dreiging van opheffing. In dit verband merkt de regering op dat een samenwerkingsverband tussen openbare en bijzondere scholen iets anders is dan een bestuurlijke fusie tussen dergelijke scholen. Onder de vlag van een samenwerkingsverband behouden de betrokken besturen hun zelfstandigheid. De fusietoets ziet in dit kader op het tot stand brengen van een bestuurlijke fusie tussen een bestuur van openbaar onderwijs en een bestuur van bijzonder onderwijs. Beide besturen gaan dan op in één rechtspersoon (het samenwerkingsbestuur) die wordt opgericht om één of meer openbare én bijzondere scholen in stand te houden. Dat is, binnen ons onderwijsbestel, een relatief uitzonderlijke situatie. In het wetsvoorstel is er daarom voor gekozen om de grond voor goedkeuring van een samenwerkingsbestuur aan te laten sluiten bij de grond voor goedkeuring van een samenwerkingschool, die wordt gevormd uit een openbare en bijzondere school. Laatstgenoemde grond is opgenomen in het wetsvoorstel Samenwerkingschool dat ahangig is bij de Tweede Kamer.<sup>1</sup> Deze grond komt erop neer dat een samenwerkingschool alleen wordt goedgekeurd indien tenminste één van de betrokken scholen – op termijn – met opheffing wordt bedreigd doordat de school te weinig leerlingen telt. Alleen in deze specifieke en zwaarwegende omstandigheid is het gerechtvaardigd om inbreuk te maken op het duale karakter van ons onderwijsbestel (bijzonder onderwijs naast openbaar onderwijs). Bij de herziening van artikel 23 Grondwet vanwege de samenwerkingschool heeft de wetgever deze uitleg gegeven. In zijn advies over het wetsvoorstel stelt de Onderwijsraad voor om deze benadering ook toe te passen bij de vorming van besturenfusies die leiden tot een samenwerkingsbestuur. Hieraan ligt de redenering ten grondslag dat we zuinig moeten zijn op het duale karakter van het stelsel en dus alleen in uitzonderingssituaties daarop een inbreuk moeten maken. Andere gronden dan deze ziet de regering niet; ze zijn haar in het verleden ook niet aangedragen. Vandaar dat nu wordt voorgesteld om de totstandkoming van een samenwerkingsbestuur altijd te onderwerpen aan een fusietoets en om de goedkeuring daarvan af te laten hangen van de vraag, of de bestuurlijke fusie het aangewezen middel is om de opheffing van één of meer bij de fusie betrokken scholen te voorkomen. Datzelfde geldt ook voor de totstandkoming van een samenwerkingschool, aangezien deze voornemens, gelet op de formulering van instellingsfusie in onderhavig wetsvoorstel, ook onder de werking van de fusietoets valt.

### **Adviescommissie**

De D66-fractie vraagt voorts op welke wijze de onafhankelijke adviescommissie zal worden samengesteld en binnen welke kaders deze haar taken zal vervullen.

De regering stelt zich voor om bij de samenstelling van de adviescommissie aan te sluiten bij de beginselen, zoals die de laatste jaren tot ontwikkeling zijn gekomen in de sfeer van good governance voor toezichthoudende organen. Dat wil zeggen dat de leden onafhankelijk behoren te zijn maar tegelijkertijd deskundig, dat de verschillende

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2009/10, 32 134.

kennisgebieden en competenties van hen in evenwicht behoren te zijn en elkaar moeten aanvullen en dat de commissie als geheel in staat moet worden geacht een zinvolle en onderbouwde opinie te kunnen geven. De commissie moet kunnen oordelen over de voorgenomen fusie aan de hand van de fusiedocumenten en met inachtneming van de «omgeving» van de partners, die beogen te fuseren. Dat laatste kan betekenen dat er mogelijk voor fusies van verschillende schoolsoorten een verschillende deskundigheid binnen de commissie noodzakelijk kan zijn. Dit brengt met zich mee dat de commissie niet voor alle gevallen eenzelfde samenstelling zal hebben. Het denken daarover is echter nog niet afgerond. Wel staat vast dat zowel de samenstelling als de kaders voor de adviescommissie zullen worden vastgelegd in een ministeriële regeling.

Op de vraag van deze leden naar de reikwijdte van het noodzakelijkheids-criterium van de adviescommissie verwijst de regering naar de omstandigheden van het specifieke geval. Het criterium houdt in elk geval in dat, indien op voorhand evident is dat een fusie het enige middel is om een school te redden van opheffing, dit met zich brengt dat hiertoe niet nog eens een advies behoeft te worden gevraagd.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
A. Rouvoet

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart