



Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 11 juli 2017, nr. WJZ/1171880/7226, houdende regels en beleidsregels ten behoeve van de uitvoering van de fusietoets in het onderwijs (Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs 2017)

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

handelende in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken.

Gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht, de artikelen 64b, derde lid, en 64c, derde en vierde lid, van de Wet op het primair onderwijs, de artikelen 66b, derde lid, en 66c, derde en vierde lid, van de Wet op de expertisecentra, de artikelen 53f, derde lid, en 53g, vierde en vijfde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs, de artikelen 2.1.10, derde lid, en 2.1.11, tweede en derde lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de artikelen 16.16a, vijfde lid, en 16.16b, vierde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek;

Besluit:

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. *minister*: Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, en voor het betreft het onderwijs op het gebied van landbouw, natuurlijke omgeving en voedsel, Minister van Economische Zaken;
- b. *commissie*: adviescommissie, bedoeld in artikel 64c, derde lid, van de WPO, artikel 66c, derde lid, van de WEC, artikel 53h, vierde lid, van de WVO, artikel 2.1.11, tweede lid, van de WEB, en artikel 16.16b, derde lid van de WHW;
- c. *WPO*: Wet op het primair onderwijs;
- d. *WEC*: Wet op de expertisecentra;
- e. *WVO*: Wet op het voortgezet onderwijs;
- f. *WEB*: Wet educatie en beroepsonderwijs;
- g. *WHW*: Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek;
- h. *school*: school als bedoeld in artikel 1 van de WPO, artikel 1 van de WEC en artikel 1 van de WVO;
- i. *instelling*: instelling als bedoeld in artikel 1.1.1, onderdeel b, van de WEB en artikel 1.8 van de WHW;
- j. *fusie*: fusie als bedoeld in artikel 64 van de WPO, artikel 66 van de WEC, artikel 53e van de WVO, artikel 2.1.8 van de WEB, en artikel 16.16 van de WHW.

HOOFDSTUK 2. PROCEDURE AANVRAAG EN NOODZAAK TOT ADVISERING

Artikel 2. Aanvraag

1. Het modelformulier voor de aanvraag wordt vastgesteld overeenkomstig bijlage 1. Voor de aanvraag kan tevens het digitale aanvraagformulier van de website van de Dienst Uitvoering Onderwijs worden gebruikt. Dit is te vinden op: <https://www.duo.nl/zakelijk/formulieren/>.
2. Het modelformulier voor de fusie-effectrapportage wordt vastgesteld overeenkomstig bijlage 2.
3. De aanvraag en daarbij behorende stukken, bedoeld in artikel 64b, eerste lid, van de WPO, artikel 66b, eerste lid, van de WEC, artikel 53g, eerste lid, van de WVO, artikel 2.1.10, eerste lid, van de WEB of artikel 16.16a, tweede lid, van de WHW, worden ingediend bij de Dienst Uitvoering Onderwijs van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Artikel 3. Advisering

1. De minister laat zich door de commissie adviseren ten aanzien van de goedkeuring, bedoeld in artikel 64c, eerste lid, van de WPO, artikel 66c, eerste lid WEC, artikel 53h, eerste lid, van de WVO,

artikel 2.1.11, eerste lid, van de WEB, artikel 16.16b, eerste lid, van de WHW en elke bestuurlijke fusie als bedoeld in artikel 17 van de WPO of artikel 53c van de WVO, tenzij de noodzaak tot advisering op grond van artikel 4 ontbreekt.

2. In afwijking van het eerste lid laat de minister zich bij fusies, waarbij scholen of instellingen zijn betrokken uit verschillende onderwijssectoren, in alle gevallen adviseren ten aanzien van de goedkeuring.
3. De advisering, bedoeld in het tweede lid, wordt gedaan door de commissie die de onderwijssector vertegenwoordigt waarvoor de gevolgen van de voorgenomen fusie het belangrijkste zijn.
4. De commissie, bedoeld in het derde lid, stemt haar advies af met de commissie die de andere bij de fusie betrokken onderwijssector vertegenwoordigt.

Artikel 4. Noodzaak tot advisering

1. De noodzaak tot advisering, bedoeld in artikel 64c, derde lid, van de WPO en in artikel 53h, vierde lid, van de WVO, ontbreekt in ieder geval, indien:
 - a. de fusie in het basisonderwijs noodzakelijk is om te voorkomen dat met toepassing van artikel 153 van de WPO binnen 10 kalendermaanden na de ingediende aanvraag voor goedkeuring van de voorgenomen fusie, de bekostiging van een bijzondere school wordt beëindigd dan wel een openbare school wordt opgeheven;
 - b. de fusie in het voortgezet onderwijs noodzakelijk is om te voorkomen dat met toepassing van artikel 107 van de WVO binnen 10 kalendermaanden na de ingediende aanvraag voor goedkeuring van de voorgenomen fusie, de bekostiging van een bijzondere school wordt beëindigd dan wel een openbare school wordt opgeheven;
 - c. er ten aanzien van een bestuurlijke fusie in het basisonderwijs, waarbij de betrokken scholen gezamenlijk minder dan 2.500 leerlingen tellen, sprake is van een verwachte daling van 15% of meer van het aantal leerlingen in de gemeente waar tenminste één van de fusiepartners scholen in stand houdt, of, wanneer betreffende scholen in meerdere gemeenten zijn gevestigd, een verwachte daling van gemiddeld 15% of meer van het aantal leerlingen in die gemeenten, binnen een tijdvak van vijf jaar waarin de aanvraag voor goedkeuring van de voorgenomen fusie is ingediend;
 - d. er ten aanzien van een institutionele fusie in het basisonderwijs sprake is van een verwachte daling van 15% of meer van het aantal leerlingen in de gemeente waar één van de fuserende scholen gevestigd is, binnen een tijdvak van vijf jaar waarin de aanvraag voor goedkeuring van de voorgenomen fusie is ingediend;
 - e. er ten aanzien van een bestuurlijke fusie in het voortgezet onderwijs, waarbij de betrokken scholen gezamenlijk minder dan 5.000 leerlingen tellen, sprake is van een verwachte daling van 15% of meer van het totaal aantal leerlingen dat onderwijs volgt op de scholen die door tenminste één van de fusiepartners in stand worden gehouden of op de school waarvan de instandhouding wordt overgedragen, binnen een tijdvak van vijf jaar waarin de aanvraag voor goedkeuring van de voorgenomen fusie is ingediend; of
 - f. er ten aanzien van een institutionele fusie in het voortgezet onderwijs sprake is van een verwachte daling van 15% of meer van het aantal leerlingen dat op één van de fuserende scholen onderwijs volgt, binnen een tijdvak van vijf jaar waarin de aanvraag voor goedkeuring van de voorgenomen fusie is ingediend.
2. In aanvulling op het eerste lid ontbreekt de noodzaak tot advisering, bedoeld in artikel 64c, derde lid, van de WPO en in artikel 53h, vierde lid, van de WVO, tevens indien sprake is van:
 - a. een institutionele fusie in het voortgezet onderwijs, waarbij sprake is van:
 - 1°. 1.000 leerlingen of minder van dezelfde schoolsoort;
 - 2°. 2.000 leerlingen of minder van twee schoolsoorten; of
 - 3°. 3.000 leerlingen of minder van drie of meer schoolsoorten.
 - b. een bestuurlijke fusie in het basisonderwijs:
 - 1°. waarbij de ontstane rechtspersoon niet meer dan 30 basisscholen omvat; en
 - 2°. een marktpositie heeft die niet hoger is dan 50% van het totale onderwijsaanbod in de gemeente of gemeenten waarin de rechtspersoon scholen in stand houdt of een marktpositie van 35% of minder heeft in de gemeente of gemeenten waarbij sprake is van een gemiddelde omgevingsadressendichtheid van 2.500 of meer adressen per vierkante kilometer in de tabel Maatstaven Financiële-verhoudingswet van het CBS op het moment van indiening van de aanvraag.
 - c. een bestuurlijke fusie in het voortgezet onderwijs:
 - 1°. waarbij de ontstane rechtspersoon niet meer dan 10 scholen voor voortgezet onderwijs omvat; en
 - 2°. een marktpositie in de betreffende schoolsoort heeft die niet hoger is dan 50% van het



- aantal leerlingen in de gemeente of gemeenten waarin 10% of meer van de leerlingen van de betreffende schoolsoort of schoolsoorten van de bij de voorgenomen fusie betrokken scholen woonachtig zijn;
- d. een bestuurlijke fusie in het basisonderwijs of voortgezet onderwijs, waarbij een rechtspersoon betrokken is die het bevoegd gezag is van één school; of
 - e. een bestuurlijke fusie in het basisonderwijs of voortgezet onderwijs waarbij de toename van de marktpositie in alle betrokken gemeenten door de fusie minder dan 5% bedraagt.
3. De noodzaak tot advisering, bedoeld in artikel 64c, derde lid, van de WPO en artikel 53h, vierde lid, van de WVO ontbreekt in de gevallen, bedoeld in het tweede lid, onderdelen d of e, eenmaal in een tijdvak van vijf jaar, voorafgaand aan de datum waarop de aanvraag voor goedkeuring van de voorgenomen fusie is ingediend.
4. In de gevallen, bedoeld in het tweede lid, is geen sprake van een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod, bedoeld in artikel 64c, eerste lid, van de WPO en in artikel 53h, eerste lid, van de WVO.
5. De voorzitter van de commissie kan in andere gevallen dan genoemd in het eerste en tweede lid oordelen dat de noodzaak tot advisering als bedoeld in artikel 64c, derde lid, van de WPO, artikel 66c, derde lid, van de WEC, artikel 53h, vierde lid, van de WVO en artikel 2.1.11, tweede lid, van de WEB, ontbreekt, indien de fusie evident onvermijdelijk is. De voorzitter van de commissie stelt de minister daarvan in kennis.
6. De verwachte daling van 15% of meer, zoals benoemd in het eerste lid, onderdelen c tot en met f, wordt berekend:
- a. voor het basisonderwijs aan de hand van de berekeningswijze in paragraaf 1 van bijlage 3; of
 - b. voor het voortgezet onderwijs aan de hand van de berekeningswijze in paragraaf 2 van bijlage 3.

HOOFDSTUK 3. BELEIDSREGELS INHOUDENDE TOETSCRITERIA

Paragraaf 1. Basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Artikel 5. Toetscriteria

Bij het advies, bedoeld in artikel 3, onderzoekt de commissie of er sprake is van een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie in het onderwijsaanbod, bedoeld in artikel 64c, eerste lid, van de WPO, artikel 66c, eerste lid WEC, artikel 53h, eerste lid, van de WVO, artikel 2.1.11, eerste lid, van de WEB, waarbij de commissie in haar advies ten aanzien van de goedkeuring in ieder geval de volgende aspecten betreft bij de afweging of er sprake is van een significante belemmering:

- a. de regionale context, waaronder begrepen leerlingendaling;
- b. toegankelijkheid van een divers onderwijsaanbod:
 - 1°. keuzevrijheid en variatie van het onderwijsaanbod;
 - 2°. bereikbaarheid en spreiding van onderwijsvoorzieningen;
- c. doelmatigheid:
 - 1°. *intern*: (financiële) continuïteit en stabiliteit van scholen en bestuur voor en na de fusie, alsmede de te verwachten financiële schaalvoordelen- en nadelen;
 - 2°. *extern*: onderwijsaanbod in relatie tot het aanbod van andere instellingen en de regionale arbeidsmarkt;
- d. kwaliteit en responsiviteit van het onderwijs;
- e. menselijke maat;
- f. intern en extern draagvlak.

Paragraaf 2. Hoger onderwijs

Artikel 6. Significante belemmering

In het hoger onderwijs is in ieder geval sprake van een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod, bedoeld in artikel 16.16b, eerste lid, van de WHW, indien de fusie leidt tot substantieel nadelige effecten voor het onderwijsaanbod op de korte termijn of indien dit voorzienbaar is op de langere termijn, zonder dat daarvoor een aannemelijke rechtvaardigingsgrond aanwezig is.



Artikel 7. Rechtvaardigingsgronden

Rechtvaardigingsgronden als bedoeld in artikel 6, kunnen in het hoger onderwijs in ieder geval zijn:

- a. de omstandigheid dat bij het achterwege blijven van de fusie de continuïteit of de variatie van het onderwijsaanbod in gevaar komt, hetgeen onder meer kan blijken uit een daling of binnen vijf jaar te verwachten daling van het aantal studenten;
- b. de omstandigheid dat bij het achterwege blijven van de fusie de kwaliteit van het onderwijs in redelijkheid niet geborgd kan worden; en
- c. de omstandigheid dat er binnen de beschikbare financiële middelen geen alternatieve mogelijkheden dan fusie te vinden zijn.

HOOFDSTUK 4. OVERIGE BEPALINGEN

Artikel 8. Overgangsrecht

1. Aanvragen die zijn ingediend voor 1 augustus 2017 worden afgehandeld overeenkomstig de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs, zoals die luidde op 31 juli 2017.
2. In afwijking van artikel 2, tweede lid, kan de fusie-effectrapportage tot 1 oktober 2017 tevens worden ingediend door gebruikmaking van het modelformulier, bedoeld in artikel 9, tweede lid, van de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs, zoals die regeling luidde op 31 juli 2017.

Artikel 9. Intrekken van de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs

De Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs wordt ingetrokken.

Artikel 10. Wijziging Instellingsbesluit Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs

In artikel 3, vierde lid, van het Instellingsbesluit Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs wordt 'hoofdstuk 4, paragraaf 5 en 6 van de Regeling fusietoets in het onderwijs' vervangen door: hoofdstuk 3, paragraaf 2, van de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs 2017.

Artikel 11. Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 augustus 2017. Indien de Staatscourant waarin deze regeling wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 31 juli 2017, treedt zij in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en werkt zij terug tot en met 1 augustus 2017.

Artikel 12. Citeertitel

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs 2017.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker*

*De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker*



BIJLAGE 1. BIJ ARTIKEL 2, EERSTE LID, VAN DE REGELING EN BELEIDSREGELS FUSIETOETS IN HET ONDERWIJS 2017

Aanvraag fusietoets

Met dit formulier vraagt u om goedkeuring voor een fusie. De fusie-effectrapportage is onderdeel van deze aanvraag, alsmede – afhankelijk van de onderwijssector waar de aanvraag betrekking op heeft – de instemming of het advies van de relevante medezeggenschapsorganen of de uitspraak van de geschillencommissie of de Ondernemingskamer. Wanneer één van de verplichte bijlagen ontbreekt of niet alle vragen zijn ingevuld (voor zover van toepassing), wordt de aanvraag niet in behandeling genomen.

De aanvraag kan ook digitaal worden ingediend via de website van DUO (<https://www.duo.nl/zakelijk/formulieren/>). Het digitaal formulier van DUO bevat een aantal aanvullende vragen waarmee de behandeling van de aanvraag wordt vereenvoudigd.

1 Gegevens contactpersoon

- 1.1 Achternaam
- 1.2 Voorletter(s)
- 1.3 Functie
- 1.4 Werkt bij
- 1.5 Telefoon
- 1.6 E-mailadres

2 Type fusie

- 2.1 De fusie betreft de volgende sector:
 - ☐ po
 - ☐ (v)so
 - ☐ vo
 - ☐ mbo
 - ☐ ho
 - ☐ meerdere sectoren
- 2.2 De fusie betreft een:
 - ☐ Bestuurlijke fusie waarbij één van beide besturen verdwijnt
 - ☐ Bestuuroverdracht (bestuurlijke fusie)
 - ☐ Institutionele fusie

3 Gegevens fusiepartners

- 3.1 naam bestuur/ instelling
- 3.2 nummer bevoegd gezag/ brinnummer
- 3.3 plaats

4 Overblijvende partij na fusie (indien van toepassing)

- 4.1 naam bestuur/ instelling
- 4.2 nummer bevoegd gezag/ brinnummer
- 4.3 plaats

5 Indien sprake is van een bestuuroverdracht: welke scholen/ instellingen gaan over naar een ander bestuur

- 5.1 naam instelling
- 5.2 brinnummer
- 5.3 plaats
- 5.4 naam bevoegd gezag voor fusie
- 5.5 nummer bevoegd gezag voor fusie
- 5.6 naam bevoegd gezag na fusie
- 5.7 nummer bevoegd gezag na fusie

6 Ondertekening

- 6.1 Achternaam tekenbevoegde
- 6.2 Voorletter(s) tekenbevoegde



6.3 Datum

7 Bijlage(n)

7.1 Aantal meegezonden bijlagen

Toelichting

Bij 2 Type fusie

Bij een bestuursoverdracht worden één of meer scholen van het ene bestuur overgedragen naar een ander bestuur, maar beide besturen blijven bestaan. Bij een institutionele fusie fuseren twee of meer scholen/ instellingen tot één school/ instelling. Bij een fusie waarbij scholen institutioneel fuseren, maar onder verschillende besturen vallen, is eerst een bestuursoverdracht noodzakelijk. Bij deze fusiebeweging wordt alleen getoetst aan de criteria voor institutionele fusies, aangezien er geen overdracht van de instandhouding van een school plaatsvindt.

Bij 3 Gegevens fusiepartners

Vul voor iedere fusiepartner de gegevens onder 3.1 t/m 3.3 in. Wanneer sprake is van een bestuurlijke fusie wordt de vijfcijferige code van het bevoegd gezag ingevuld, wanneer sprake is van een institutionele fusie moet u het zescijferige BRIN-nummer van de school of instelling opgeven.

Bij 4 Overblijvende partij

Deze vraag hoeft niet ingevuld te worden wanneer sprake is van een bestuursoverdracht, waarbij scholen worden overgedragen en beide besturen blijven bestaan.

Bij 5 Beschrijving bestuursoverdracht

Vul hier in het geval van een bestuursoverdracht in welke scholen/ instellingen overgaan naar een ander bevoegd gezag. Voor iedere school/ instelling worden alle gegevens ingevuld.

Bij 6 Ondertekening

Bij een bestuurlijke fusie moet er namens elk bestuur worden getekend. Als het gaat om een institutionele fusie binnen één bestuur, dan moet alleen dat bestuur tekenen. Bij een institutionele fusie van scholen van meerdere besturen, moeten alle besturen ondertekenen.

Bij 7 Aantal meegezonden bijlagen

Stuur met dit formulier de volgende bijlagen mee

- De fusie-effectrapportage
- Het advies van B&W van de betrokken gemeenten als bijlage bij de FER (geldt niet voor beroeps-onderwijs en hoger onderwijs)
- Een verklaring van het medezeggenschapsorgaan, een uitspraak van de geschillencommissie, of een uitspraak van de Ondernemingskamer.



BIJLAGE 2. BIJ ARTIKEL 2, TWEEDE LID, VAN DE REGELING EN BELEIDSREGELS FUSIETOETS IN HET ONDERWIJS 2017

Modelformulier fusie-effectrapportage

Basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs

1 Beoogde fusie en aanleiding voor de fusie

1.1 Beoogde fusie en fusieproces

Informatie over de beoogde fusie en stappen die in het fusietraject moeten worden doorlopen.

1.2 Tijdsbestek

Informatie over het tijdsbestek waarbinnen de fusie zal worden gerealiseerd, de beoogde fusiedatum en de onderwerpen die na de formele fusiedatum nog geregeld moeten worden.

1.3 De motieven voor de fusie

Beschrijving van de aanleiding en beweegredenen en eventuele noodzaak (motieven) voor de fusie. Te denken valt bijvoorbeeld aan regionale omstandigheden die aanleiding zijn voor de fusie en positieve effecten met betrekking tot de doelmatigheid, continuïteit, kwaliteit en responsiviteit van het onderwijs.

1.4 Alternatieven voor de fusie

Beschrijving van de alternatieven voor de fusie (andere fusiepartner of samenwerkingsvorm) en de uitkomst van het onderzoek naar de alternatieven.

1.5 Te bereiken (gekwantificeerde) doelen van de fusie

Beschrijving van wat het bestuur wil bereiken met de fusie en de meerwaarde van de fusie voor ouders en leerlingen, bijvoorbeeld een hogere kwaliteit of meer keuzemogelijkheden.

2 Communicatie over de fusie

2.1 Wijze waarop medezeggenschapsraden zijn en worden betrokken

2.2 Wijze waarop Raad van toezicht is en wordt betrokken

2.3 Wijze waarop personeel, ouders en leerlingen zijn en worden betrokken

2.4 Wijze waarop externe belanghebbenden zijn en worden betrokken

Bijvoorbeeld gemeenten, andere scholen en/of schoolbesturen, het samenwerkingsverband, bedrijfsleven en samenwerkingspartners.

3 Gevolgen voor personeel, ouders en leerlingen en borging van de menselijke maat

3.1 Omvang en organisatie van de rechtspersoon na fusie

Beschrijving van de omvang van de rechtspersoon na fusie en de wijze waarop de organisatie na de fusie wordt ingericht en taken en verantwoordelijkheden worden verdeeld. Wanneer sprake is van een bestuurlijke fusie wordt hier beschreven hoe de toegankelijkheid van het bestuur voor personeel, ouders en leerlingen wordt geborgd en waar zij na de fusie terecht kunnen met vragen en klachten.

3.2 Gevolgen van de fusie voor de overzichtelijkheid op locatieniveau

Beschrijving van de verwachte gevolgen van de fusie voor de overzichtelijkheid op locatieniveau en het school-of instellingsklimaat in het algemeen en de maatregelen die eventueel worden genomen om het onderwijs zo te organiseren dat de overzichtelijkheid, toegankelijkheid en herkenbaarheid op locatieniveau gewaarborgd worden.

3.3 Gevolgen van de fusie voor de betrokkenheid van personeel, leerlingen en ouders

Beschrijving van de verwachte gevolgen van de fusie voor de betrokkenheid en medezeggenschap van personeel, ouders en leerlingen.

3.4 Medezeggenschap

Beschrijving van de wijze waarop medezeggenschap na de fusie wordt vormgegeven

3.5 Gevolgen voor voorzieningen

Beschrijving van de gevolgen van de fusie voor het aanbod en de bereikbaarheid van voorzieningen en faciliteiten in brede zin. Te denken valt aan onderwijslocaties, huisvesting, administratieve ondersteuning, helpdesk, ICT, bibliotheekvoorzieningen en ondersteuning van kinderen met bijzondere leerbehoeften.

3.6 Gevolgen voor de arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid

Beschrijving van de verwachte gevolgen van de fusie voor de arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid en de afspraken die hierover zijn gemaakt met bonden en personeel.

4 Effecten van de fusie op keuzevrijheid, diversiteit en bereikbaarheid

4.1 Effecten van de fusie op de keuzevrijheid

Beschrijving van het keuzeaanbod van scholen / instellingen van een bepaalde richting of



pedagogisch-didactische aanpak in het voedingsgebied (basisonderwijs) of de gemeenten waar de huidige leerlingen van de onderwijsinstellingen wonen (voortgezet onderwijs) en het effect van de fusie hierop.

4.2 Effecten van de fusie op de diversiteit

Beschrijving van de wijze waarop het bestuur borgt dat de variëteit van het onderwijsaanbod blijft bestaan of wellicht zelfs groter wordt door de fusie. Daarbij kan het zowel gaan om diversiteit op het niveau van scholen/ instellingen als op het niveau van vestigingen. In hoeverre is er sprake van 'interne keuzevrijheid' voor scholen/ instellingen of vestigingen binnen een bestuurlijke eenheid.

4.3 Effecten van de fusie op de spreiding van onderwijsvoorzieningen in de regio

Beschrijving van de gevolgen van de fusie voor de bereikbaarheid en daarmee de toegankelijkheid van onderwijsvoorzieningen in de regio.

5 Kosten en baten van de fusie

5.1 Financiële kosten en baten

Overzicht en toelichting van de financiële en kosten en baten van de fusie op korte en lange termijn.

5.2 Financiële risico's

Is de financiële continuïteit voldoende gewaarborgd, wat zijn de risico's.

5.3 Niet-financiële kosten en baten

Beschrijving van de niet-financiële kosten en baten van de fusie.

6 Evaluatie van de fusie

6.1 Evaluatie van de fusie

Wanneer en hoe wordt geëvalueerd of de doelen van de fusie zijn bereikt en welke effecten zijn opgetreden, vooral op de punten van spreiding, omvang, variëteit en keuzevrijheid.

7 Advies gemeente(n)

7.1 Advies van burgemeesters en wethouders

Inhoud van het advies van burgemeesters en wethouders van de betrokken gemeente(n) over de wenselijkheid van de voorgestelde fusie.

Bijlagen

Het advies van B&W van de betrokken gemeente(n) is een wettelijk verplichte bijlage bij de fusie-effectrapportage.



Modelformulier fusie-effectrapportage

Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

1 Beoogde fusie en aanleiding voor de fusie

1.1 Beoogde fusie en fusieproces

Informatie over de beoogde fusie en de stappen die in het fusietraject moeten worden doorlopen.

1.2 Tijdsbestek

Informatie over het tijdsbestek waarbinnen de fusie zal worden gerealiseerd en de beoogde fusiedatum en de onderwerpen die na de formele fusiedatum nog geregeld moeten worden.

1.3 De motieven voor de fusie

Beschrijving van de aanleiding, redenen en eventuele noodzaak (motieven) voor fusie. Te denken valt bijvoorbeeld aan regionale omstandigheden die aanleiding zijn voor de fusie en positieve effecten met betrekking tot de doelmatigheid, continuïteit, kwaliteit en responsiviteit van het onderwijs.

1.4 Alternatieven voor de fusie en conclusie

Beschrijving van de alternatieven voor de fusie (andere fusiepartner of samenwerkingsvorm) en de uitkomst van het onderzoek naar de alternatieven.

1.5 Te bereiken (gekwantificeerde) doelen van de fusie

Beschrijving van wat het bestuur wil bereiken met de fusie en de meerwaarde van de fusie voor studenten bijvoorbeeld een hogere kwaliteit of meer keuzemogelijkheden.

2 Communicatie over de fusie

2.1 Wijze waarop medezeggenschap (deelnemers- en ondernemingsraden) is en wordt betrokken

2.2 Wijze waarop de Raad van Toezicht is en wordt betrokken

2.3 Wijze waarop personeel, deelnemers en ouders zijn en worden betrokken

Waaronder, na inwerkingtreding van de Wet toekomstbestendig onderwijsaanbod, de wijze waarop de ouderraadpleging is uitgevoerd en de resultaten daarvan.

2.4 Wijze waarop externe belanghebbenden zijn en worden betrokken

Bijvoorbeeld andere instellingen in de regio, overheidsinstellingen, aanleverend en afnemend onderwijs en regionaal bedrijfsleven.

3 Gevolgen voor personeel, studenten en ouders en borging van de menselijke maat

3.1 Omvang en organisatie van de rechtspersoon na fusie

Beschrijving van de omvang van de onderwijsinstelling na fusie en de wijze waarop de organisatie na de fusie wordt ingericht en taken en verantwoordelijkheden worden verdeeld. Beschrijving van de wijze waarop de toegankelijkheid van het bestuur en/of de dagelijkse leiding voor personeel, studenten en ouders wordt geborgd en waar zij na de fusie terecht kunnen met vragen en klachten.

3.2 Effecten van de fusie op de overzichtelijkheid op locatieniveau

Beschrijving van de verwachte gevolgen van de fusie voor de overzichtelijkheid op locatieniveau. Is er aandacht besteed aan eventuele maatregelen om het onderwijs zo te organiseren dat de overzichtelijkheid, toegankelijkheid en herkenbaarheid op locatieniveau worden gewaarborgd?

3.3 Gevolgen van de fusie voor de betrokkenheid van personeel, studenten en ouders

Beschrijving van de verwachte gevolgen van de fusie voor de betrokkenheid en medezeggenschap van personeel, studenten en ouders.

3.4 Medezeggenschap

Beschrijving van de wijze waarop medezeggenschap (deelnemers- en ondernemingsraden) na de fusie wordt vormgegeven.

3.5 Gevolgen voor de voorzieningen

Beschrijving van de gevolgen van de fusie voor het aanbod en de bereikbaarheid van voorzieningen en faciliteiten in brede zin. Te denken valt aan onderwijslocaties, huisvesting, administratieve ondersteuning, helpdesk, ICT en bibliotheekvoorzieningen.

3.6 Gevolgen voor de arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid

Beschrijving van de verwachte gevolgen van de fusie voor de arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid en de afspraken die hierover zijn gemaakt met bonden en personeel.

4 Effecten van de fusie op de keuzevrijheid, diversiteit, bereikbaarheid en doelmatigheid

4.1 Effecten van de fusie op de keuzevrijheid

Beschrijving van het aanbod van onderwijsaanbieders (dat wil zeggen locaties waar opleidingen worden aangeboden) en het effect van de fusie hierop.

4.2 Effecten van de fusie op de diversiteit

Beschrijving van de wijze waarop het bestuur borgt dat de variëteit van het onderwijsaanbod blijft



bestaan of wellicht zelfs groter wordt door de fusie. Daarbij kan het zowel gaan om diversiteit met betrekking tot het opleidingsaanbod en opleidingsniveaus in de regio als ook op de mogelijkheden voor in-, op- en doorstroom.

4.3 Effecten van de fusie op de bereikbaarheid

Beschrijving van de gevolgen van de fusie voor de bereikbaarheid van de locaties met het openbaar vervoer.

4.4 Effecten van de fusie op de doelmatigheid van het onderwijs- en opleidingsaanbod

Beschrijving van de wijze waarop het bestuur samen met het (regionale) bedrijfsleven, betrokken gemeenten en andere instellingen borgt dat er een dekkend en voldoende gevarieerd en toegankelijk opleidingsaanbod met arbeidsperspectief blijft bestaan.

5 Kosten en baten van de fusie

5.1 Financiële kosten en baten

Overzicht en toelichting van de financiën en kosten en baten van de fusie op korte en lange termijn.

5.2 Financiële risico's

Beschrijving van de wijze waarop het bestuur de financiële continuïteit borgt.

5.3 Niet-financiële kosten en baten

Beschrijving van de niet-financiële kosten en baten van de fusie.

6 Evaluatie van de fusie

6.1 Evaluatie van de fusie

Wanneer en hoe wordt geëvalueerd of de doelen van de fusie zijn bereikt en welke effecten zijn opgetreden, vooral op de punten van keuzevrijheid, diversiteit, bereikbaarheid en doelmatigheid.



Modelformulier fusie-effectrapportage

Hoger onderwijs

1 Motieven

- 1.1 *Wat zijn de redenen en de noodzaak voor de fusie?*
- 1.2 *Wat zijn de alternatieven voor de fusie?*
- 1.3 *Zijn deze alternatieven door de besturen onderzocht?*

2 Tijdsbestek

- 2.1 *Wat is de beoogde fusiedatum?*
- 2.2 *Welke onderwerpen moeten na de fusiedatum nog geregeld worden?*

3 Doelen

- 3.1 *Wat willen de besturen bereiken met de fusie?*
- 3.2 *Wat zijn de gekwantificeerde doelen?*

4 Effecten op diversiteit

- 4.1 *Leidt de fusie niet tot substantieel nadelige effecten op het onderwijsaanbod? Onderbouw het antwoord met een overzicht van de opleidingen en vestigingsplaatsen in de situatie voor en na de fusie.*

5 Kosten en baten

- 5.1 *Welke financiële kosten en baten zullen er zijn?*
- 5.2 *Is de continuïteit voldoende gewaarborgd?*
- 5.3 *Wat zijn de risico's?*

6 Effecten op personeel en studenten

- 6.1 *Wat zijn de gevolgen voor het personeel en de studenten?*
- 6.2 *Welke effecten verwachten de besturen op het instellingsklimaat, de betrokkenheid van studenten bij de instelling en de betrokkenheid van het personeel bij de instelling?*
- 6.3 *Wat zijn de gevolgen voor de voorzieningen en de dienstverlening?*
- 6.4 *Wat zijn de gevolgen voor andere belanghebbende partijen?*
- 6.5 *Wat zijn de gevolgen voor het instellingsklimaat, en de betrokkenheid van de studenten en het personeel bij de instelling?*

7 Communicatie en evaluatie

- 7.1 *Op welke manieren en via welke kanalen worden de belanghebbenden betrokken bij het fusieproces?*
- 7.2 *Wanneer en hoe wordt geëvalueerd of de doelen van de fusie zijn bereikt?*
- 7.3 *Wanneer en hoe wordt geëvalueerd wat de effecten (vooral op de punten van spreiding, omvang, variëteit en keuzevrijheid) zijn?*



BIJLAGE 3 BIJ ARTIKEL 4, ZESDE LID, VAN DE REGELING EN BELEIDSREGELS FUSIETOETS IN HET ONDERWIJS 2017

Paragraaf 1. Berekeningswijze demografische krimp in het primair onderwijs

Voor het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt de verwachte demografische krimp van 15% of meer in de gemeente van tenminste één van de fuserende scholen berekend aan de hand van het databestand 'Groei en krimp aantal leerlingen (bo en sbo)' dat jaarlijks door DUO wordt bijgesteld en te raadplegen valt op: https://www.duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/po/leerlingen-po/bo-sbo/prog-8.jsp.

Paragraaf 2. Berekeningswijze demografische krimp in het voortgezet onderwijs

Voor het voortgezet onderwijs wordt de verwachte demografische krimp van 15% of meer van het aantal leerlingen op tenminste één van de fuserende scholen berekend aan de hand van het databestand 'Groei en krimp aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs' dat jaarlijks door DUO wordt bijgesteld en te raadplegen valt op: https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/vo/leerlingen/leerlingen-vo-12.jsp.



TOELICHTING

1 Algemeen

1.1 Inleiding

Met onderhavige regeling, de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs 2017, treedt een nieuwe regeling in werking en wordt de huidige regeling die geldt voor de fusietoets ingetrokken. Met de nieuwe regeling wordt uitvoering gegeven aan de aanpassing van de fusietoets voor het funderend onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (hierna: beroepsonderwijs) volgens de kaders die zijn geschetst in de Kamerbrief over de fusietoets.¹ Een deel van de uitgangspunten van de oorspronkelijke regeling wordt overgenomen in de nieuwe regeling en ook het kader dat door de sectorwetten voor de fusietoets is gegeven, blijft ongewijzigd. De nieuwe regeling heeft geen gevolgen voor het hoger onderwijs. In paragraaf 1.3 wordt uiteengezet wat er verandert na inwerking-treding van de nieuwe regeling.

Achtergrond van de Wet fusietoets in het onderwijs

In 2011 is de Wet fusietoets in het onderwijs in werking getreden. Aanleiding voor deze wet waren de signalen over de nadelige gevolgen van schaalvergroting in het onderwijs en de behoefte om de menselijke maat in het onderwijs beter te borgen. Met de Wet fusietoets werden twee instrumenten van kracht om de keuzevrijheid en legitimiteit te borgen bij een fusie tussen scholen, schoolbesturen en instellingen in het onderwijs: de fusie-effectrapportage en de fusietoets.

Fusie-effectrapportage:

Sinds de inwerkingtreding van de Wet fusietoets in het onderwijs geldt voor alle fusies in het onderwijs een verplichte fusie-effectrapportage (hierna: FER) en instemmingsrecht- of adviesrecht van de medezeggenschap met deze rapportage. Met de FER wordt er in de eerste plaats voor gezorgd dat alle belanghebbenden een stem hebben in een transparant afwegingsproces. De FER geeft inzicht in de motieven, doelen en effecten van de fusie. Verder moet uit de FER blijken of een zorgvuldig proces is doorlopen.

Fusietoets:

Sinds de inwerkingtreding van de Wet fusietoets in het onderwijs² is goedkeuring van de minister een vereiste voor een groot deel van de institutionele en bestuurlijke fusies in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs en voor alle fusies in het (voortgezet) speciaal onderwijs, beroepsonderwijs en hoger onderwijs. Wettelijk is bepaald dat de minister zich laat adviseren inzake de goedkeuring door een onafhankelijke adviescommissie. Op dit moment wordt de advisering aan de minister omtrent fusies in alle sectoren behalve het hoger onderwijs uitgevoerd door de Adviescommissie fusietoets in het onderwijs (hierna: CFTO). Overigens is bij wet bepaald dat niet voor alle fusies in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs goedkeuring van de minister vereist is.

De externe beoordeling van fusievoornemens door de minister gebeurt in het licht van zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel. De eerste verantwoordelijkheid ligt steeds bij de betrokkenen zelf: de besturen, de leiding van scholen en onderwijsinstellingen en, via de medezeggenschapsorganen, leraren, ouders, leerlingen en studenten.

Achtergrond van Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs

In de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs van 2011 is nadere invulling gegeven aan de Wet fusietoets in het onderwijs. De regeling bestaat uit algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels. In de regeling is onder andere vastgelegd: in welke situaties de noodzaak tot advisering ontbreekt en welke toetscriteria worden gehanteerd bij de beoordeling van een toetsaanvraag. Als bijlagen bij de regeling zijn het aanvraagformulier en het modelformulier voor de FER toegevoegd.

In 2014 is de regeling aangepast vanwege leerlingendaling in het onderwijs. Door leerlingendaling komt de organiseerbaarheid en continuïteit van het onderwijs in krimpgebieden onder druk te staan en zijn fusies soms noodzakelijk om een toegankelijk en kwalitatief goed onderwijsaanbod te garanderen. Er is daarom in 2014 bepaald dat in geval van ernstige krimp (meer dan 15% leerlingendaling in vijf jaar tijd) of wanneer de fusie noodzakelijk is om een school open te kunnen houden, de

¹ Kamerstukken II 2016/17, 32 040, nr. 26.

² Wet van 27 januari 2011 tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het invoeren van een fusietoets in het onderwijs (fusietoets in het onderwijs) (Stb. 2011, 95).

noodzaak tot advisering door de CFTO ontbreekt. Deze bepalingen worden in de nieuwe regeling overgenomen.

1.2 Aanleiding voor de nieuwe regeling

Wetsevaluatie

In 2015 is de Wet fusietoets in het onderwijs geëvalueerd,³ zoals aangekondigd bij inwerkingtreding van de wet in 2011.⁴ Uit de wetsevaluatie komt onder meer naar voren dat de fusietoets een preventieve werking heeft op verdere schaalvergroting, maar tegelijkertijd sommige besturen afschrikt wanneer fusie wel wenselijk is (met het oog op de continuïteit, doelmatigheid en kwaliteit van het onderwijs). De onderzoekers adviseren daarom de fusietoets te behouden, maar deze zo in te richten, dat deze zich meer richt op fusies die een risico vormen voor de keuzevrijheid. Zij adviseren ook om bij de uitvoering van de fusietoets in het beroepsonderwijs beter aan te sluiten op de Wet macrodoelmatigheid omdat er in die sector met zowel de CFTO als de Commissie Macrodoelmatigheid MBO (hierna: CM MBO) twee commissies met een overlappend en verwant aandachtsterrein zijn.

Veldraadpleging

De uitkomsten van de wetsevaluatie waren begin 2016 aanleiding voor een nadere veldraadpleging onder belanghebbenden uit het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs. In deze veldraadpleging is verkend welke aanpassingen de verschillende betrokkenen (bestuurders, docenten, studenten en ouders) opportuun achtten. De meeste deelnemers aan de veldraadpleging staan achter een vorm van toetsing van fusies. Zij vinden het belangrijk dat een buitenstaander meekijkt of een fusie voldoende draagvlak kent en of het fusieproces correct is doorlopen. Daarbij meenden zij ook dat als er op lokaal niveau draagvlak is voor de fusie, dit gegeven leidend zou moeten zijn bij de beoordeling van de aanvraag voor goedkeuring van een fusie.

Een nieuwe regeling voor de fusietoets

Op grond van zowel de wetsevaluatie als de veldraadpleging zijn de contouren voor een aanpassing van de fusietoets geschetst in een brief aan de Kamer.⁵ De voorstellen uit de Kamerbrief krijgen hun beslag in onderhavige regeling. De belangrijkste wijziging bestaat eruit dat in het funderend onderwijs fusies die gezien hun omvang of marktpositie geen risico vormen voor de 'daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod' niet langer het volledige toetstraject hoeven te doorlopen. In deze gevallen is er sprake van een lichte toets. Hieronder zal nader toegelicht worden welke fusies dit betreft. Aan de hand van objectieve getalscriteria wordt bepaald wanneer sprake is van een lichte toets. De sectorwetten zelf blijven op het punt van de fusietoets ongewijzigd, omdat de invulling van het wettelijk kader voornamelijk in lagere wet- en regelgeving geschiedt. Het kader voor de fusietoets dat in de sectorwetten wordt gegeven blijft ongewijzigd.

1.3 De nieuwe regeling op hoofdlijnen

De in paragraaf 1.2 geschetste aanpak in de fusietoets betekent een aanpassing in de structuur van de huidige Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs. Vanwege de overzichtelijkheid, en omdat er sprake is van introductie van een voor een deel nieuw, versoepeld systeem, is er voor gekozen de regeling opnieuw vast te stellen. De belangrijkste wijzigingen, maar ook zaken die juist niet veranderen worden hieronder nader toegelicht. Een meer gedetailleerde beschrijving van de toepassing van het nieuwe kader volgt in hoofdstuk 2 en de artikelsgewijze toelichting.

Funderend onderwijs: onderscheid lichte toets en inhoudelijke toets

In de Kamerbrief is aangegeven dat er voor fusies in het funderend onderwijs een onderscheid komt tussen fusies die een lichte toets en een inhoudelijke toets doorlopen, waarbij in het geval van een inhoudelijke toets advies van een onafhankelijke adviescommissie, voor het funderend onderwijs is dat de CFTO, wordt ingewonnen. Voor fusies in het funderend onderwijs die wat betreft omvang (aantal leerlingen en marktpositie) onder onderstaande kwantitatieve grenzen blijven, wordt door de minister ten aanzien van de goedkeuring geen advies gevraagd bij de CFTO. Het gaat daarbij om de volgende gevallen (zie ook paragraaf 2.2 en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4):

- Een institutionele fusie in het voortgezet onderwijs waarbij sprake is van:
 1. 1.000 leerlingen of minder van dezelfde schoolsoort;

³ Kamerstukken 2015/16, 32 040, nr. 23.

⁴ Artikel X van de Wet fusietoets in het onderwijs.

⁵ Kamerstukken 2016/17, 32 040, nr. 26.

2. 2.000 leerlingen of minder van twee schoolsoorten; of
 3. 3.000 leerlingen of minder van drie of meer schoolsoorten.
- Een bestuurlijke fusie in het basisonderwijs van maximaal 30 scholen en bestuurlijke fusies in het voortgezet onderwijs van maximaal 10 scholen waarbij de marktpositie na de fusie niet boven de 50% marktaandeel komt (dit geldt voor het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs), of in het geval van een zeer sterk stedelijke gemeente niet boven de 35% marktaandeel komt (dit geldt alleen voor het basisonderwijs);
 - Een bestuurlijke fusie in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs die een beperkte verschuiving in het bestuurlijk landschap met zich meebrengt: wanneer een bestuur met een enkele school (éénpitter) zich aansluit bij een groter bestuur of wanneer na de fusie de gezamenlijke marktpositie maximaal 5 procentpunt hoger wordt. In de eerste vijf jaar na de fusie kan voor volgende fusiebewegingen geen beroep meer worden gedaan op deze bepaling.

Daarnaast blijven de bepalingen van kracht die in 2014 zijn toegevoegd en wordt door de minister geen advies ingewonnen bij de CFTO ten aanzien van de goedkeuring wanneer sprake is van ernstige leerlingendaling (15% of meer in vijf jaar tijd) of sprake is van een directe bedreiging van de continuïteit (artikel 4, eerste lid). Voor bestuurlijke fusies waarmee beoogd wordt een samenwerkingsbestuur te vormen, geldt een afwijkend toetsstraject. Zie daarvoor paragraaf 4.2.

Altijd inhoudelijke toetsing in het (voortgezet) speciaal onderwijs

Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs geldt dat het gaat om een relatief klein aantal scholen met specifieke expertise om onderwijs te bieden aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Vanwege dit specifieke karakter en de noodzaak om bij een fusie expertise te borgen geldt dat alle fusies in het (voortgezet) speciaal onderwijs inhoudelijk getoetst worden door de CFTO.

Altijd inhoudelijke toetsing in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

In het beroepsonderwijs worden in principe alle fusieaanvragen inhoudelijk getoetst. Dit met het oog op het relatief geringe aantal instellingen. Landelijk zijn er 66 bekostigde instellingen die middelbaar beroepsonderwijs verzorgen (roc's, vakinstellingen en aoc's). Tevens is er een groot aantal unieke opleidingen in het beroepsonderwijs, waardoor ook fusies van beperkte omvang kunnen leiden tot substantiële verschuivingen in het (regionale) opleidingsaanbod. Dat neemt niet weg dat ook in deze sector goede redenen kunnen zijn voor fusie. Fusies in het middelbaar beroepsonderwijs worden daarom ook niet op voorhand uitgesloten, maar gezien het speelveld zijn er ook goede redenen om de effecten van iedere fusiebeweging in het beroepsonderwijs zorgvuldig en inhoudelijk te toetsen. Iedere fusie zal op zijn merites beoordeeld worden door de CM MBO en gewogen worden binnen de specifieke context waarbinnen de fusie zich voor doet.

Integraal afwegingskader voor het advies

Voor fusies in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs die wel het volledige toetsstraject doorlopen en alle fusies in het (voortgezet) speciaal onderwijs en beroepsonderwijs gaat een nieuw toetskader gelden. Het uitgangspunt bij de beoordeling van fusies die inhoudelijk getoetst worden – fusies waarvoor onder de in te trekken regeling een significante belemmering werd verondersteld – verandert van 'nee tenzij' naar een integrale maatwerktoets. Het gaat dan om een integrale afweging van keuzevrijheid en diversiteit in het onderwijs, om bestuurlijk maatwerk en niet zoals tot nu toe het geval was om een ingekaderde afweging van 'nee, tenzij er rechtvaardigingsgronden voor een significante belemmering zijn'. De adviezen van de CFTO zullen door deze integrale afweging zwaarder gaan wegen voor de beslissing van de minister. Maar door het integrale afwegingskader wordt meer recht gedaan aan de context waarbinnen een fusiebeweging zich voordoet.

De CFTO en CM MBO wordt dan ook gevraagd om verschillende aspecten van de fusie in samenhang te beoordelen. De adviescommissie beoordeelt aan de hand van een aantal aspecten of de noodzaak om te fuseren opweegt tegen de gevolgen van de fusie voor de betrokkenen. Die aspecten zijn: de regionale context, waaronder leerlingendaling, de variatie en bereikbaarheid van het onderwijsaanbod, doelmatigheid, kwaliteit van het onderwijs, de menselijke maat en draagvlak voor de fusie (zie voor een nadere toelichting per sector hoofdstuk 3).

Dit integraal afwegingskader vervangt voor genoemde sectoren de huidige systematiek waarbij sprake is van aannemelijke rechtvaardigingsgronden. Op deze manier wordt de ruimte gegeven om de positieve en negatieve gevolgen van de fusie voor betrokkenen en de omgeving in zijn geheel mee te laten wegen en op grond daarvan tot een samenhangend oordeel te komen over het fusievoornemen. De commissie behoudt daarbij de mogelijkheid om negatief te adviseren op grond van een kwantitatief criterium. Aangezien in de sectorwetten is bepaald dat de minister goedkeuring aan de fusie alleen kan onthouden wanneer sprake is van een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie

van het onderwijsaanbod, zal de adviescommissie bij een negatief advies moeten onderbouwen waarom naar haar oordeel, alles afwegende, sprake is van een significante belemmering van de variatie in het onderwijsaanbod.

Aanpassing fusie-effectrapportage

Uit de wetsevaluatie fusietoets en de veldraadpleging is gebleken dat de FER een nuttig en onmisbaar instrument is om de zorgvuldigheid van het fusieproces te bewaken. Daarom zal de FER de hoeksteen blijven van het fusieproces. Het maken van een FER blijft verplicht voor alle fusies in het onderwijs.

Wel worden enkele aanpassingen doorgevoerd:

- Om te beginnen krijgt de FER een indeling die beter aansluit op de volgordelijke stappen in het fusieproces. Op deze manier kan de FER beter dienst doen als leidraad voor de fusie;
- De vragen worden vervangen door onderwerpen die in ieder geval behandeld worden en daarmee is het modelformulier tegelijk een hoofdstukindeling voor de FER;
- Een aantal vragen wordt samengevoegd onder één onderwerp;
- Aan de FER worden twee onderdelen toegevoegd die in de ingetrokken FER niet (in deze vorm) zijn opgenomen. Beide worden toegevoegd om de menselijke maat (zie daarvoor paragraaf 3.2 en 3.3) duidelijker een plaats te geven in de FER. Het gaat om de onderdelen 3.1 en 3.2, die betrekking hebben op:
 - 1) omvang en inrichting van de organisatie na de fusie, en
 - 2) de overzichtelijkheid op locatieniveau.

Daarnaast is ervoor gekozen om niet langer verschillende modelformulieren te hanteren voor het basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs. Het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie heeft nog wel een eigen formulier, omdat de terminologie in deze sector afwijkt en andere aspecten van belang zijn. Voor het hoger onderwijs blijft de FER ongewijzigd.

Gelijktijdige aanpassing instellingsbesluiten

Tegelijk met de inwerkingtreding van deze regeling treden ook de gewijzigde instellingsbesluiten in werking van de CFTO en de CM MBO. Met deze wijzigingen krijgt de CM MBO voortaan de taak om de minister te adviseren bij fusies in het beroepsonderwijs en komt deze taak voor de CFTO te vervallen. De Commissie doelmatigheid hoger onderwijs (hierna: CDHO) blijft net als voorheen de adviescommissie voor fusies in het hoger onderwijs.

Hoger onderwijs

Zoals eerder aangegeven verandert er voor het hoger onderwijs na inwerkingtreding van de regeling niets. Omdat de wetsevaluatie daar geen aanleiding toe gaf, is het hoger onderwijs bij de veldraadpleging niet betrokken. De voorstellen in de Kamerbrief hadden dan ook geen betrekking op het hoger onderwijs.

Evaluatie

Na een periode van twee jaar zal beoordeeld worden in hoeverre de doelstellingen uit de Kamerbrief bereikt worden met deze wijzigingen. Daarbij zal ook een overzicht gemaakt worden van het aantal fusies per sector waarvoor een aanvraag voor goedkeuring van een fusie is ingediend en voor hoeveel van die aanvragen een lichte of een inhoudelijke toets van toepassing was.

2. Lichte toets zonder advies

2.1 Wat wordt bedoeld met een lichte toets?

De verschillende sectorwetten, behalve de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW), bieden een grondslag om bij ministeriële regeling vast te leggen wanneer de noodzaak tot advisering door een onafhankelijke adviescommissie ten aanzien van de goedkeuring van een fusie ontbreekt. Wanneer een fusie wel toetsplichtig is, maar geen advies wordt ingewonnen, wordt hier gesproken van een lichte toets. Bij fusies waarop de lichte toets van toepassing is, wordt aan de hand van de FER beoordeeld of het proces zorgvuldig is doorlopen en of de verschillende medezeggenschapsraden hebben ingestemd met het voornemen tot fusie. Bij een positieve beoordeling van deze twee aspecten verleent de minister goedkeuring aan de fusieaanvraag. Fusies die de 'lichte toets' doorlopen zullen zodoende sneller kunnen worden afgehandeld. Streven is om binnen vier weken nadat de volledige aanvraag is ingediend een besluit te nemen.

Wanneer sprake is van een fusie waarbij de noodzaak tot advies ontbreekt op grond van artikel 4,

eerste, tweede en derde lid, kan de medezeggenschapsraad de CFTO vragen om advies uit te brengen over de FER. Het verzoek aan de commissie vindt plaats voorafgaand aan de verlening of de onthouding van de instemming. Deze taak van de CFTO bestaat sinds 2014 en gaat met de inwerkingtreding van het gewijzigde Instellingsbesluit Adviescommissie fusietoets ook gelden voor de nieuwe situaties waarin de noodzaak tot advisering ontbreekt op grond van artikel 4 van de regeling.

2.2 Welke fusies komen in aanmerking?

Alleen fusies in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs komen in aanmerking voor de lichte toets. Voor de andere sectoren geldt dat de aanvraag voor goedkeuring van een fusie altijd voor advies naar de behandelende onafhankelijke adviescommissie wordt doorgestuurd. Behalve in het hoger onderwijs kan de voorzitter van de adviescommissie kan wel besluiten dat de noodzaak van de fusie evident is en dat om die reden geen advies wordt uitgebracht.

In artikel 4, eerste, tweede en derde lid, van onderhavige regeling is vastgelegd wanneer de noodzaak tot advisering ontbreekt in het funderend onderwijs. Het artikel valt uiteen in twee categorieën:

- 1) De noodzaak tot advisering ontbreekt, omdat sprake is van ernstige leerlingendaling of een directe bedreiging van de continuïteit van het onderwijs. Het gaat hier om bepalingen die ook al bestonden onder de oude regeling. De bepalingen onder artikel 4, eerste lid, behoren tot deze categorie.
- 2) De noodzaak tot advisering ontbreekt, omdat gezien de omvang of de marktpositie van de fusierende partijen geen sprake is van een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod. De nieuwe bepalingen onder artikel 4, tweede en derde lid, behoren tot deze categorie.

Basisonderwijs

Wanneer sprake is van een toetsplichtige fusie in het basisonderwijs hoeft geen advies van de CFTO ingewonnen te worden wanneer sprake is van een van onderstaande situaties:

- Met de fusie voorkomen wordt dat de bekostiging van een school stopt of deze wordt opgeheven (10 maanden);
- Er sprake is van 15% leerlingendaling of meer in vijf jaar tijd, tenzij het gaat om een bestuurlijke fusie met 2.500 leerlingen of meer;
- Bij een bestuurlijke fusie (met uitzondering van samenwerkingsbestuur) van maximaal 30 scholen en waarbij de marktpositie na fusie niet boven de 50% marktaandeel komt, of in het geval van een zeer sterk stedelijke gemeente niet boven de 35% marktaandeel komt;
- Bestuurlijke fusie (met uitzondering van samenwerkingsbestuur) waarbij sprake is van een kleine verschuiving in het bestuurlijk landschap: wanneer een bestuur met één school (éénpitter) zich aansluit bij een groter bestuur of wanneer na de fusie de gezamenlijke marktpositie niet meer dan 5 procentpunt toeneemt. In de eerste vijf jaar na de fusie kan voor vergelijkbare fusiebewegingen geen beroep meer worden gedaan op deze bepaling. Zo wordt voorkomen dat door opeenvolgende fusies van een groot bestuur met kleine schoolbesturen wel degelijk een grote verschuiving plaatsvindt in het bestuurlijk landschap zonder dat er inhoudelijk hoeft te worden getoetst door een onafhankelijke adviescommissie.

Op grond van de Wet op het primair onderwijs (WPO) geldt dat bepaalde fusies in het basisonderwijs helemaal niet toetsplichtig zijn, goedkeuring van de minister is dan niet vereist. Dat geldt voor scholenfusies onder de 500 leerlingen en bestuurlijke fusies tot tien scholen (zie daarvoor paragraaf 4.1). Voor een fusie tot samenwerkingsbestuur geldt op grond van de WPO echter een aanvullende wettelijke eis. Om die reden is de fusie tot samenwerkingsbestuur altijd toetsplichtig en wordt met betrekking tot de extra eis altijd advies ingewonnen (zie daarvoor paragraaf 4.2).

Voortgezet onderwijs

Wanneer sprake is van een toetsplichtige fusie in het voortgezet onderwijs hoeft geen advies bij de CFTO ingewonnen te worden wanneer sprake is van een van onderstaande situaties:

- Met de fusie voorkomen wordt dat de bekostiging van een school stopt of deze wordt opgeheven (10 maanden);
- Er sprake is van 15% leerlingendaling of meer in vijf jaar tijd, tenzij het gaat om een bestuurlijke fusie met 5.000 leerlingen of meer;
- Bij een institutionele fusie waarbij 1.000 leerlingen of minder per schoolsoort betrokken zijn en hooguit 3.000 voor de hele school;
- Bij een bestuurlijke fusie van maximaal 10 scholen waarbij de marktpositie na fusie niet boven de 50% marktaandeel komt;
- Bij kleine verschuivingen in het bestuurlijk landschap: wanneer een bestuur met één school (éénpitter) zich aansluit bij een groter bestuur of wanneer na de fusie de gezamenlijke marktpositie niet meer dan 5 procentpunt toeneemt. In de eerste vijf jaar na de fusie kan voor vergelijkbare

fusiebewegingen geen beroep meer worden gedaan op deze bepaling. Zo wordt voorkomen dat door opeenvolgende fusies van een groot bestuur met kleine schoolbesturen wel degelijk een grote verschuiving plaatsvindt in het bestuurlijk landschap plaatsheeft zonder dat er inhoudelijk hoeft te worden getoetst door een onafhankelijke adviescommissie.

Op grond van artikel 53f, tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) geldt dat een fusie in het voortgezet onderwijs waarbij een school voor praktijkonderwijs betrokken is niet toetsplichtig is voor zover het die school voor praktijkonderwijs betreft. Goedkeuring van de minister is dan niet vereist.

2.3 Schematisch overzicht

Uit bovenstaande komt naar voren dat er in relatie tot de fusietoets drie categorieën van fusies zijn:

- 1) Niet toetsplichtig;
- 2) Lichte toets (geen advies);
- 3) Inhoudelijke toets (advies CFTO, CM MBO of CDHO).

In de verschillende sectorwetten en deze regeling wordt bepaald welke categorie van toepassing is. Hieronder volgt een schematisch overzicht van sectoren en de relevante artikelen uit wet- en regelgeving.

	1. Niet toetsplichtig	2. Lichte toets	3. Inhoudelijke toets
WPO	WPO, artikel 64a, tweede lid	Regeling, artikel 4, eerste tot en met derde, en vijfde lid.	Alle andere gevallen
WEC	n.v.t.	Uitsluitend indien sprake is van een geval als bedoeld in artikel 4, vijfde lid.	Altijd, tenzij voorzitter anders bepaalt (artikel 4, vijfde lid).
WVO	WVO, artikel 53f, tweede lid	Regeling, artikel 4, eerste tot en met derde, en vijfde lid.	Alle andere gevallen
WEB	n.v.t.	Uitsluitend indien sprake is van een geval als bedoeld in artikel 4, vijfde lid.	Altijd, tenzij voorzitter anders bepaalt (artikel 4, vijfde lid).
WHW	n.v.t.	n.v.t.	Altijd

3 Inhoudelijke toets door een onafhankelijke adviescommissie

3.1 De onafhankelijke adviescommissie

De minister laat zich ten aanzien van de goedkeuring voor een fusie adviseren door een onafhankelijke adviescommissie. Voor alle fusies in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs wordt advies gevraagd aan de CFTO, tenzij sprake is van een lichte toets. Voor alle fusies in het beroepsonderwijs wordt advies gevraagd aan de CM MBO en voor alle fusies in het hoger onderwijs aan de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (hierna: CDHO). Wanneer sprake is van een fusie, waarbij scholen of instellingen zijn betrokken uit verschillende onderwijssectoren (een intersectorale fusie) bepaalt de Dienst Uitvoering en Onderwijs (hierna: DUO) voor welke sector de fusie de belangrijkste gevolgen heeft. De aanvraag wordt voor advies doorgestuurd aan de desbetreffende onafhankelijke adviescommissie. De adviserende commissie stemt haar advies af met de andere relevante commissie of commissies. (Zie voor intersectorale fusies ook paragraaf 4.3.)

De onafhankelijke adviescommissie bepaalt haar eigen werkwijze. Gelet op artikel 3:9 van de Algemene wet bestuursrecht draagt zij er zorg voor dat het onderzoek op zorgvuldige wijze plaatsvindt. De zorgvuldige procedure blijkt uit het advies van de adviescommissie. De adviescommissie kan in het kader van het onderzoek de aanvragers vragen om aanvullende informatie te verstrekken of hen uitnodigen voor een mondelinge toelichting. In deze fase kunnen ook externe deskundigen of belanghebbenden betrokken worden.

De onafhankelijke adviescommissie verwoordt haar oordeel ten aanzien van de goedkeuring van de voorgenomen fusie in een gemotiveerd advies. Zoals hierboven in paragraaf 1.3 is aangegeven komt de onafhankelijke adviescommissie aan de hand van de aspecten, genoemd in artikel 5 van de regeling, tot een integrale afweging of er sprake is van een significante belemmering van de variatie in het onderwijsaanbod. Het gaat hierbij om de aspecten van regionale context (waaronder leerlingendaling), de variatie en bereikbaarheid van het onderwijsaanbod, doelmatigheid, kwaliteit van het onderwijs, menselijke maat en draagvlak voor de fusie. Hieronder wordt verder ingegaan op deze aspecten. Bij een negatief advies zal zij daarbij duidelijk onderbouwen waarom naar haar

oordeel in het specifieke geval sprake is van een significante belemmering van de daadwerkelijke



variatie van het onderwijsaanbod in de zin van de wet die geldt voor de desbetreffende onderwijssector. De adviescommissie brengt in principe advies uit binnen acht weken nadat zij de volledige aanvraag heeft ontvangen en stelt de minister er tijdig van op de hoogte wanneer deze termijn niet wordt gehaald.

3.2 De inhoudelijke toets in het basisonderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs

Inleiding

In artikel 5 van de regeling zijn de aspecten vastgelegd die de CFTO in ieder geval betreft bij haar onderzoek en advies of er sprake is van een significante belemmering van het onderwijsaanbod. Dit integrale toetskader geeft de CFTO de ruimte om maatwerk te bieden en de fusie in haar gehele context te beoordelen.

Regionale context

Regionale omstandigheden kunnen een grote rol spelen bij het voornemen om te gaan fuseren. In de afgelopen jaren is gebleken dat met het oog op leerlingendaling een fusie noodzakelijk kan zijn om de gevolgen van schaalverkleining op te vangen. Er zijn ook andere regionale omstandigheden denkbaar die relevant zijn om te bepalen of er een noodzaak bestaat voor de fusie. Hierbij kan worden gedacht aan het intrekken van nieuwbouwplannen voor een woonwijk, of de sluiting van een groot bedrijf, waardoor het aantal leerlingen lager is dan verwacht. Het kan ook zijn dat er lokaal minder behoefte blijkt aan een school van een bepaalde richting of pedagogische aanpak. Ook de invoering van passend onderwijs en de afspraken die in de regio worden gemaakt over inrichting en spreiding van voorzieningen om alle leerlingen in de regio een passend onderwijsaanbod te kunnen bieden, kunnen aanleiding zijn voor fusie. De bij de voorgenomen fusie betrokken besturen kunnen in de FER beschrijven welke regionale omstandigheden een rol hebben gespeeld bij hun fusievoornemen. Deze aspecten kunnen daarmee een rol spelen bij de beoordeling ten aanzien van de goedkeuring van de voorgenomen fusie.

Toegankelijkheid van een divers onderwijsaanbod

De minister is als verantwoordelijke voor het gehele onderwijsstelsel ook verantwoordelijk voor de borging van de keuzevrijheid. Deze verantwoordelijkheid is de kern geweest van de invoering van fusietoets en dat is vastgelegd in de verschillende sectorwetten. De CFTO beoordeelt daarom nadrukkelijk in hoeverre de fusie gevolgen heeft voor een bereikbaar en divers onderwijsaanbod.

De minister kan in het basisonderwijs goedkeuring aan de fusie onthouden 'indien als gevolg van de fusie de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod, zowel in het opzicht van richting en pedagogisch-didactische aanpak binnen het voedingsgebied van de te fuseren scholen of rechtspersonen, op significante wijze wordt belemmerd', aldus artikel 64c, eerste lid, van de WPO.

Net als voor het basisonderwijs, geldt ook voor het (voortgezet) speciaal onderwijs, dat de minister, op basis van artikel 66c, eerste lid, van de WEC, de goedkeuring kan onthouden indien als gevolg van de fusie de variatie van het onderwijsaanbod wordt belemmerd. Dat geldt in het bijzonder ten aanzien van de evenwichtige spreiding van de onderwijsvoorzieningen binnen het voedingsgebied.

Op grond van artikel 53h, eerste lid van de WVO kan de minister goedkeuring aan de fusie in het voortgezet onderwijs onthouden. Voor het voortgezet onderwijs geldt volgens artikel 53h, eerste lid, van de WVO dat slechts goedkeuring kan worden onthouden voor een bestuurlijke of institutionele fusie indien als gevolg daarvan:

1. de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod, zowel in het opzicht van richting als van pedagogisch-didactische aanpak en schoolsoort binnen de gemeenten waarin de huidige leerlingen van die scholen of rechtspersonen woonachtig zijn, op significante wijze wordt belemmerd, of;
2. het aandeel per schoolsoort van de bij de fusie betrokken scholen in het aantal leerlingen in de gemeenten waarin de huidige leerlingen van die scholen woonachtig zijn een nader bij ministeriële regeling vast te stellen percentage overschrijdt.

Het voortgezet onderwijs kent de schoolsoorten praktijkonderwijs (pro), voorbereidend beroepsonderwijs (vbo), middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (mavo), hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo). Meestal gaat het niet om categorale scholen, maar scholen die onderdeel zijn van een scholengemeenschap. Binnen een scholengemeenschap spreken we van schoolsoorten.

De keuze voor voortgezet onderwijs na het basisonderwijs – maar ook bij tussentijdse overstap naar

een andere school voor voortgezet onderwijs – richt zich op één of enkele schoolsoorten, gelet op het advies en het resultaat van de eindtoets van de basisschool of de reeds begonnen opleiding. Gegeven de geadviseerde schoolsoort wordt vervolgens de keuze gemaakt waar dat onderwijs (op welke school of scholengemeenschap met een bepaalde richting en eventueel met een gewenste pedagogisch/didactische aanpak) gevolgd zal worden.

Voor het voortgezet onderwijs geldt bovendien de wettelijke randvoorwaarde voor een institutionele fusie dat voldaan wordt aan de overlap in het voedingsgebied als gesteld in artikel 71, tweede lid sub a en b, van de WVO, thans bepaald op 20%. Dit houdt in dat de aanvrager van de scholenfusie aantoont dat minimaal 20% van de leerlingen van een vestiging van de ene te fuserende school of scholengemeenschap en minimaal 20% van de leerlingen van een vestiging van een andere bij de samenvoeging betrokken school of scholengemeenschap afkomstig is uit dezelfde postcodegebieden. De toets daarop wordt meegenomen in de fusieaanvraag.

Uitgangspunt van de fusietoets is dat de keuzevrijheid door de fusie niet noemenswaardig wordt aangetast, tenzij daar goede redenen voor zijn. Daarbij wordt ook gekeken naar de gevolgen voor de keuzevrijheid wanneer de fusie niet plaatsvindt.

In het funderend onderwijs gaat het daarbij om de keuzevrijheid die ouders hebben:

1. op schoolniveau (basisonderwijs) en op het niveau van de schoolsoort (voortgezet onderwijs): keuze tussen openbaar onderwijs, onderwijs van een bepaalde godsdienstige richting en onderwijs van een bepaalde pedagogisch-didactische aanpak;
2. tussen schoolbesturen, met name als schoolbesturen van twee richtingen samengaan.

Bij een institutionele fusie in het basisonderwijs is de straal rondom de school waarbinnen de keuzevrijheid wordt getoetst 10 kilometer. Met de grens van 10 kilometer wordt aangesloten bij de in de WPO opgenomen straal van 10 km waarbinnen altijd een openbare school moet zijn. Bij een institutionele fusie tussen scholen waarbij als gevolg van de fusie bijvoorbeeld een bepaald pedagogisch-didactisch concept in haar geheel verdwijnt, zal er eerder sprake zijn van een significante belemmering in de keuzevrijheid dan bij het verminderen van het aantal scholen met hetzelfde pedagogisch-didactische concept.

De fusietoets is dus ook bedoeld om de keuzevrijheid voor het funderend onderwijs op bestuurlijk niveau te bewaken en een eventuele concentratie van het onderwijs, waardoor de keuzevrijheid wordt aangetast, tegen te kunnen gaan. Bij een bestuurlijke fusie kan daarom bij het advies worden meegewogen het marktaandeel dat de besturen na de fusie hebben in de gemeenten waar de betrokken besturen scholen hebben. Hierbij speelt de overweging dat een bestuurlijke fusie niet per definitie gevolgen hoeft te hebben voor de keuzevrijheid op schoolniveau. Een bestuurlijke fusie kan zelfs de keuzevrijheid op schoolniveau ten goede komen, doordat een groter bestuur beter in staat is een divers en toegankelijk onderwijsaanbod in stand te houden. Bij de beoordeling van een bestuurlijke fusie wordt daarom ook gekeken naar de gevolgen op schoolniveau.

Doelmatigheid

Bij een fusievoornemen in het funderend onderwijs wordt in de eerste plaats aandacht besteed aan de financiële gevolgen voor de fuserende scholen of besturen zelf (interne doelmatigheid).

De focus ligt daarbij op de financiële continuïteit en het effect van de fusie op de (toekomstige) bedrijfsvoering. Een fusie kan leiden tot het behalen van schaalvoordelen, maar er is ook een risico op toename van de overhead. Tevens zijn aan de voorgenomen fusie vaak proceskosten en frictiekosten verbonden. Voor scholenfusies (institutionele fusies) in het funderend onderwijs geldt dat er een beroep kan worden gedaan op de Fusiecompensatieregeling. Kosten en baten moeten voorafgaande aan de fusie inzichtelijk worden gemaakt. Voor de beoordeling van de financiële gevolgen van de fusie wordt zowel de huidige financiële situatie van de scholen in ogenschouw genomen, die getoetst wordt aan de hand van de kengetallen die de Inspectie van het Onderwijs hanteert voor het toezicht op de financiële continuïteit van onderwijsinstellingen, als de toekomstige.⁶

Onder externe doelmatigheid wordt verstaan: het effect van de fusie op andere scholen en besturen en het onderwijsaanbod als geheel in de regio. De term externe doelmatigheid is in de regeling opgenomen met het oog op het beroepsonderwijs en het streven in deze sector om tot een gezamenlijk onderwijsaanbod te komen dat aansluit op de regionale arbeidsmarkt. In het funderend onderwijs speelt externe doelmatigheid een minder grote rol en zou het evengoed beschouwd kunnen worden als onderdeel van de regionale context of extern draagvlak. In hoeverre een fusie vanuit een bredere optiek doelmatig is, kan blijken uit een gebiedsplan dat door gemeenten en schoolbesturen is opgesteld.

⁶ De kengetallen die de Onderwijsinspectie hanteert zijn: solvabiliteit, liquiditeit, huisvestingsratio, weerstandsvermogen en rentabiliteit.

Kwaliteit van het onderwijs

Borging of verbetering van de kwaliteit van het onderwijs kan voor schoolbesturen een reden of zelfs een noodzaak zijn om te fuseren. Zo kan de situatie zich voordoen waarin een schoolbestuur zich door teruglopende leerlingaantallen, niet meer in staat acht de onderwijskwaliteit op iedere school te garanderen. Een bestuurlijke fusie kan in dergelijke gevallen uitkomst bieden. Het is aan de betrokken schoolbesturen om in de FER op te nemen wat de gevolgen van de fusie zijn voor de kwaliteit van het onderwijs. Wanneer de kwaliteit van het onderwijs aantoonbaar gebaat is bij de fusie kan dat reden zijn om ondanks een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod tot een positief oordeel te komen.

Menselijke maat

Menselijke maat houdt in dat een onderwijsinstelling overzichtelijk is, zodat de betrokkenen en de belanghebbenden zeggenschap en keuzevrijheid hebben en zich samen verantwoordelijk weten voor de onderwijsinstelling en de lijnen van besluitvorming kort zijn, aldus de memorie van toelichting bij de Wet fusietoets.⁷ Een betere borging van de menselijke maat in het onderwijs was in 2011 de aanleiding voor de Wet fusietoets en aanleiding voor de aankondiging in de eerdergenoemde kamerbrief over de fusietoets van het voornemen om een algemene zorgplicht menselijke maat in te voeren. Vooruitlopend op de invoering van een dergelijke zorgplicht en in aansluiting op de aanleiding voor de Wet fusietoets wordt er bij een voorgenomen fusie nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de gevolgen van de fusie voor de menselijke maat en wordt beoordeeld of er op dit punt nadelige effecten te verwachten zijn. Bij deze beoordeling speelt mee of en in hoeverre deze effecten zullen worden ondervangen, waarbij wordt gekeken naar de maatregelen die door het bestuur genomen worden om de organisatie en inrichting van het onderwijs of locaties aan te passen. Ook een groot bestuur of een grote school of scholengemeenschap kan zich zo organiseren en het onderwijs zo inrichten dat de menselijke maat voldoende geborgd is.

Twee aspecten verdienen bij de beoordeling van de menselijke maat in het bijzonder aandacht:

1. Overzichtelijkheid: de organisatie van het onderwijs is zodanig ingericht dat deze voor de individuele leerling en leraar herkenbaar, toegankelijk en overzichtelijk is;
2. Zeggenschap: het bestuur is herkenbaar en toegankelijk en personeel en ouders weten bij welke persoon ze terecht kunnen met vragen en klachten.

Om gericht aandacht te besteden aan het thema van de menselijke maat wordt de FER uitgebreid met een aantal vragen over de toegankelijkheid van het bestuur en/of de dagelijkse leiding voor personeel en ouders en de overzichtelijkheid op locatieniveau.

Intern en extern draagvlak

Onder intern draagvlak wordt het draagvlak voor de fusie onder personeel en ouders verstaan. Bij een fusie hebben de medezeggenschapsraden instemmingsrecht op grond van de WMS. Dat voldaan wordt aan deze wettelijke eis is echter geen garantie voor breed draagvlak onder ouders en personeel. Met een positieve uitspraak van de geschillencommissie wordt aan die wettelijke eis immers ook voldaan. De mate waarin er draagvlak is onder direct betrokkenen wordt daarom meegewogen bij de goedkeuring van de voorgenomen fusie. Met de inwerkingtreding van de Wet toekomstbestendig onderwijsaanbod gaat voor besturen overigens de verplichting gelden om voorafgaand aan de fusie een ouderaadpleging te houden met betrekking tot de fusie.⁸

Bij extern draagvlak speelt het draagvlak onder de betrokken gemeenten, samenwerkingsverbanden passend onderwijs en andere schoolbesturen een rol. Het draagvlak van gemeenten komt naar voren uit de adviezen van gemeenten die een verplichte bijlage zijn bij de FER. Draagvlak kan ook naar voren komen in een regionaal gebiedsplan of een vergelijkbaar plan dat door de verschillende partijen is opgesteld.

Onvoldoende draagvlak is op zichzelf geen doorslaggevende reden om goedkeuring aan de fusie te onthouden, als wel voldaan is aan de wettelijke eisen die gelden rondom medezeggenschap. Wanneer sprake is van een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod kan draagvlak echter wel de doorslag geven, zowel in positieve als negatieve zin. Het aanwezig zijn van onvoldoende draagvlak kan in dat geval reden zijn om negatief te besluiten. Breed draagvlak onder interne en externe betrokkenen kan aanleiding zijn om de fusie desondanks goed te keuren.

⁷ Kamerstukken II 2008/09, 32 040, nr. 3.

⁸ Wet van 21 juni 2017 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Wet primair onderwijs BES in verband met maatregelen voor een toekomstbestendig onderwijsaanbod in het basisonderwijs (Stb. 2017, 261).

Voorwaarde is dan wel dat het bestuur daarnaast heeft laten zien dat er goede gronden zijn voor de fusie.

3.3 De inhoudelijke toets in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Het nieuwe toetskader voor fusies biedt ook in het beroepsonderwijs ruimte aan de adviescommissie, in dit geval de CM MBO, om een integrale afweging te maken. Hieronder zal nader toegelicht worden op welke wijze de adviescommissie de verschillende aspecten in het beroepsonderwijs zal wegen.

Regionale context

De regionale context is, zoals gezegd, van groot belang voor het beroepsonderwijs. Bijna twee derde van de mbo-studenten gaat naar een onderwijsinstelling in de buurt. Regionale demografische ontwikkelingen hebben dan ook direct invloed op het perspectief van individuele mbo-instellingen. Binnen het criterium regionale context zal daarom bezien worden op welke wijze de instroom van studenten zich de komende jaren zal ontwikkelen voor de instelling(en). De adviescommissie zal zich hierbij baseren op de referentieramingen van DUO. Indien er sprake is van ernstige leerlingendaling of deze in de toekomst verwacht wordt dan kan dit het voornemen tot fusie steunen.

Toegankelijkheid van een divers onderwijsaanbod

Bij het beoordelen van de keuzevrijheid staat het belang van de student centraal. De keuzevrijheid van de student ziet op een gevarieerd aanbod van opleidingen in de regio. Indien een fusie naar verwachting leidt tot behoud van keuzevrijheid van de student weegt dit positief mee in de beoordeling van de fusie. Dat geldt ook voor de omstandigheid dat de student na de fusie de gekozen opleiding kan voortzetten en afronden. Regionale kenmerken, zoals de aan- of afwezigheid van een goede infrastructuur (denk bijvoorbeeld aan de aanwezigheid van openbaar vervoer), spelen tevens een rol in de mobiliteit van studenten. Deze zijn mede bepalend bij de toegankelijkheid van het onderwijsaanbod. Bij een fusievoornemen zal daarom altijd worden gekeken of er voor studenten in de directe nabijheid onderwijs beschikbaar blijft. De signaalwaarde hierbij is 30 minuten met het openbaar vervoer voor jongeren in een kwetsbare positie. Voor overige studenten geldt een indicatie van één uur met het openbaar vervoer. Uiteraard is dit ook afhankelijk van de voorzieningen in de regio. Dit onderscheid wordt gemaakt omdat we zien dat vooral voor meer kwetsbare jongeren, die oververtegenwoordigd zijn op de lagere mbo-niveaus, vaak onderwijs in de nabijheid van hun woonplaats volgen.

Doelmatigheid

Bij een fusievoornemen dient uitvoerig aandacht besteed te worden aan de financiële gevolgen voor de fusierende instellingen (interne doelmatigheid) en het effect van de fusie op de omliggende instellingen (externe doelmatigheid). In relatie tot de interne doelmatigheid ligt de focus op de financiële continuïteit van de instelling(en) en het effect van de fusie op de (toekomstige) bedrijfsvoering. Fusie kan leiden tot het behalen van schaalvoordelen, maar er is ook een risico op toename van de overhead. Fusie kan omgekeerd ook leiden tot per saldo minder overhead. Tevens brengt een fusie vaak proceskosten en/of frictiekosten met zich. Deze kosten moeten voorafgaande aan de fusie inzichtelijk zijn. Voor de beoordeling van de financiële gevolgen van de fusie wordt zowel de huidige als de nieuwe situatie van de instellingen in ogenschouw genomen. Deze toetsing vindt plaats aan de hand van de kengetallen die de Inspectie van het Onderwijs hanteert voor het toezicht op de financiële continuïteit van onderwijsinstellingen.

De externe doelmatigheid heeft betrekking op de spreiding van het opleidingsaanbod als geheel en de aansluiting op de regionale arbeidsmarkt. Er kan zich overlap voordoen in dit aanbod, wat leidt tot onwenselijke concurrentie tussen onderwijsinstellingen op deelnemersaantallen en ondoelmatigheid. De commissie zal bezien in welke mate het opleidingsaanbod van de instellingen overlapt en in hoeverre het opleidingsaanbod doelmatig is qua schaal. Daarnaast beziet de commissie in hoeverre het aanbod aan opleidingen is afgestemd op de regionale arbeidsmarkt. Dit in samenhang met de Beleidsregel macrodoelmatigheid mbo.

Kwaliteit en responsiviteit

De adviescommissie zal niet alleen naar de procesmatige kenmerken van de fusie kijken, maar ook aandacht besteden aan de criteria van kwaliteit en responsiviteit van het onderwijs. Een voornemen tot fusie kan samenhangen met de wens om te investeren in de kwaliteit en de innovatiekracht te vergroten om het onderwijs in staat te stellen in te spelen op veranderingen in haar omgeving (responsiviteit). Ter beoordeling van de voorgenomen fusie zal de commissie meewegen wat de verwachte effecten van de fusie zijn voor de kwaliteitsborging binnen de instellingen. Daarbij kan de commissie de aanwezige oordelen van de Inspectie over de kwaliteit van de instellingen in ogen-

schouw nemen. Ook kan de commissie in gesprek met de instellingen vragen naar de wijze waarop zij na de fusie de onderwijskwaliteit zullen versterken.

Menselijke maat

Een betere borging van de menselijke maat in het onderwijs was in 2011 de aanleiding voor de Wet fusietoets. Zoals gememoreerd kan een fusie ook leiden tot schaalvergroting en daarmee een risico vormen voor de menselijke maat. Vooruitlopend op de voorgenomen introductie van een algemene zorgplicht menselijke maat zal er in het kader van de voorgenomen fusies ook aandacht aan dit thema worden besteed worden. Bij de beoordeling van de menselijke maat verdienen, zoals in paragraaf 3.4. gesteld, twee aspecten in het bijzonder aandacht. Ten eerste het aspect van overzichtelijkheid: ook na fusie dient de organisatie van het onderwijs zodanig ingericht te worden dat deze voor de individuele student en leraar herkenbaar, toegankelijk en overzichtelijk is. Ten tweede is er de zeggenschap over het onderwijs, de dagelijkse leiding dient herkenbaar en toegankelijk te zijn en personeel, studenten en ouders moeten weten bij welke persoon ze terecht kunnen met vragen en klachten. Voor het mbo is niet altijd het bestuur het eerste aanspreekpunt, maar kan deze rol ook ingevuld worden door een collegedirecteur of andere functionaris die belast is met de dagelijkse leiding over het onderwijs/de onderwijslocatie.

Bij beoordeling van deze aspecten speelt mee of en in hoeverre deze effecten van de fusie zullen worden ondervangen, waarbij wordt gekeken naar de maatregelen die door het bestuur genomen worden om de organisatie en inrichting van het onderwijs of locaties aan te passen. Ook een groot bestuur of een grote school kan zich zo organiseren en het onderwijs zo inrichten dat de menselijke maat voldoende geborgd is. Vooruitlopend op de introductie van een algemene zorgplicht menselijke maat zal er in het kader van de voorgenomen fusie ook aandacht aan dit thema besteed worden. Om gericht aandacht te besteden aan het thema van de menselijke maat wordt de FER uitgebreid met een aantal vragen over de toegankelijkheid van het bestuur en/of de dagelijkse leiding voor personeel, studenten en ouders en de overzichtelijkheid op locatieniveau. Bij beoordeling over de inrichting van het (huidige) onderwijs zal de adviescommissie gebruik maken van de reeds beschikbare informatie. Zo kan de adviescommissie in eerste instantie uitgaan van de uitkomsten van de JOB-monitor en het medewerkerstevredenheidsonderzoek in het mbo. Deze onderzoeken geven inzicht in het welbevinden van studenten en personeel. Ook kan gebruik worden gemaakt van de verantwoording in de jaarverslagen over de gesprekken in de instellingen over de menselijke maat.

Intern en extern draagvlak

Bij iedere voorgenomen fusie geldt dat er voldoende in- en extern draagvlak moet zijn onder betrokkenen. De basis vormt hierbij het intern draagvlak: zowel de ondernemingsraden als de deelnemersraden moeten adviseren over de voorgenomen plannen. Voor het mbo is aanvullend op het intern draagvlak ook extern draagvlak van groot belang. Er is in het mbo sprake van een grote mate van afhankelijkheid tussen een mbo-instelling en de (arbeidsmarkt) regio. In toenemende mate nemen gemeenten en bedrijfsleven initiatieven op economisch gebied die ook het beroepsonderwijs raken. Zo vindt 74% van de jongeren na afstuderen een baan in de arbeidsregio waar zij hun opleiding hebben genoten. In de beoordeling zal worden meegewogen of de fusie op steun kan rekenen van aanleverend en afnemend onderwijsveld (voortgezet onderwijs en hoger beroepsonderwijs), lokale en regionale overheden (gemeenten en provincies), instellingen en (regionaal) bedrijfsleven. Indien deze interne en externe stakeholders steun verlenen aan een voorgenomen fusie dan is dat een omstandigheid die de commissie positief laat meewegen in de beoordeling van de fusie-aanvraag.

3.4 Toetsing in het hoger onderwijs

Het hoger onderwijs bestaat uit openbare en bijzondere universiteiten en uit bijzondere hogescholen. Institutionele fusies zijn voor universiteiten niet mogelijk; universiteiten kunnen ook niet met een hogeschool fuseren. Bestuurlijke fusies zijn in het wo mogelijk voor de bijzondere universiteiten; de stichting waaronder bijvoorbeeld een universiteit en een academisch ziekenhuis ressorteren kan ook fuseren met de stichting die een bijzondere hogeschool in stand houdt. Bestuurlijke en institutionele fusies doen zich dus vooral voor in de hbo-sector. Bestuurlijke fusies gaan vooraf aan een eventuele instellingsfusie. De regering vindt het van belang dat zowel bestuurlijke als institutionele fusies getoetst worden omwille van de transparantie van het proces en de betrokkenheid van belanghebbenden als studenten en personeel en met het oog op de effecten van een instellingsfusie op de keuzevrijheid en de diversiteit van het onderwijsaanbod.

Voor de toetsing van fusies in het hoger onderwijs verandert er met de inwerkingtreding van de nieuwe regeling niets. De criteria die gelden voor de macrodoelmatigheidstoets in het hoger onderwijs (vastgelegd in de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2014) worden naar analogie gehanteerd bij de fusietoetsing. Dit geschiedt door de dezelfde commissie die de macrodoelmatig-

heidstoets in het hoger onderwijs uitvoert; de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO). De Minister beoordeelt een fusie aan de hand van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod, zowel in het opzicht van de spreiding van voorzieningen als de diversiteit van het opleidingsaanbod in het hoger onderwijs. Aangrijpingspunt – in verband met de vraag hoe de keuzevrijheid of de diversiteit zich ontwikkelt als gevolg van een fusie – is dus het opleidingsaanbod. Er is sprake van een significante belemmering voor een fusie als de fusie leidt tot een zodanige verschraving van het onderwijsaanbod op landelijk niveau, dat bepaalde opleidingen waaraan naar de mening van de Minister behoefte bestaat zouden verdwijnen.

Voor het hoger onderwijs is ten aanzien van de spreiding van het opleidingsaanbod beleid ontwikkeld en regelgeving voorhanden. Om die reden is de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs aangewezen als de commissie die de Minister het best kan adviseren over fusies in het hoger onderwijs. De instellingen zijn bekend met de criteria die hier een rol spelen en door de CDHO worden gehanteerd.

4 Bijzondere situaties

4.1 Fusies in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs waarvoor geen toetsplicht geldt

Niet voor alle fusies in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs is goedkeuring van de minister nodig. Op grond van de WPO en de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) zijn de volgende fusies niet toetsplichtig:

- Institutionele fusies basisonderwijs onder de 500 leerlingen (artikel 64a, tweede lid, onderdeel a, van de WPO).
- Bestuurlijke fusies basisonderwijs onder de 10 scholen met uitzondering van fusies tot samenwerkingsbestuur (artikel 64a, tweede lid, onderdeel b, van de WPO).
- Fusie in het voortgezet onderwijs waarbij een school voor praktijkonderwijs betrokken is (artikel 53f, tweede lid, van de WVO).

Voor fusies die niet toetsplichtig zijn, hoeft geen aanvraag voor goedkeuring van de fusie te worden ingediend bij DUO. Voor deze fusies geldt wel de verplichting om een FER op te stellen en de medezeggenschapsraad heeft instemmingsrecht met betrekking tot de FER en de fusie (artikel 10, eerste lid, onderdeel h, van de WMS). Niet-toetsplichtige fusies worden door middel van een brinmutatieformulier bijtijds aan DUO doorgegeven. Wanneer voor een niet toetsplichtige fusie per abuis wel een toetsaanvraag wordt ingediend, ontvangt de indiener bericht dat voor de desbetreffende fusie de goedkeuring van de minister niet nodig is en de aanvraag daarom niet in behandeling wordt genomen.

4.2 Fusie tot samenwerkingsbestuur: extra eis voor goedkeuring

Een samenwerkingsbestuur is een bestuur dat zowel openbare als bijzondere scholen in stand houdt. Voor de fusie tot samenwerkingsbestuur geldt op grond van artikel 64c, tweede lid, van de WPO en artikel 53h, derde lid, van de WVO naast het reguliere toetskader een extra voorwaarde. Een fusie tot samenwerkingsbestuur kan daarom alleen goedgekeurd worden door de minister wanneer met de fusie voorkomen wordt dat één of meerdere scholen binnen een termijn van 6 jaar niet langer bekostigd of opgeheven wordt (continuïteitsvoorwaarde). Vanwege deze voorwaarde is de fusie tot samenwerkingsbestuur dan ook altijd toetsplichtig, ook wanneer minder dan 10 scholen betrokken zijn (artikel 64a, lid b, van de WPO). De wetshistorische interpretatie van artikel 64c, tweede lid, van de WPO, leidt ertoe dat de continuïteitsvoorwaarde alleen wordt toegepast als een fusie leidt tot de eerste vorming van een samenwerkingsbestuur. Wanneer bij een bestuurlijke fusie geen sprake is van een nieuwe vermenging van openbaar met bijzonder onderwijs, is artikel 64c, tweede lid, WPO niet van toepassing. Uiteraard wordt de aanvraag wel volledig getoetst aan de reguliere voorwaarden voor een bestuurlijke fusie.

In de WPO en WVO is ook bepaald dat bij een fusie tot samenwerkingsbestuur altijd advies wordt ingewonnen bij de CFTO. De CFTO constateert of voldaan wordt op de wettelijke eis van het continuïteitscriterium indien er sprake is van de totstandkoming van een samenwerkingsbestuur. In het basisonderwijs zal daarbij gekeken worden naar de prognoses op schoolniveau, de opheffingsnorm en de uitzonderingsbepalingen die gelden voor die opheffingsnormen (artikelen 151 tot en met 161 WPO). In het voortgezet onderwijs zal de toets op het continuïteitscriterium eenvoudiger zijn, omdat in deze sector geen uitzonderingen op de opheffingsnormen gelden.

Wanneer het gaat om een fusie waarvoor op grond van artikel 4 de noodzaak tot advisering ontbreekt, onthoudt de CFTO zich van een nader advies over de goedkeuring van de fusie, waarbij wordt gekeken of er sprake is van een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaan-

bod. Anders zou dat betekenen dat de fusie tot samenwerkingsbestuur op dit punt een intensiever traject moet doorlopen dan een 'reguliere fusie'. De CFTO kijkt dus in die gevallen alleen naar het continuïteitscriterium.

Met de aanneming van het wetsvoorstel samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingsschool zal de extra wettelijke eis die geldt voor de fusie tot samenwerkingsbestuur op grond van artikel 64c, tweede lid, van de WPO en artikel 53h, derde lid, van de WVO komen te vervallen. Wanneer dit wetsvoorstel wordt aangenomen, zal het samenwerkingsbestuur de reguliere fusietoets doorlopen. Een fusie tot samenwerkingsschool is daarna niet langer toetsplichtig.

4.3 Intersectorale fusies

De regeling is gebaseerd op de gedachte dat een fusie binnen één van de sectoren plaatsvindt. Dat is in de regel ook het geval. In de praktijk zien we echter dat er ook behoefte is aan fusies die de grenzen van de verschillende sectorwetten overschrijden. Bij fusies tussen basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs alsook tussen mbo en ho zal het altijd gaan om een bestuurlijke fusie of een bestuursoverdracht. Bij fusies tussen voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs of een agrarisch opleidingscentrum (AOC) zal het in de regel ook alleen gaan om bestuurlijke fusie of bestuursoverdracht. Institutionele fusies tussen scholen en instellingen van die sectoren beperken zich wettelijk immers tot fusie tussen een school voor mavo, vbo of praktijkonderwijs met een reeds bestaande scholengemeenschap voor vo en mbo of aoc. In de regeling is vastgelegd dat bij een fusie tussen twee sectoren, het advies wordt uitgebracht door de commissie die advies uitbrengt voor de sector waarvoor de gevolgen van de fusie het belangrijkste zijn. De adviescommissie stemt haar advies af met de andere relevante commissie(s) (artikel 3, tweede lid). Na binnenkomst van de aanvraag voor goedkeuring van de fusie zal DUO bepalen voor welke sector de gevolgen het grootst zijn. Hieronder wordt uiteengezet welke uitgangspunten daarbij worden gehanteerd en wordt ingegaan op andere aspecten die spelen bij een intersectorale fusie.

Intersectorale fusies tussen basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs

Deze drie sectoren hanteren hetzelfde model voor de FER, de CFTO is voor alle drie de sectoren de commissie die adviseert en ook de toetscriteria (artikel 5) zijn gelijk. Op die punten levert een intersectorale fusie tussen deze sectoren dus geen vragen op.

Voor de sectoren basisonderwijs en voortgezet onderwijs geldt dat in bepaalde gevallen de noodzaak tot advies ontbreekt (artikel 4, eerste, tweede en derde lid). Omdat een intersectorale fusie per definitie een bijzondere figuur is, is er voor gekozen om deze bepalingen niet te laten gelden bij een intersectorale fusie tussen deze twee sectoren. Uitgangspunt is daarmee dat dit type fusie altijd inhoudelijk getoetst wordt door de CFTO. Dat neemt niet weg dat ook voor een intersectorale fusie geldt, dat de voorzitter van de commissie kan oordelen dat de noodzaak tot advisering ontbreekt, omdat de fusie evident onvermijdelijk is.

Intersectorale fusies voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs

Het is goed denkbaar dat er behoefte is aan fusies waarbij scholen of besturen van zowel voortgezet als beroepsonderwijs betrokken zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan een bestuursoverdracht waarbij een school voor voorbereidend beroepsonderwijs wordt overgedragen aan een bestuur over een instelling voor middelbaar beroepsonderwijs, zodat bijvoorbeeld voorzieningen als technieklokalen makkelijker kunnen worden gedeeld. Bij een intersectorale fusie tussen voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs is het de vraag welk modelformulier FER moet worden gebruikt en welke commissie advies uitbrengt.

Met betrekking tot de FER is het aan besturen om te bepalen welke van de twee modelformulieren het best aansluit bij de desbetreffende fusie. De formulieren van de twee sectoren zijn overigens grotendeels vergelijkbaar. Wel moet er rekening mee worden gehouden dat voor het voortgezet onderwijs de wettelijke eis geldt dat de FER vergezeld gaat van het advies van alle betrokken gemeenten. Deze bepaling geldt ook wanneer het modelformulier is gebruikt dat geldt voor het beroepsonderwijs. In dit geval gaat het dan om de gemeenten die betrokken zijn bij het vo-deel van de fusie (zie ook de artikelsgewijze toelichting voor artikel 2).

DUO bepaalt bij binnenkomst van de aanvraag bij welke commissie advies ingewonnen wordt. Leidraad daarbij is het antwoord op de vraag voor welke sector de gevolgen van de fusie het belangrijkste zijn. Wanneer bijvoorbeeld een school voor voortgezet onderwijs of instelling voor beroepsonderwijs wordt overgedragen naar een bestuur van de andere sector, zoals in het voorbeeld

hierboven, zijn de gevolgen het belangrijkst voor de sector waar de over te dragen school of instelling uit afkomstig is.

Voor de agrarische opleidingscentra (AOC's) geldt overigens dat deze onder de WEB vallen, dus ook het deel van het onderwijs dat op vmbo-niveau gegeven wordt. Een fusie tussen een AOC en een instelling voor middelbaar beroepsonderwijs geldt daarom niet als een intersectorale fusie.

Intersectorale fusie beroepsonderwijs en hoger onderwijs

Een fusie waarbij zowel beroepsonderwijs als hoger onderwijs betrokken zijn, zal zich naar verwachting niet snel voordoen. Mocht zo'n geval zich voordoen dan zal DUO in overleg met de CM MBO en de CDHO bepalen welke commissie het advies uitbrengt en welke toetscriteria daarbij gebruikt worden. Besturen worden geacht beide modelformulieren voor de FER in te vullen.

4.4 Interpretatie van begrippen bij een bestuursoverdracht (bestuurlijke fusie)

Bestuursoverdracht en een institutionele fusie op een ondeelbaar moment

Wanneer scholen die institutioneel met elkaar willen fuseren, onder twee verschillende besturen vallen, dan is eerst een bestuursoverdracht noodzakelijk. Dit wordt in het kader van de fusietoets echter niet langer aangemerkt als een bestuurlijke fusie als bedoeld in artikel 64, eerste lid, onderdeel c, van de WPO, artikel 66, eerste lid, onderdeel c van de WEC en artikel 53e, eerste lid, onderdeel c, WVO. Er vindt strikt genomen geen 'overdracht van de *instandhouding* van een school' plaats, nu op een ondeelbaar moment ook een institutionele fusie plaatsvindt waardoor de overgedragen school 'verdwijnt'. Dergelijke fusies worden daarmee niet langer getoetst aan de voorwaarden voor een bestuurlijke fusie. De bestuursoverdracht moet uiteraard wel plaatsvinden, maar deze wordt niet langer getoetst in het kader van de fusietoets. Ook niet als de overgedragen school de enige school was onder het 'latende' bestuur waardoor dat bestuur ophoudt te bestaan. De institutionele fusie wordt wel getoetst aan de criteria voor institutionele fusies, tenzij het gaat om het primair onderwijs en minder dan 500 leerlingen bij de fusie zijn betrokken. In dat geval valt de institutionele fusie onder de zogenoemde toetsdrempel van artikel 64a, tweede lid, onderdeel a van de WPO.

Concretisering van het begrip toetsdrempel bij bestuurlijke fusies

Wanneer wel sprake is van de overdracht van de instandhouding van een school van het ene naar het andere bestuur, en die school niet op hetzelfde moment wordt samengevoegd met een andere school, zoals in de vorige alinea uiteen is gezet, is wel sprake van een bestuurlijke fusie in de zin van artikel 64c, eerste lid, onderdeel c, van de WPO, artikel 66, eerste lid, onderdeel c van de WEC en artikel 53e, eerste lid, onderdeel c, WVO.

De bestuursoverdracht is daarmee als bestuurlijke fusie toetsplichtig in de zin van de fusietoets, tenzij het gaat om een bestuurlijke fusie in het basisonderwijs waarbij het aantal bij de fusie betrokken scholen minder dan tien bedraagt. Deze toetsdrempel is neergelegd in artikel 64a, tweede lid, onderdeel b, van de WPO. Hierbij is echter de vraag gerezen wat precies onder 'betrokken scholen' moet worden verstaan. Bij een volledige bestuurlijke fusie, waarbij twee schoolbesturen met al hun scholen volledig met elkaar gaan fuseren, worden uiteraard alle scholen meegeteld; komt dit aantal boven de tien, dan is de fusie toetsplichtig. Bij een bestuursoverdracht van een school van het ene naar het andere bestuur, is dit anders. Voortaan worden bij dit type bestuurlijke fusies alleen nog de scholen meegeteld van het 'ontvangende' of overnemende bestuur. Heeft dat bestuur minder dan 10 scholen, inclusief de school die erbij komt, dan valt de fusie onder de toetsdrempel en is daarmee niet toetsplichtig.

5 Gevolgen voor de uitvoeringspraktijk

5.1 Uitvoering en handhaving

De Dienst Uitvoering en Onderwijs heeft de regeling getoetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en kwam tot het oordeel dat de regeling op beide punten uitvoerbaar is.

5.2 Administratieve lasten

Onder administratieve lasten wordt verstaan 'tijd en geld gemoeid met het voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid'. Bij de wijziging in 2014 van de in te trekken Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs is berekend wat de administratieve lasten zijn van de fusietoets. Die werden toen geraamd op € 90.000 per jaar. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat dit bedrag met



de nieuwe regeling hoger zal uitvallen. De FER is aangepast, maar die aanpassing zal per saldo niet leiden tot een verhoging van administratieve lasten.

6 Artikelsgewijs

Artikel 2

Aanvraag

Wanneer sprake is van een fusie waarvoor goedkeuring van de minister vereist is, wordt door de betrokken besturen of instellingen een aanvraag ingediend bij DUO. De aanvraag kan digitaal worden ingediend via de website van DUO (<https://www.duo.nl/zakelijk/formulieren/>). Daarbij kunnen de vereiste bijlagen digitaal worden bijgevoegd. De aanvraag kan eventueel ook schriftelijk worden ingediend. Voor de aanvraag wordt gebruik gemaakt van het modelformulier uit de regeling (bijlage 1) en deze gaat vergezeld van alle vereiste bijlagen.

In het basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs zijn de vereiste bijlagen:

- De FER;
- Advies van B&W van alle betrokken gemeenten (bijlage bij de FER);
- Schriftelijke verklaring van instemming met de fusie door de medezeggenschapsraden, dan wel de bindende uitspraak van de geschillencommissie onderwijs of de Ondernemingskamer.

In het beroepsonderwijs zijn de vereiste bijlagen:

- De FER;
- Schriftelijk advies over, of voor zover van toepassing de schriftelijke instemming met de fusie door de medezeggenschapsraden.

In het hoger onderwijs zijn de vereiste bijlagen:

- De FER;
- Schriftelijke verklaring van instemming van de medezeggenschapsraden, of de universiteitsraden (bijzonder universiteit) met de voorgenomen fusie.

Onder 'betrokken gemeenten' wordt bij een institutionele fusie in het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs verstaan: de gemeente of gemeenten waar de fuserende scholen vestigingen hebben. Bij een institutionele fusie in het voortgezet onderwijs wordt daaronder verstaan: de gemeenten waar tenminste 10% van de leerlingen van een schoolsoort op één van de fuserende scholen woonachtig is. Wanneer bijvoorbeeld 15% van de vwo-leerlingen van een brede scholengemeenschap uit een bepaalde gemeente komt, maar slechts 5% van de leerlingen van de gehele scholengemeenschap uit die zelfde gemeente komt, brengt deze gemeente dus ook advies uit. Bij een bestuurlijke fusie in het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt onder 'betrokken gemeenten' verstaan: de gemeente of gemeenten waar de scholen van de fuserende besturen vestigingen hebben. Bij een bestuurlijke fusie in het voortgezet onderwijs wordt daaronder verstaan: de gemeenten waar tenminste 10% van de leerlingen van een schoolsoort op één van de scholen of scholengemeenschappen van de fuserende besturen woonachtig is.

Bij binnenkomst van de aanvraag zal eerst worden gecontroleerd of de aanvraag volledig is. De minister zal indien nodig een verzoek doen uitgaan om de stukken te completeren. De beslistermijn voor de minister wordt daarmee opgeschort. Bij de toets op volledigheid wordt bijvoorbeeld beoordeeld of de FER is ingevuld conform het modelformulier in bijlage 2 van de regeling. Wanneer een instemmingsverklaring van de medezeggenschapsraden of universiteitsraden onderdeel is van de verplichte documenten zal bekeken worden of uit die verklaring wel duidelijk naar voren komt of de medezeggenschapsorganen instemmen met de fusie.

In de verschillende sectorwetten is vastgelegd dat de minister besluit binnen 13 weken. Deze termijn kan hoogstens één keer met 13 weken worden verlengd. Los daarvan wordt gestreefd naar kortere doorlooptijden: 4 weken wanneer sprake is van een lichte toets, 10 weken wanneer sprake is van een inhoudelijke toets met advies. Dat neemt niet weg dat er gevallen of omstandigheden denkbaar zijn waardoor deze doorlooptijden niet gehaald worden.

Artikel 3

Advisering

Het is afhankelijk van de onderwijssector waarbinnen de fusie plaatsvindt, door welke adviescommissie

sie de minister zich laat adviseren. Deze taak is vastgelegd in het instellingsbesluit van de desbetreffende commissie. Met de inwerkingtreding van de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs 2017 adviseert de CFTO wanneer sprake is van een fusie in het basisonderwijs, (voortgezet) special onderwijs en voortgezet onderwijs; de CM MBO wanneer sprake is van een fusie in de sector beroepsonderwijs en volwasseneducatie en de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) wanneer sprake is van een fusie in het hoger onderwijs.

In het tweede lid is vastgelegd hoe bepaald wordt welke commissie advies uitbrengt indien sprake is van een fusie waarbij meerdere sectoren betrokken zijn. Zie daarvoor ook paragraaf 4.3 van de toelichting.

Artikel 4

Noodzaak tot advisering

Op grond van artikel 64c, derde lid, WPO, artikel 66c, derde lid, WEC, artikel 53h, vierde lid, WVO en artikel 2.1.11, tweede lid, WEB laat de minister zich ten aanzien van het te nemen besluit over een fusie adviseren door een onafhankelijke adviescommissie, tenzij de noodzaak daartoe ontbreekt. In artikel 4 van de regeling fusietoets is bepaald in welke situaties deze noodzaak ontbreekt, waardoor de minister zonder advies tot een besluit kan komen. In hoofdstuk 2 van deze toelichting is een beschrijving gegeven van de situaties waarin de noodzaak tot advisering ontbreekt. Hieronder volgt een nadere toelichting op deze situaties.

In het eerste lid worden de situaties beschreven waarin de noodzaak voor de fusie evident is en de noodzaak voor advisering om die reden ontbreekt. De situaties zijn de volgende:

1. Dreigende opheffing binnen 10 maanden (onderdelen a en b)

Wanneer de bekostiging van een school binnen 10 maanden stopt op grond van artikel 153 van de WPO of artikel 107 van de WVO, ontbreekt de noodzaak tot advisering en zal de minister een besluit nemen zonder dat eerste het advies van de CFTO wordt ingewonnen over de fusie. In artikel 153 van de WPO en artikel 107 van de WVO is bepaald dat de bekostiging wordt stopgezet wanneer een school op de teldatum van 1 oktober voor het derde opeenvolgende jaar onder de opheffingsnorm zit. De bekostiging stopt dan aan het einde van het schooljaar op 1 augustus, 10 maanden later. Wanneer op 1 oktober vast komt te staan dat een school bij aanvang van het daaropvolgende schooljaar geen bekostiging meer zal ontvangen en die situatie met de fusie kan worden voorkomen, is dat een gegronde reden voor een fusie. Wanneer het leerlingenaantal na de teldatum van 1 oktober op enig moment weer boven de opheffingsnorm uitkomt, is het overigens *niet* zo dat om die reden de bekostiging alsnog wordt gecontinueerd.

Besturen kunnen wel een beroep doen op een van de uitzonderingsbepalingen in de WPO en WVO en zo de bekostiging zeker stellen.

In de praktijk zal in het basisonderwijs daarom bij de toepassing van onderdeel a altijd sprake zijn van een fusie waarbij de betreffende school 'gered' wordt door middel van toepassing van de gemiddelde de schoolgrootte (artikel 157 van de WPO). Zo kan het voorkomen dat door een fusie van twee andere scholen binnen een bestuur de gemiddelde schoolgrootte toereikend wordt om een school te 'redden' die voor de derde keer onder de opheffingsnorm zit.

In de WVO is er geen artikel dat vergelijkbaar is met artikel 157 van de WPO dat betrekking heeft op de gemiddelde schoolgrootte. In het WVO is de toepassing van onderdeel b alleen denkbaar wanneer sprake is van een fusie waarbij aanspraak kan worden gedaan op artikel 108, vierde lid, van de WVO.

2. Bestuurlijke fusie basisonderwijs en voortgezet onderwijs bij ernstige leerlingendaling (onderdelen c en e)

Wanneer het gaat om een bestuurlijke fusie in het basisonderwijs of voortgezet onderwijs, ontbreekt de noodzaak voor advisering door de CFTO indien sprake is van een verwachte daling van 15% of meer van het aantal leerlingen binnen een tijdvak van vijf jaar. Daarbij kan het zo zijn dat de krimp van 15% zich voltrekt in het tijdvak van vijf jaar dat start op het moment van de aanvraag, maar het kan ook zo zijn dat de aanvraag halverwege dit tijdvak wordt ingediend. Dan was er dus al sprake van een daling van het aantal leerlingen in de afgelopen maanden of jaren, voorafgaand aan het moment van de aanvraag, maar moet de leerlingendaling van 15% of meer zich wel voordoen in het totale tijdvak van vijf jaar. Voorwaarde is wel dat de fusie onder de hierna volgende grenzen blijft. Wanneer in het basisonderwijs een schoolbestuur ontstaat met meer dan 2.500 leerlingen of in het voortgezet onderwijs een schoolbestuur van meer dan 5.000 leerlingen, wordt ten behoeve van het besluit van de minister over de fusie wel een advies gevraagd aan de adviescommissie fusietoets.

In het basisonderwijs gaat het om een verwachte demografische krimp van 15% of meer in de gemeente of in het totaal van de gemeenten waar tenminste één van de te fuseren schoolbesturen scholen in stand houdt. Het is dus al voldoende als één van de te fuseren schoolbesturen te maken heeft met 15% krimp. Als een schoolbestuur in meerdere gemeenten scholen in stand houdt, wordt de gemiddelde leerlingendaling in het totaal van die gemeenten berekend. Het is dus onvoldoende als in slechts één van die gemeenten het aantal leerlingen met meer dan 15% daalt. De mate van leerlingendaling wordt berekend aan de hand van het databestand 'Groei en krimp aantal leerlingen (bo en sbo)'. Dit is vastgelegd in bijlage 3 van de regeling. Besturen kunnen dit databestand zelf raadplegen op: https://www.duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/po/leerlingen-po/bo-sbo/prog-8.jsp.

Bij bestuurlijke fusies in het voortgezet onderwijs gaat het om een daling van het aantal leerlingen van het bestuur of van de school, dus niet op gemeenteniveau. Dit heeft te maken met het feit dat scholen voor voortgezet onderwijs vaak een voedingsgebied hebben dat overlapt met meerdere gemeenten. Het gaat er dus om dat bij tenminste één van de te fuseren schoolbesturen sprake moet zijn van een daling van 15% of meer van het aantal leerlingen. Bij een volledige bestuurlijke fusie waarbij twee schoolbesturen volledig, met al hun scholen, met elkaar gaan fuseren, gaat het om het totaal aantal leerlingen dat onderwijs volgt aan de school of scholen van één van de schoolbesturen. Bij een bestuursoverdracht oftewel de overdracht van de instandhouding van een school door het ene aan het andere schoolbestuur, waarbij het overdragende schoolbestuur belast blijft met de instandhouding van andere scholen, gaat het om de daling van het aantal leerlingen dat onderwijs volgt op die over te dragen school.

Voor het voortgezet onderwijs is door DUO een prognosemodel ontwikkeld voor de leerlingenraming per instelling. In deze instellingsraming wordt met verschillende gegevens rekening gehouden, waaronder de verwachte demografische ontwikkelingen van het Centraal Bureau voor de Statistiek, om per school zo accuraat mogelijke ramingen te geven voor de daling of stijging van het aantal leerlingen. Dat resulteert in het databestand 'Groei en krimp aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs' dat jaarlijks wordt geactualiseerd. Aan de hand van dit databestand wordt de mate van leerlingendaling op instellingsniveau berekend. Scholen kunnen het databestand zelf raadplegen via de website van DUO. De volledige link is: https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/vo/leerlingen/leerlingen-vo-12.jsp.

3. institutionele fusies basisonderwijs en voortgezet onderwijs (onderdelen d en f)

Wanneer het gaat om een institutionele fusie in het basisonderwijs of het voortgezet onderwijs, ontbreekt de noodzaak tot advisering eveneens indien sprake is van een verwachte daling van 15% of meer van het aantal leerlingen, binnen een tijdvak van vijf jaar waarin de aanvraag is ingediend. Net als hierboven is toegelicht voor de bestuurlijke fusies in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs, maakt het daarvoor geen verschil of dat tijdvak van vijf jaar een aanvang neemt op het moment van de aanvraag, of dat de daling van het aantal leerlingen al was ingezet voorafgaand aan de aanvraag en nog een onbepaalde tijd doorloopt na ontvangst daarvan, zolang maar sprake is van minimaal 15% krimp binnen vijf jaar tijd en de aanvraag ergens binnen die periode is ingediend.

Voor het basisonderwijs gaat het om een verwachte demografische krimp van 15% of meer in de gemeente van tenminste één van de fuserende scholen. Als uitgangspunt voor de prognose van de leerlingendaling in de betreffende gemeenten, worden de gegevens gehanteerd uit het eerder genoemde databestand 'Groei en krimp aantal leerlingen (bo en sbo) te vinden op de website van DUO. Voor het voortgezet onderwijs gaat het om een verwachte daling van 15% of meer van het aantal leerlingen op tenminste één van de fuserende scholen. Als uitgangspunt hiervoor wordt het eerder genoemde databestand 'Groei en krimp aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs', de instellingsraming van DUO, gehanteerd. Deze is te raadplegen via de site van DUO.

In het tweede tot en met vierde lid is vastgelegd wanneer de noodzaak tot advisering ontbreekt, omdat de omvang van de fusie daar geen aanleiding toe geeft. Onder deze kwantitatieve grenzen is geen sprake van een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod. In het tweede tot en met het vierde lid gaat het om de volgende grenzen:

1. Institutionele fusie voortgezet onderwijs onder een bepaald aantal leerlingen (onderdeel a)

Welke drempel bij een institutionele fusie in het voortgezet onderwijs geldt voor de lichte toets is afhankelijk van het aantal schoolsoorten (artikel 5, onderdeel a tot en met d, van de WVO) die de fuserende scholen voor voortgezet onderwijs aanbieden. Wanneer een categorale school fuseert met een gelijksoortige school tot een school met meer dan 1.000 leerlingen is een inhoudelijke toets gerechtvaardigd. Ontstaat in dit geval na fusie een school met 1.000 of minder leerlingen, dan geldt de lichte toets. Voor een scholengemeenschap is een dergelijke drempel echter te laag. In dat geval

gelden hogere aantallen leerlingen waarbij na fusie eventueel sprake is van een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod. Om die reden gaat de regeling uit van de volgende drempels:

- 1.000 leerlingen wanneer sprake is van een schoolsoort;
- 2.000 leerlingen wanneer sprake is van twee schoolsoorten;
- 3.000 leerlingen wanneer sprake is van drie of meer schoolsoorten.

Bij het bepalen van het aantal leerlingen wordt uitgegaan van het aantal leerlingen op 1 oktober voorafgaand aan de toetsaanvraag.

2. Bestuurlijke fusie basisonderwijs waarbij het marktaandeel maximaal 50% is (35% in zeer sterk stedelijke gemeenten en met maximaal 30 scholen (onderdeel b)

Bij een besturenfusie in het basisonderwijs wordt gekeken naar het gemiddeld marktaandeel in de gemeente of gemeenten waar de fuserende besturen scholen hebben. Komt het gemiddeld marktaandeel op het totale onderwijsaanbod basisonderwijs niet boven de 50% en zijn niet meer dan 30 scholen bij de fusie betrokken, dan geldt de lichte toets. Naast het maximaal marktaandeel geldt een extra begrenzing van 30 scholen om de situatie te voorkomen dat een zeer groot bestuur gevormd kan worden zonder enige inhoudelijke toetsing. Voor 'zeer sterk stedelijke gemeenten' geldt vanwege de dichte bevolkingsdichtheid een lagere drempel van 35% marktaandeel. Daarbij wordt niet gekeken naar het gemiddeld marktaandeel van meerdere gemeenten, maar naar het marktaandeel in de afzonderlijke, zeer sterk stedelijke gemeente of gemeenten met scholen van de fuserende besturen. De indeling van stedelijkheid van gemeente(n) van het CBS wordt door DUO gehanteerd om te bepalen of sprake is van een zeer sterk stedelijke gemeente. De mate van stedelijkheid wordt door het CBS bepaald aan de hand van de omgevingsadressendichtheid (oad). Wanneer deze gelijk is of hoger is dan 2500 adressen per vierkante kilometer is sprake van een zeer sterk stedelijke gemeente en geldt dus een marktaandeel van 35% als drempel. Voor de meest recente cijfers gebruikt DUO de CBS-tabel 'Maatstaven Financiële-verhoudingswet (Fvw)'. Deze valt te raadplegen op: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=60039FVW&D1=68&D2=I&D3=103-106,108-110,112-120,123-124,126-137,139,141-146,148-156,159-161,163-165,167-169,171-177,179-186,188-194,196-211,213-223,225,227-233,235-240,243-244,246-258,260-269,271-292,294-298,300-319,321-322,324-326,328-329,331-334,338-341,343-345,347-348,351-354,356-358,360-364,368,370-371,373,375,378-399,401-408,410-418,421-428,430-436,438-440,443-447,449,451-455,457-460,462-464,466-485,487-508,510-522,524-530,533-535,537-544,547-550,552-554,557-565&D4=9-10&HD=170531-1553&HDR=T,G3&STB=G2,G1>.

3. Bestuurlijke fusie voortgezet onderwijs waarbij het marktaandeel maximaal 50% is en met maximaal 10 scholen (onderdeel c)

Leerlingen in het voortgezet onderwijs zijn vaak afkomstig uit meerdere gemeenten. Bij het berekenen van het marktaandeel in het voortgezet onderwijs wordt daarom niet alleen gekeken naar de gemeente waar de scholen van een bestuur gevestigd zijn, maar naar de gemeenten waar 10% of meer van de leerlingen van een schoolsoort woonachtig zijn. Wanneer het gemiddeld marktaandeel in deze gemeenten 50% of lager is – berekend per schoolsoort betrokken bij de fusie – en het aantal scholen niet meer dan tien, komt een bestuurlijke fusie in het voortgezet onderwijs in aanmerking voor de lichte toets. Zijn er meer schoolsoorten betrokken bij de fusie waarvan een of meer een marktaandeel bereikt van meer dan 50%, dan volgt de inhoudelijke toets conform artikel 5 van de regeling. Naast het maximaal marktaandeel geldt een extra begrenzing van 10 scholen om de situatie te voorkomen dat een zeer groot bestuur gevormd kan worden zonder enige inhoudelijke toetsing. Bij het bepalen van het marktaandeel wordt gekeken naar de verdeling van leerlingen op 1 oktober voorafgaand aan de toetsaanvraag.

4. Bestuurlijke fusie waarbij sprake is van een geringe verschuiving (eens in de vijf jaar) (onderdelen d en e)

Wanneer een bij een fusie betrokken bestuur het bevoegd gezag is van slechts één school (op het moment van aanvraag) of het gemiddeld marktaandeel, conform de berekeningswijze die hierboven geschetst is, met hooguit vijf procentpunt toeneemt door de fusie, is sprake van een geringe verschuiving in het bestuurlijke landschap in een regio en komt de fusie in aanmerking voor de lichte toets. Zo wordt het voor een groot en klein bestuur waarvan de grootste partij op zichzelf al boven de drempels uitkomt die gelden bij een bestuurlijke fusie, mogelijk elkaar te versterken door fusie, zonder dat de inhoudelijke toets doorlopen hoeft te worden. Om te voorkomen dat een groot bestuur langs deze route zonder inhoudelijke toetsing via opeenvolgende fusiebewegingen in korte tijd aanzienlijk kan groeien, is in het derde lid bepaald dat betrokken besturen in de vijf jaar voorafgaand aan de fusie niet al op grond van deze bepaling in aanmerking zijn gekomen voor de lichte toets. DUO zal vanaf de inwerkingtreding van de regeling vastleggen in welke gevallen gebruik is gemaakt van deze mogelijk-



heid. Het gaat hierbij om fusies waarbij sprake is van een overschrijding van de getallen genoemd in de onderdelen b en c.

In het vijfde lid is vastgelegd dat de voorzitter van de adviescommissie kan besluiten dat geen verder onderzoek of advies nodig is, omdat de fusie evident noodzakelijk is. De voorzitter van de adviescommissie zal de Minister daarvan op de hoogte stellen.

Artikel 5

Toetscriteria

Zie hoofdstuk 3 voor de nadere toelichting.

Artikel 6

Significante belemmering hoger onderwijs

In dit artikel is voor het hoger onderwijs nader bepaald wanneer sprake is van een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod. De Minister kan namelijk goedkeuring aan een bestuurlijke of institutionele fusie in het hoger onderwijs onthouden, indien er sprake is van een significante belemmering in de keuzevrijheid, waarvoor geen aannemelijke rechtvaardigingsgrond bestaat. De keuzevrijheid wordt in ieder geval significant belemmerd, indien de fusie tot substantieel nadelige effecten leidt voor het onderwijsaanbod op korte termijn of indien die substantieel nadelige effecten voorzienbaar zijn op langere termijn. Hiermee is de afgelopen tijd reeds positieve ervaring opgedaan door de CDHO. Meer in het bijzonder gaat het daarbij om:

- 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.

Artikel 7

Rechtvaardigingsgronden hoger onderwijs

In dit artikel is bepaald welke rechtvaardigingsgronden in het hoger onderwijs in ieder geval aangevoerd kunnen worden. Het gaat hier dus om een niet-limitatieve opsomming:

- a. de omstandigheid, dat bij het achterwege blijven van de fusie de continuïteit of de variatie van het onderwijsaanbod in gevaar komt;
- b. de omstandigheid dat bij het achterwege blijven van de fusie de kwaliteit van het onderwijs in redelijkheid niet geborgd kan worden; en
- c. de omstandigheid dat er binnen de beschikbare financiële middelen geen alternatieve mogelijkheden dan fusie te vinden zijn.

De verwachting dat een instelling op afzienbare termijn dreigt 'om te vallen' is bijvoorbeeld een doorslaggevende rechtvaardigingsgrond. Indien door financiële problemen de bedrijfsvoering van een instelling in gevaar komt, heeft dat zijn weerslag op de continuïteit van de instelling en haar onderwijsaanbod en komt uiteindelijk ook de kwaliteit van het onderwijs in gevaar. Door te fuseren met een sterke, financieel gezonde partner kan de bedrijfsvoering van een zwakke instelling zodanig verbeterd worden dat het onderwijsaanbod in de vestigingsplaats gehandhaafd kan blijven, hetgeen niet het geval zou zijn indien de instelling de poorten had moeten sluiten.

Artikel 8

Overgangsrecht

Aanvragen die zijn ingediend voor de inwerkingtreding van deze regeling, te weten 1 augustus 2017, worden afgehandeld overeenkomstig de bepalingen zoals die luiden op de dag voor de inwerkingtreding van deze regeling. Aanvragen die na de datum van inwerkingtreding worden ingediend, zullen worden afgehandeld overeenkomstig de bepalingen zoals die na die datum gelden, met uitzondering van het modelformulier dat volgens bijlage 2 en 3 geldt voor de FER. Besturen kunnen tot 1 oktober 2017 zowel een FER indienen die is opgesteld conform het modelformulier zoals dat gold voor de



datum van inwerkingtreding, als een FER die is opgesteld overeenkomstig het modelformulier zoals dat geldt na de inwerkingtreding. Op deze manier wordt geregeld dat een bestuur dat de FER al heeft opgesteld en de instemming of het advies van de medezeggenschap al heeft, niet nogmaals deze stappen hoeft te doorlopen. Een overgangsperiode van twee maanden is in deze redelijk.

Bijlage 2

Modelformulier fusie-effectrapportage

De FER dient een aantal doelen. De FER is primair een instrument voor de belanghebbenden (personeel, leerlingen en ouders) om inzicht te krijgen in motieven, doelen en effecten van een voorgenomen fusie, en om daarop invloed te kunnen uitoefenen. Voor het bestuur dient de FER om draagvlak onder de belanghebbenden te verwerven. Het is een vorm van transparantie waarmee het bestuur (van zowel rechtspersonen als onderwijsinstellingen) zich verantwoordt over fusievoornemens. Ook wanneer een fusie niet toetsplichtig is, moet door het bestuur een FER worden opgesteld. De FER bevat om die reden meer elementen dan strikt genomen nodig zijn voor de uitvoering van de fusietoets. Het bestuur kan de opsomming van noodzakelijke onderdelen van de FER naar eigen inzicht uitbreiden. De medezeggenschapsraad of ondernemingsraad kan ook om aanvullingen vragen.

De FER is in de tweede plaats een middel voor de minister om te toetsen of scholen of instellingen een zorgvuldig proces hebben doorlopen. De minister toetst daartoe of de FER voldoet aan de formele eisen die hij daaraan stelt. Tenslotte is de FER voor de adviescommissie een belangrijke bron van informatie voor de achtergronden, motieven en effecten van de voorgenomen fusie.

*De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker*

*De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker*