



Prefusietoets-advies in het onderwijs

Schoolbesturen spelen soms met de gedachte om te fuseren. Een fusietraject is echter in de meeste gevallen een langlopend proces met hoge administratieve lasten. Daarnaast is het voor de betrokkenen (personeel, ouders/leerlingen en bestuurders) vaak een emotionele aangelegenheid.

Sinds de invoering van de Wet fusietoets in het onderwijs is de uitkomst van een fusietraject onzeker. De fusie wordt getoetst aan een aantal criteria alvorens de minister of staatssecretaris hier goedkeuring voor kan geven.

Schoolbesturen hebben sterke behoefte om, voordat er aan een ingrijpend fusietraject wordt begonnen, een inschatting te kunnen maken van de slaagkans van de fusietoets. Wat heeft het immers voor zin om onrust te zaaien en veel te investeren als aan het eind van het traject blijkt dat de overheid er geen goedkeuring aan verleent?

Met andere woorden, bestuurders stellen zich vooraf de vraag: 'Komen wij aan het eind van de rit door de fusietoets?'

BMC kan onderwijsorganisaties voorafgaand aan het fusietraject een zogenaamd prefusietoets-advies geven. Hierbij wordt onder meer ingezoomd op de (technische) criteria die volgens de beleidsregels fusietoets kunnen leiden tot wel of geen significante belemmering van de keuzevrijheid als gevolg van de fusie. Indien nodig wordt onderzocht in hoeverre eventuele rechtvaardigingsgronden van belang kunnen zijn.

Dit geeft vooraf inzicht in de slaagkans van de fusietoets.

Fusietoets

Sinds 1 oktober 2011 hebben onderwijsorganisaties die willen fuseren te maken met de Wet fusietoets in het onderwijs (Stb. 2011 nr. 95) en de bijbehorende ministeriële regeling en beleidsregels (Stct. 2011 nr. 13592). Hiermee heeft de overheid een instrument in handen gekregen om fusieplannen te toetsen en op die manier processen van schaalvergroting van onderwijsbesturen en onderwijsinstellingen te kunnen beïnvloeden. Hierbij staan de elementen 'legitimatatie' en 'keuzevrijheid' centraal. Met legitimatatie wordt bedoeld dat wordt getoetst of er een zorgvuldig proces in termen van het betrekken van medezeggenschap e.d. heeft plaatsgevonden.

Voor de keuzevrijheid geldt dat er wordt gekeken of de voorgenomen fusie niet tot te grote verschraling van de keuzevrijheid voor leerlingen/studenten leidt.

De fusietoets geldt voor alle fusies, zowel op bestuurlijk als op instellingsniveau, in alle onderwijssectoren en tussen sectoren (intersectorale fusies).

Toetsingskader

Bij de toetsing wordt een onderscheid gemaakt tussen procescriteria en inhoudelijke criteria. De fusietoets is bedoeld om na te gaan of besturen respectievelijk instellingen die willen fuseren een zorgvuldig besluitvormingsproces hebben doorlopen, waarbij uiteenlopende belangen zijn afgewogen en belanghebbenden een stem hebben gehad.

Inhoudelijk/technisch wordt getoetst of keuzevrijheid voor leerlingen, hun ouders en studenten niet te veel verschaalt door de fusie. Voor dit laatste zijn sector-specifieke beleidsregels geformuleerd, die zich vooral toespitsen op de hoeveelheid verschillende besturen/instellingen die in een regio overblijven na de fusie, en het marktaandeel dat ontstaat na de fusie.

De fusietoets wordt uitgevoerd door de Commissie Fusietoets in het Onderwijs (CFTO). Deze commissie brengt voor elke fusieaanvraag een advies uit aan de minister. De commissie heeft een eigen website: www.cfto.nl, waarop onder meer alle tot nu toe uitgebrachte adviezen te vinden zijn.

Toetsplichtig of niet?

Niet voor elke fusie is toestemming van de minister nodig. In drie gevallen zijn fusies niet toetsplichtig en behoeft er geen fusieaanvraag te worden ingediend:

- scholenfusies in het primair onderwijs waarbij het totale aantal leerlingen van de bij de fusie betrokken scholen minder dan 500 bedraagt;
- besturenfusies in het primair onderwijs waarbij minder dan 10 scholen betrokken zijn;
- fusies van scholen voor praktijkonderwijs (voortgezet onderwijs).

Bestuurlijke fusies in het primair onderwijs waarbij sprake is van een zogenoemd 'samenwerkingsbestuur' met openbare en bijzonder scholen zijn altijd toetsplichtig, ook als bij de fusie minder dan 10 scholen betrokken zijn. Ook intersectorale fusies, waarbij bijvoorbeeld basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs betrokken zijn, zijn altijd toetsplichtig.

Fusie-effectrapportage

Voor elke fusie (met of zonder toetsplicht) moet een zogenoemde fusie-effectrapportage (FER) worden opgesteld. Hierin moeten onder meer het doel, de noodzaak en de gevolgen van de fusie voor belanghebbenden duidelijk worden omschreven. Het Ministerie van OCW heeft hiervoor een format opgesteld, dat moet worden gebruikt en moet worden ingediend bij de aanvraag. De medezeggenschapsraad moet ermee instemmen en het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente(n) moet, vanuit het oogpunt van transparantie, in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen over de FER.

Toekomstige ontwikkelingen

In de brief van staatssecretaris Sander Dekker over de leerlingendaling als gevolg van de demografische krimp (29 mei 2013), alsmede in de brief 'Versterking bestuurskracht' van minister Jet Bussemaker en staatssecretaris Sander Dekker (27 april 2013) zijn veranderingen aangekondigd voor de toepassing van de fusietoets. Er zijn onder meer plannen om voor situaties

waarin sprake is van *zeer ernstige krimp*¹ geen toets meer door de CFTO te laten uitvoeren voor scholenfusies en voor bestuurlijke fusies wanneer er minder dan 30 scholen voor het primair onderwijs, respectievelijk minder dan 20 scholen voor voortgezet onderwijs bij de fusie zijn betrokken. Ook zullen de FER-voorschriften worden aangepast: naast de positieve effecten van de voorgenomen fusie zal in de toekomst ook verplicht aandacht moeten worden besteed aan de (mogelijk) nadelige effecten van de fusie. De wijziging van de regeling en beleidsregels fusietoets, waarin dit tot uiting komt, is momenteel nog in concept en dus nog niet van kracht (bijlage bij kamerstuk 31288 nr. 350) en kan nog worden aangepast.

BMC

Adviseurs van BMC zijn regelmatig betrokken bij fusieplannen van onderwijsorganisaties, vaak in de rol van projectleider of als bestuurlijk/juridisch adviseur. In de praktijk merken onze adviseurs dat de fusietoets als een onzekere factor wordt ervaren, zelfs wanneer scholen met dalende leerlingenaantallen als gevolg van demografische krimp te maken hebben. De fusietoets wordt dan ervaren als een lastige extra hindernis die genomen moet worden, naast zaken als instemming van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden of positief advies van ondernemingsraden en het bereiken van een akkoord met de personeelscentrales over de rechtspositionele gevolgen van de beoogde fusie.

Ons aanbod

BMC kan onderwijsorganisaties voorafgaand aan een voorgenomen fusietraject een zogenoemd prefusietoetsadvies bieden. Het advies bestaat uit een uitwerking van de inhoudelijk/technische criteria die voor de situatie waarin de school of instelling verkeert van toepassing zijn en van belang zijn voor het wel of niet door de fusietoets komen. Het gaat hierbij dan om zaken als toetsplicht, keuzevrijheid, marktaandeel etc. Tevens wordt - indien nodig en mogelijk - een analyse gemaakt van de door CFTO uitgebrachte adviezen in vergelijkbare situaties.

De pretoets wordt uitgevoerd door ervaren adviseurs die veel ervaring hebben met scholenfusies, besturenfusies of bestuursoverdrachten in het onderwijs en die goed zijn ingevoerd in de toepassing van de wet- en regelgeving. Onze adviseurs hebben goede contacten bij het Ministerie van OCW en bij de CFTO, waardoor de nieuwe ontwikkelingen op dit gebied nauwlettend worden gevolgd en bovendien indien nodig specifieke informatie kan worden ingewonnen zonder dat het vertrouwelijke karakter van de plannen in deze fase in het geding komt.

Meer informatie?

Indien u meer informatie wenst, kunt u contact opnemen met Hans Berghmans, senior adviseur onderwijs bij BMC, of met Frans Mulder, eveneens senior adviseur onderwijs bij BMC, via telefoonnummer (033) 496 52 00. U kunt ook een e-mail sturen naar hansberghmans@bmc.nl of fransmulder@bmc.nl.

Met onze adviseurs kunt u vrijblijvend een gesprek aanvragen over het prefusietoetsadvies en vervolgens kunt u BMC een offerte laten uitbrengen over de aanpak, het kostenaspect en het resultaat daarvan.

¹Gedacht wordt aan 15% leerlingdaling over een periode van 5 jaar.