

Evaluatie Wet fusietoets Eindrapport

Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW
Wouter van Casteren
Emina van den Berg
Pieter Huisman
Nicole Rosenboom
Frans de Vijlder

Met medewerking van Carlijn Braam, Steffie Hampsink en Bas Kurver

ResearchNed in samenwerking met SEO Economisch onderzoek en het lectoraat Goed Bestuur en
Innovatiedynamiek in Maatschappelijke Organisaties van de HAN
maart 2015

© 2015 ResearchNed Nijmegen in opdracht van het ministerie van OCW. Alle rechten voorbehouden. Het is niet geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in publicaties zonder nauwkeurige bronvermelding. ResearchNed werkt conform de kwaliteitsnormen NEN-EN-ISO 9001:2008 voor kwaliteitsmanagementsystemen en NEN-ISO 20252:2012 voor markt-, opinie- en maatschappelijk onderzoek.

Inhoudsopgave

1	Inleiding en evaluatievragen	4
2	Wet en beleidsregels fusietoets	6
2.1	Achtergronden	6
2.2	Toetskader Regeling en beleidsregels fusietoets per sector	8
2.2.1	Primair onderwijs	9
2.2.2	(Voortgezet) speciaal onderwijs	9
2.2.3	Voortgezet onderwijs	10
2.2.4	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	10
2.2.5	Hoger onderwijs	10
2.2.6	Intersectorale fusies	11
2.3	Rechtvaardigingsgronden	11
2.4	Maatwerk	12
2.5	Aanpassingen 2014	12
3	Onderzoeksverantwoording	14
3.1	Overzicht interviews	14
3.2	Oriënterende gesprekken en interviews met externe adviseurs en deskundigen	14
3.3	Kerncijfers schaalgrootte in beeld	15
3.4	Kwantitatieve effecten van de fusietoets: verschilanalyse	15
3.5	Dossieronderzoek	15
3.6	Case studies en interviews	16
4	Kerncijfers fusies en schaalvergroting	20
4.1	Algemene trend	20
4.2	Aantal en type fusies per sector	21
4.3	Ontwikkeling schaalgrootte in het funderend onderwijs	22
5	Kwantitatieve effectanalyse fusietoets	26
5.1	Onderzoeksmethode	26
5.2	Hypotheses effect fusie	28
5.3	Data	28
5.4	Resultaten	31
5.4.1	Leerlingaantal	32
5.4.2	Aantal fte werkzaam	32
5.4.3	Keuzevrijheid	33
6	Kwalitatieve effectevaluatie	36
6.1	Preventieve werking Wet fusietoets	36
6.2	Preventieve werking voor fusievoorstellen met te weinig draagvlak	38
6.3	Afgekeurde fusieaanvragen	41
6.4	Effect op de voorbereiding van fusies en de betrokkenheid van belanghebbenden	43
6.4.1	Toezicht op draagvlak medezeggenschap	43
6.4.2	Effect op betere voorbereiding fusies	43
6.5	Effect op samenwerkingsscholen en -besturen	45
6.6	Effect op de menselijke maat	46
6.7	Neveneffecten van de Wet fusietoets	49
6.7.1	Positieve neveneffecten	49
6.7.2	Negatieve neveneffecten	50
6.8	Conclusies kwalitatieve effectevaluatie Wet fusietoets	51

7	Procesevaluatie en werkwijze van de adviescommissies	54
7.1	Procesbeschrijving fusietoets	54
7.2	De fusie-effectrapportage in het proces	55
7.3	Administratieve lasten van de Wet fusietoets	55
7.4	Behandeltijd fusieaanvragen	57
7.5	Adviesproces in relatie tot behandeltijd	58
7.6	Normenkader in de praktijk en jurisprudentie	60
	7.6.1 Interpretatie door de CFTO van de significante belemmeringen	60
	7.6.2 Interpretatie door de CFTO van de rechtvaardigingsgronden	63
7.7	Toetskader in de praktijk per sector	64
	7.7.1 Primair onderwijs	64
	7.7.2 Voortgezet onderwijs	66
	7.7.3 Middelbaar beroepsonderwijs	67
	7.7.4 Speciaal onderwijs	69
	7.7.5 Intersectoraal	70
	7.7.6 Algemene observaties dossieronderzoek en conclusies	71
	7.7.7 Jurisprudentie	72
7.8	Ervaringen/reacties in het veld	74
	7.8.1 Waardering Wet fusietoets algemeen	74
	7.8.2 Opinies over het vervolg	76
7.9	Procedure CDHO	77
8	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	80
8.1	Algemene reflectie	80
8.2	Effectevaluatie: zijn de doelen van de fusietoets bereikt?	82
8.3	Het proces volgens de Wet fusietoets	86
8.4	Reflectie op de conclusies en aanbevelingen in de zelfevaluatie van de CFTO	90
8.5	Conclusies en aanbevelingen	93
	8.5.1 Hoger onderwijs	93
	8.5.2 Funderend onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs	94
	Bijlage 1: Gesprekpartners, begeleidingscommissie en externe klankbordgroep	100
	Bijlage 2: Casusbeschrijvingen fusietoets	104
	Bijlage 3: Kerncijfers schaalgrootte	144
	Bijlage 4: Kwantitatieve analyse	152
	Bijlage 5: Beschrijving variabelen gefuseerde onderwijsinstellingen	154
	Bijlage 6: Kerncijfers spreiding	166
	Bijlage 7: Overzicht van tabellen en figuren	170

1 Inleiding en evaluatievragen

Ingevolge de Wet fusietoets behoeven fusies de goedkeuring van de minister van OCW, waarbij er een toetsdrempel geldt; besturenfusies in het po waarbij minder dan tien scholen zijn betrokken en institutionele fusies in het po waarbij minder dan 500 leerlingen zijn betrokken behoeven geen toets en goedkeuring. Wel dienen ook in die gevallen fusiepartners in het onderwijs voorafgaand aan een fusie een voorgestructureerde fusie-effectrapportage (FER) in te vullen.

Op 1 oktober 2011 is de fusietoets feitelijk van kracht geworden met de instelling van de Commissie Fusietoets Onderwijs (CFTO) die als taak heeft de minister van OCW te adviseren over fusieaanvragen in de sectoren po, vo en mbo. Voor het hoger onderwijs adviseert de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) over voorgenomen fusies. In het hoger onderwijs zijn er sindsdien drie fusieaanvragen bij de CDHO gepasseerd, tegenover ruim honderd bij de CFTO. Bij die aanvragen bij de CFTO ging het in meerderheid om het po en daarnaast het vo en het (v)so. De CFTO heeft in de afgelopen periode slechts met twee fusieaanvragen vanuit het mbo te maken gehad, plus een intersectorale fusie met betrokkenheid van een ROC. Om deze reden ligt het accent in deze evaluatie sterk op het po, vo, (v)so en in mindere mate, vanwege het lage aantal fusiegevallen, het mbo.

Waar in dit rapport de adviescommissie of kortweg de commissie wordt genoemd, wordt in alle gevallen, tenzij anders vermeld, de CFTO bedoeld. Als over 'het onderwijs' wordt gesproken, wordt enkel het po, vo, (v)so en het mbo bedoeld, tenzij anders vermeld.

Ten aanzien van het hoger onderwijs en de CDHO is in hoofdstuk 7 een aparte paragraaf opgenomen, met een terugblik op de afgelopen periode. In de conclusies en aanbevelingen is eveneens een onderscheid gemaakt tussen de verschillende sectoren.

Wettelijke evaluatie

In de wetgeving voor de fusietoets is een wettelijke evaluatie aangekondigd na vier jaar. De hoofdfocus van deze evaluatie is de vraag of de wet de beoogde effecten (behoud van legitimatie en keuzevrijheid in het onderwijs) heeft gerealiseerd. In dat kader is een groot aantal vragen aan de onderzoekers voorgelegd. Hieronder vatten we de vragen kort samen in drie clusters: een effectevaluatie, een procesevaluatie en aanbevelingen. In het slothoofdstuk zijn alle deelvragen voorzien van antwoorden opgenomen.

1. Effectevaluatie: zijn de doelen van de fusietoets bereikt?
 - Heeft de Wet fusietoets bijgedragen aan behoud van legitimatie en keuzevrijheid en bevordert dat onderwijsinstellingen zich meer op een menselijke maat organiseren?
 - Heeft de wet geleid tot een betere afweging door besturen van de voor- en nadelen bij fusies?
 - Heeft de wet ervoor gezorgd dat de positie van verschillende belanghebbenden bij een fusievoornemen is versterkt?
 - Zijn voorgenomen fusies bij voorbaat afgeschrikt door het bestaan van de fusietoets en welke andere samenwerkingsvormen worden meer gebruikt sinds de invoering van de fusietoets?
2. Procesevaluatie
 - Wat was in de afgelopen periode de werkwijze van de adviescommissies?
 - Hoe ervaren betrokkenen de procedure?
 - Tot welke ontwikkeling in administratieve lasten heeft de fusietoets geleid?
3. Aanbevelingen
 - Moet de fusietoets worden behouden, aangepast of afgeschaft in po, vo, mbo en ho?

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 lichten we eerst de wet en de beleidsregels fusietoets toe. Hoofdstuk 3 bevat een onderzoeksverantwoording. De hoofdstukken 4 tot en met 7 vormen de inhoudelijke delen. Hoofdstuk 4 beschrijft de schaalontwikkeling in het funderend onderwijs en hoofdstuk 5 bevat de resultaten van een verschilanalyse naar de effecten van de Wet fusietoets. In hoofdstuk 6 kunt u de resultaten lezen van de kwalitatieve analyse van de effecten van de Wet fusietoets en in hoofdstuk 7 de resultaten van een procesanalyse. Hoofdstuk 8 ten slotte bevat een samenvatting, conclusies en de antwoorden op de deelvragen in deze evaluatie. Daarnaast zetten we in hoofdstuk 8 de verbetervoorstellen die de CFTO in februari 2015 heeft gedaan in het perspectief van de voorliggende onderzoeksresultaten.

2 Wet en beleidsregels fusietoets

2.1 Achtergronden

Fusies en schaalvergroting in het onderwijs zijn al lange tijd onderwerp van debat. Consensus is er over het feit dat het algemene onderwijsbeleid en de onderwijsbekostiging schaalvergroting in het onderwijs hebben bevorderd. Ook is schaalvergroting in het verleden gericht gestimuleerd, bijvoorbeeld in de bve-sector met de vorming van regionale opleidingscentra (ROC's) en in het po onder andere met een Stimuleringsbijdrage Bestuurlijke Krachtenbundeling. Achtergrond daarvan was en is het streven naar robuuste onderwijsinstellingen, waarbij schaalvergroting de professionaliteit, kwaliteit, continuïteit en ook de diversiteit van instellingen ten goede kan komen. In recente jaren is schaalvergroting in het po en het vo vooral ingegeven door het vooruitzicht van krimpende leerlingenaantallen, met name in plattelandsregio's en door de wens de noodzakelijke aanpassingen van het scholenbestand regionaal op een planmatige en beheerste wijze te laten verlopen. Een gefuseerd bestuur kan mogelijk beter de daarvoor benodigde slag- en daadkracht in een regio ontwikkelen. Het samenvoegen van met opheffing bedreigde kleine basisscholen gaat veelal gemakkelijker en sneller als de betrokken scholen onder één bestuur vallen. Daarnaast zijn er nog beleidsmatige ontwikkelingen, zoals passend onderwijs, die bestuurlijke samenwerking stimuleren.

In het debat over schaalvergroting in het onderwijs is de laatste tien jaar meer aandacht gekomen voor de mogelijke nadelen van een grotere schaal en is de behoefte ontstaan aan het zorgvuldig afwegen van voordelen van fusies tegen mogelijke nadelen. Dit heeft geleid tot het wetsvoorstel fusietoets, dat als doel heeft dat onderwijsinstellingen zich op een 'menselijke maat' organiseren. Dit is mede in de context van de periode rond 2010 te zien, toen er problemen bleken bij enkele grote onderwijsinstellingen. De Memorie van Toelichting bij de wet stelt dat de fusietoets het mogelijk moet maken om machtsconcentraties bij besturen te begrenzen en de variëteit van het onderwijs te bewaken. De Wet fusietoets impliceert dat fusies goedkeuring van de minister behoeven. De wetgever formuleert het als volgt: 'De minister kan bij zowel een institutionele als een bestuurlijke fusie goedkeuring onthouden indien sprake is van een significante belemmering waarvoor geen aannemelijk te maken noodzaak geldt'.¹ De aannemelijk te maken noodzaak betekent dat de bewijslast rust bij de fuserende instellingen. Met de Wet fusietoets is evenwel geen fusiestop beoogd. Fusies met draagvlak en voldoende rechtvaardiging moeten volgens de wetgever mogelijk blijven.

De Wet fusietoets geldt voor alle onderwijssectoren. Wel zijn in elke sector de context en de sectorspecifieke wetgeving anders en zijn er in de nadere uitwerking van de wet in de Regeling en beleidsregels fusietoets sectorale onderscheiden gemaakt met ook verschillen in de normering van de belemmeringen voor een fusie. De geldende voorschriften staan daardoor niet in één wet of regeling. De inhoudelijke voorschriften van de Wet fusietoets zijn deels opgenomen in de afzonderlijke onderwijswetten en deels in de Regeling en beleidsregels fusietoets. De gevolgen voor de medezeggenschap zijn voor de sectoren primair, (voortgezet) speciaal en voortgezet onderwijs geregeld in de Wet medezeggenschap onderwijs (WMS) en voor het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs in de sectorale wetgeving. Bij de beschrijving van de sectorale invulling van de fusietoets gaan we nader in op de per sector geldende toetskaders.

Uit de Wet fusietoets en de wetsgeschiedenis blijkt dat de doelstelling van de wetgever is om fusies zorgvuldiger toetsen met het oog op legitimatie en keuzevrijheid. *Legitimatie* is in dit kader de vraag of het fusieproces zorgvuldig is doorlopen en het bestuur en management na de fusie draagvlak hebben bij alle belanghebbenden. *Keuzevrijheid* betekent in dit kader dat betrokkenen ook na de fusie nog kunnen kiezen voor het onderwijs dat om uiteenlopende redenen het beste bij hen past.

¹ Kamerstukken I 2010/11, 32 040 E, p. 6.

De beoordeling wat in specifieke gevallen van fusie en schaalvergroting de impact is op de menselijke maat en de diversiteit vergt maatwerk. De wet- en regelgeving geeft daarvoor ruimte.

Alleen keuzevrijheid is formeel als toetspunt in de Wet fusietoets opgenomen. Het element van legitimatie was al opgenomen in de Wet medezeggenschap in de Onderwijssector (WMS), dat het instemmingsrecht van de medezeggenschap in het onderwijs bij fusies regelt². De legitimatie wordt in de fusietoets procesmatig getoetst.

Instrumenten Wet fusietoets

De Wet fusietoets creëert twee instrumenten om fusies beter te bewaken:

1. Een fusie-effectrapportage (FER). De rapportage is bij iedere voorgenomen fusie verplicht, en moet ter instemming of advisering (afhankelijk van de sectorale wetten) worden voorgelegd aan de medezeggenschapsorganen. De FER waarborgt dat alle belanghebbenden een stem hebben in een transparant afwegingsproces;
2. Een fusietoets, met als onderdeel de fusie-effectrapportage, waardoor de positie van belanghebbenden nog verder wordt versterkt en waarmee de minister essentiële waarden kan bewaken. Bij de fusietoets laat de minister zich adviseren door een adviescommissie.

Het gaat daarbij om drie soorten fusies. Daaronder zijn twee vormen van een besturenfusie:

- Een fusie tussen rechtspersonen die ieder het bestuur vormen van een of meer instellingen voor onderwijs, zodanig dat nadien maar één rechtspersoon overblijft;
- De overdracht van een instelling voor onderwijs van de ene rechtspersoon aan een andere rechtspersoon, waarbij beide rechtspersonen in stand blijven.

Daarnaast is er de institutionele fusie:

- Een fusie waarbij een school of instelling ontstaat door de samenvoeging van twee of meer scholen of instellingen.

In de praktijk gaat een bestuursoverdracht van een instelling regelmatig gepaard met een institutionele fusie. Een vanuit het ene bestuur overgedragen school fuseert dan met een school van het andere bestuur.

Procestoets versus materiële toets

Er is in de fusietoets zoals aangegeven een onderscheid tussen procescriteria en inhoudelijke criteria. Bij de procescriteria gaat het om de vraag of onderwijsinstellingen een zorgvuldig besluitvormingsproces hebben doorlopen rond het fusievoornemen. Voor het bestuur dient de FER om draagvlak onder de belanghebbenden te verwerven; voor belanghebbenden is de FER primair een instrument om inzicht te krijgen in motieven, doelen en effecten, en om daarop invloed te kunnen uitoefenen. Dat is volgens de wetgever het belangrijkste doel van de FER.

2 Artikel 10 aanhef en onder h WMS luidt met ingang van 1 oktober 2011: 'Het bevoegd gezag heeft de voorafgaande instemming van de medezeggenschapsraad voor elk door het bevoegd gezag te nemen besluit met betrekking tot in ieder geval de volgende aangelegenheden: h. overdracht van de school of van een onderdeel daarvan, respectievelijk fusie van de school met een andere school, dan wel vaststelling of wijziging van het beleid ter zake, waaronder begrepen de fusie-effectrapportage, bedoeld in artikel 64b van de Wet op het primair onderwijs, artikel 66b van de Wet op de expertisecentra en artikel 53f van de Wet op het voortgezet onderwijs.'

De FER dient ten minste het volgende te bevatten:

- motieven voor de fusie;
- alternatieven voor de fusie;
- tijdsbestek waarbinnen de fusie zal worden gerealiseerd;
- te bereiken doelen;
- effecten van de fusie op de keuzevrijheid, in het bijzonder de effecten op de spreiding en omvang van de rechtspersonen en scholen in het voedingsgebied en op de onderwijskundige en bestuurlijke diversiteit van het onderwijsaanbod in het voedingsgebied;
- kosten en baten van de fusie;
- gevolgen van de fusie voor personeel en leerlingen, waaronder ook de gevolgen voor de voorzieningen;
- wijze waarop over de fusie wordt gecommuniceerd;
- wijze waarop de fusie wordt geëvalueerd.

Voor de vaststelling van de FER hebben schoolbesturen voor het primair en voortgezet onderwijs instemming nodig van het medezeggenschapsorgaan; in het mbo is er een adviesrecht bij de medezeggenschap. De Tweede Kamer heeft in september 2014 een motie aangenomen waarin de regering wordt uitgenodigd om voor mbo-instellingen te regelen dat de medezeggenschapsorganen ook een instemmingsbevoegdheid krijgen³. De minister toetst of de FER voldoet aan de formele eisen die hij daaraan stelt. De wetgever heeft niet bedoeld dat er een inhoudelijke toetsing van de FER is⁴. De FER is hiermee een instrument dat de checks & balances rond een instelling versterkt en volgens de wetgever ruimte geeft aan de autonomie van instellingen en het zelfregulerend vermogen van de sector.

Op één aspect toetst de minister zoals gezegd materieel, namelijk of de keuzevrijheid voldoende is gewaarborgd. Het daarvoor geldende toetskader is hierna per sector toegelicht.

2.2 Toetskader Regeling en beleidsregels fusietoets per sector

Het centrale criterium voor keuzevrijheid is variëteit van het onderwijsaanbod in het voedingsgebied van de te fuseren scholen of rechtspersonen. Het gaat daarbij om variëteit van richting en schoolsoort en van pedagogisch-didactische concepten in het funderend onderwijs, om spreiding van voorzieningen in het speciaal onderwijs, om variëteit van het opleidingsaanbod en van onderwijsaanbieders in de bve-sector en om diversiteit van het opleidingsaanbod en spreiding van voorzieningen in het hoger onderwijs. Daarnaast zouden er voor wat betreft het voortgezet onderwijs in de regio minstens twee opties over moeten blijven in de verschillende onderwijssoorten (vbo, mavo, havo en vwo), die niet van eenzelfde aanbieder zijn (niet inbegrepen het praktijkonderwijs). Opzet is om daarmee een reële keuze aan leerlingen en ouders te bieden.

In de Regeling en beleidsregels fusietoets (hierna: Regeling fusietoets of de regeling) is het toetskader op het punt van keuzevrijheid per sector nader uitgewerkt. Daarin wordt een aantal omstandigheden omschreven die een belemmering of een 'significante belemmering' kunnen zijn bij een fusie. Bij een vastgestelde significante belemmering is er grond om de fusieaanvraag af te keuren. In de Regeling fusietoets is aangegeven welke rechtvaardigingsgronden er zijn in het geval van een significante belemmering. Als die rechtvaardiging voldoende opweegt tegen de geconstateerde significante belemmering, wordt de fusie alsnog goedgekeurd. In de navolgende paragrafen gaan we nader in op het toetskader per sector.

³ Kamerstukken II 2013-2014, 31288, nr. 380.

⁴ Zie bijv. nota n.a.v. het verslag Tweede Kamer 2009/10, 22 040, nr. 6, p.5: 'Voor de regering is het prioritair dat zij erop kan toezien dat de motieven helder zijn bij alle belanghebbenden. Inhoudelijk toetst de minister deze motieven niet'. En, idem p.33: 'De legitimatie van fusies is de centrale doelstelling van dit wetsvoorstel. Zij ligt besloten in het verloop van het besluitvormingsproces; de neerslag daarvan is terug te vinden in de fusie-effectrapportage en het advies daarbij, respectievelijk de instemming daarmee van de medezeggenschapsorganen'.

2.2.1 Primair onderwijs

In het primair onderwijs gelden ten eerste wettelijke toetsdrempels voor besturen- en scholenfusies⁵:

- De drempel voor besturenfusies is gesteld op tien scholen;
- Voor scholenfusies is de drempel gesteld op 500 leerlingen⁶, ruim twee maal de huidige gemiddelde schoolgrootte in het primair onderwijs.

Beneden deze drempel is een fusie niet-toetsplichtig; wel is er de verplichting tot het opstellen van een fusie-effectrapportage. De toetsdrempel is zo gesteld omdat de wetgever tot een omvang van tien scholen of 500 leerlingen geen risico heeft aangenomen voor de menselijke maat. Voor de andere sectoren zijn geen toetsdrempels gesteld.

Uitzondering op de toetsdrempel vormen bestuurlijke fusies in het primair onderwijs waarbij zowel openbare als bijzondere scholen betrokken zijn. De vorming of uitbreiding van een zogenaamd samenwerkingsbestuur is toetsplichtig, ook als bij de fusie minder dan tien scholen betrokken zijn. Daarnaast zijn alle intersectorale fusies toetsplichtig; als een bestuur met twee basisscholen bijvoorbeeld fuseert met een bestuur met drie basisscholen en ook een vo-school, is die fusie wel toetsplichtig.

Bij toetsplichtige fusies in het po worden in de Regeling fusietoets de volgende significante belemmeringen van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod omschreven:

Bij een *bestuurlijke* fusie in het primair onderwijs is in ieder geval sprake van een significante belemmering indien er als gevolg van de bestuurlijke fusie voor één of meer bij de fusie betrokken rechtspersonen een marktpositie van meer dan 50 procent van het onderwijsaanbod ontstaat in de gemeente(n) waarin de te fuseren rechtspersoon scholen in stand houdt.

Bij een *institutionele* fusie in het primair onderwijs is in ieder geval sprake van een significante belemmering indien er als gevolg van de institutionele fusie minder dan twee scholen overblijven binnen elke in het eerste lid genoemde categorie, in een straal van tien kilometer gerekend vanaf het vestigingsadres van de hoofdvestiging van de school.

2.2.2 (Voortgezet) speciaal onderwijs

Bij een *bestuurlijke* fusie is in het (v)so in ieder geval sprake van een significante belemmering indien er als gevolg van de bestuurlijke fusie een marktpositie ontstaat waarbij het bestuur meer dan 50 procent van het onderwijsaanbod van de betreffende onderwijssoort *in Nederland* verzorgt. Voor de schaal van heel Nederland is gekozen omdat vanwege de lage aantallen WEC-organisaties en de spreiding daarvan, een berekening van het marktaandeel in het voedingsgebied al snel zou leiden tot een significante belemmering en daarmee tot een fusiedrempel. In de toelichting bij de Regeling fusietoets staat het als volgt: '*Gezien de schaal en de spreiding van het (voortgezet) speciaal onderwijs is niet gekozen voor een toetsdrempel als in het primair onderwijs.*' Door deze regel ontstaat er in het speciaal onderwijs niet zo snel een belemmering voor een bestuurlijke fusie.

Bij een *institutionele* fusie is in het (v)so in ieder geval sprake van een significante belemmering indien er als gevolg van de institutionele fusie niet langer sprake is van een evenwichtige spreiding van de onderwijsvoorzieningen in het gebied dat gezien de omgeving en onderwijssoort op een maatschappelijk aanvaarde afstand voor de leerlingen is gelegen ten opzichte van de andere onderwijsaanbieders.

5 Artikel 64a. 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).

6 Op brin-niveau voor de fusiepartners tezamen.

2.2.3 Voortgezet onderwijs

Bij een *bestuurlijke* fusie is in het voortgezet onderwijs in ieder geval sprake van een significante belemmering indien er als gevolg van de bestuurlijke fusie:

- a. een marktpositie van één of meer van de bij de fusie betrokken bevoegde gezagsorganen ontstaat van meer dan 50 procent in de gemeente(n) waarin de leerlingen van de betreffende schoolsoort(en) in de bij de fusie betrokken scholen of scholengemeenschappen wonen, of
- b. er minder dan twee bevoegde gezagsorganen overblijven van een bepaalde richting of pedagogisch-didactische aanpak in de gemeente(n) waarin de leerlingen van de bij de fusie betrokken scholen of scholengemeenschappen voor vbo, mavo, havo of vwo wonen.

Bij een *institutionele* fusie is in ieder geval sprake van een significante belemmering indien er als gevolg van de institutionele fusie:

- a. minder dan twee scholen overblijven binnen een van de in het eerste lid genoemde categorieën in de gemeente of gemeenten waarin de leerlingen van de betreffende schoolsoort(en) in de bij de fusie betrokken scholen of scholengemeenschappen wonen, of
- b. een marktpositie van één of meer bij de fusie betrokken scholen ontstaat van meer dan 50 procent in de gemeente(n) waarin de leerlingen van de betreffende schoolsoort of schoolsoorten in de bij de fusie betrokken scholen of scholengemeenschappen wonen.

2.2.4 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Bij een *bestuurlijke* fusie is in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie in ieder geval sprake van een significante belemmering indien er als gevolg van de bestuurlijke fusie twee of meer onder de rechtspersonen ressorterende instellingen betrokken zijn.

Dit betekent in de praktijk dat er bij een bestuurlijke fusie van twee ROC's of AOC's altijd een significante belemmering is. Dit is een duidelijk andere situatie dan bij het speciaal onderwijs waar de drempelwaarde voor een significante belemmering juist hoog ligt. Dit is zo te interpreteren dat de wetgever bij fusies in het middelbaar beroepsonderwijs een risico voor de menselijke maat veronderstelt en de rechtvaardigingsgronden beoordeeld wil zien.

Bij een *institutionele* fusie is er in ieder geval sprake van een significante belemmering indien er als gevolg van de institutionele fusie een afname in de variatie van het onderwijsaanbod of -aanbieders is in het gebied dat gezien de omgeving en onderwijssoort op een maatschappelijk aanvaarde afstand voor de deelnemers is gelegen.

2.2.5 Hoger onderwijs

Het toetskader in het hoger onderwijs wijkt af van dat in de andere sectoren. Onder een fusie in het hoger onderwijs wordt verstaan:

- a. Besturenfusie: de rechtspersoon die een bijzondere hogeschool in stand houdt, kan de instandhouding daarvan overdragen aan een andere rechtspersoon die een andere bijzondere hogeschool in stand houdt.
- b. Institutionele fusie: als een rechtspersoon twee of meer hogescholen in stand houdt, kan die deze samenvoegen tot één hogeschool.

Bijzonderheid in het hoger onderwijs is dat de fusietoets zich beperkt tot instellingen met de signatuur 'bijzonder'. Dit betreft alle hbo-instellingen, maar betekent een zeer beperkte werkingssfeer in het universitaire onderwijs. Het merendeel (11 van de 14) van de Nederlandse universiteiten is openbaar.

De bijzondere universiteiten in Tilburg en Nijmegen en de VU te Amsterdam kunnen bovendien op instellingsniveau niet met elkaar fuseren. Een bestuurlijke fusie is voor deze drie universiteiten wel mogelijk. Ook een bestuurlijke fusie tussen een bijzondere universiteit en een hogeschool is mogelijk.

Volgens de WHW (artikel 16.16b lid 3) is de fusietoets in het hoger onderwijs opgedragen aan een commissie, in casu de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) die ook verantwoordelijk is voor de macrodoelmatigheidstoets in het hoger onderwijs. De wetgever heeft daarbij gesteld dat de macrodoelmatigheidstoets en de fusietoets twee volledig gescheiden wettelijke procedures zijn; het is uitgesloten dat die procedures bedoeld of onbedoeld door elkaar lopen.

De daadwerkelijke toetsing beperkt zich tot één punt van de fusie-effectrapportage. De minister kan slechts goedkeuring aan een *bestuurlijke* fusie onthouden indien als gevolg van de fusie 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, gelet op het geheel van de voorzieningen op het gebied van het onderwijs op significante wijze wordt belemmerd (art. 16.16b lid 1 WHW).

Een *institutionele* fusie in het hoger onderwijs wordt goedgekeurd indien wordt aangetoond dat deze fusie de instandhouding van één of meer instellingen garandeert (art. V Onderdeel E, 2e alinea WHW). Dit uitgangspunt is onder art. 16.16b lid 2 WHW als volgt geformuleerd: 'Onze minister verleent zijn goedkeuring aan een institutionele fusie indien dit noodzakelijk is voor de voortzetting van de uit de wet voortvloeiende rechten en verplichtingen van een of meer betrokken hogescholen.'

2.2.6 Intersectorale fusies

Voor intersectorale fusies zijn geen nadere normen in de regeling zelf opgenomen. De Memorie van Toelichting bij de Wet fusietoets stelt:

Fusies tussen besturen en - waar dat wettelijk is toegestaan - tussen scholen uit verschillende sectoren zijn altijd toetsplichtig. De reden hiervoor is dat een fusie in een traditioneel kleinschalige sector veel nadeliger kan zijn voor de menselijke maat dan in een sector die altijd al grootschalig was. Een voorbeeld is een fusie tussen een school voor voortgezet onderwijs en een ROC. Bij de toetsing wordt gekeken naar de bestuurlijke variëteit in het geheel van de betrokken sectoren en dus niet alleen naar het effect binnen de afzonderlijke sectoren. Dat moet de keuzevrijheid en toegankelijkheid van ouders en leerlingen ook bij de overstap tussen sectoren waarborgen. De tweede reden om sectoroverstijgende fusies altijd te toetsen, is dat het onmogelijk is om eenvoudige drempelwaarden te benoemen voor deze fusies.

In de praktijk is het uitgangspunt dat bij een intersectorale fusie de toetskaders voor de betrokken sectoren van toepassing zijn. Bij een fusie waarbij zowel po als vo betrokken zijn, worden dus de marktposities in beide sectoren bekeken. De staatssecretaris van OCW heeft aangegeven het toetskader voor intersectorale fusies bij deze evaluatie te willen betrekken.

2.3 Rechtvaardigingsgronden

Aan de hand van de bovenstaande normen bepalen de adviescommissies (de CFTO en de CDHO) of er een significante belemmering voor de fusie is; een significante belemmering is een reden om een negatief advies uit te brengen. Aan de hand van de normen voor rechtvaardigingsgronden bepalen de adviescommissies en daarna de minister of, onverlet de significante belemmering, een fusie toch goedgekeurd kan worden.

Artikel 19 van de Regeling fusietoets bepaalt dat rechtvaardigingsgronden *in ieder geval* kunnen zijn, de omstandigheden dat:

- a. 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 leerlingen, deelnemers of studenten (tweede deel van de zin is een aanvulling ingevolge de wijziging van de Regeling fusietoets d.d. 1 september 2014),
- b. bij het achterwege blijven van de fusie de kwaliteit van het onderwijs in redelijkheid niet geborgd kan worden, en
- c. er binnen de beschikbare financiële middelen geen alternatieve mogelijkheden dan fusie te vinden zijn.

Limitatieve goedkeuringsgrond bij samenwerkingsscholen en -besturen

Bij deze rechtvaardigingsgronden is geen onderscheid naar sector gemaakt en ze gelden dus voor alle sectoren, van po tot en met hoger onderwijs. Voor bijzondere gevallen kunnen wel bijzondere rechtvaardigingsgronden gelden. Dat is het geval bij de uitbreiding van een samenwerkingsbestuur en de vorming van een formele samenwerkingsschool. Daarbij geldt een *limitatieve goedkeuringsgrond*: aangetoond door fusieaanvragers dient te worden dat de fusie noodzakelijk is om opheffing of stopzetting van de bekostiging van één van de betrokken scholen te voorkomen. In zijn beleidsbrief van 23 mei 2014 over maatregelen in verband met leerlingendaling meldt de staatssecretaris van OCW dat hij een wetswijziging voorbereidt die het mogelijk moet maken om ook zonder dreigende sluiting van een school een samenwerkingsschool tot stand te brengen.

2.4 Maatwerk

De wetgever heeft onderkend dat in de praktijk fusies vaak een eigen context, sectorspecifieke achtergrond en motivering hebben. Dat vereist maatwerk in de advisering en de besluitvorming over fusieaanvragen. Om het maatwerk mogelijk te maken zijn bewust *open normen* opgenomen in de uitwerking van de Wet fusietoets en in de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs. 'De te maken keuze is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval; om die reden is er geen norm denkbaar die dit vastomlijnd en uniform regelt'. De open normen betreffen zowel de normen voor een belemmering voor een fusie als voor de rechtvaardigingsgronden. Die openheid is in de Regeling fusietoets afgedekt met de zinsnede 'in ieder geval'. Dat betekent dat de opsommingen niet limitatief zijn en dat ook andere dan expliciet in de wet genoemde omstandigheden kunnen gelden als een belemmering of juist als een rechtvaardiging.

De toetsnormen bieden dus ruimte voor interpretatie. In deze evaluatie is daarom een belangrijk element hoe de normen in de praktijk zijn geïnterpreteerd door de minister en de adviescommissies.

2.5 Aanpassingen 2014

Op 1 september 2014 zijn een aantal wijzigingen in de Regeling fusietoets van kracht geworden, die beogen om met name fusies in gebieden met leerlingendalingen te vergemakkelijken. Aanleiding hiervoor is de observatie dat de fusietoets in voorkomende gevallen het snel en adequaat reageren op krimpscenario's vertraagt en bemoeilijkt.

De aanpassingen zijn:

- In gebieden waar schoolbesturen te maken hebben of krijgen met grote demografische krimp (vijftien procent of meer krimp in vijf jaar tijd) is er geen advies nodig van de CFTO, tenzij er meer dan 2500 basisschoolleerlingen bij betrokken zijn of meer dan 5000 leerlingen in het voortgezet onderwijs. Dat betekent dat de toetsdrempel voor het po in krimpgebieden is verruimd en dat voor het vo in die gebieden ook een toetsdrempel geldt.

- Bij fusies die onderworpen blijven aan goedkeuring door de CFTO, wordt een daling van het leerlingenaantal binnen vijf jaar een rechtvaardigheidsgrond.
- Een institutionele fusie van twee scholen in het po die vallen onder verschillende besturen, geldt niet meer als een besturenfusie en is daardoor niet meer automatisch toetsplichtig. De toetsdrempel van 500 leerlingen voor de nieuw ontstane school blijft wel gelden.
- Expliciet is bepaald dat het marktaandeel ter bepaling van een significante belemmering wordt berekend over het totale onderwijsaanbod en niet naar richting.

Voorts is in de aangepaste regeling opgenomen dat de FER ook mogelijke *nadelige* gevolgen van een fusie voor de keuzevrijheid dient te beschrijven. Nieuw is ook dat de medezeggenschapsorganen de mogelijkheid krijgen om bij niet-toetsplichtige fusies een advies over de FER te vragen aan de adviescommissie. De FER blijft ook in de toekomst in alle gevallen van fusie verplicht.

3 Onderzoeksverantwoording

Deze evaluatie is aangepakt met onderzoekstappen die we hierna kort toelichten.

3.1 Overzicht interviews

In bijlage 1 is een lijst met alle personen opgenomen die we ten behoeve van deze evaluatie hebben gesproken. De navolgende tabel geeft een overzicht van de interviewpartners.

Organisatie	Personen
Branche-/besturenorganisaties	5
VNG/gemeenten	3
Onafhankelijk adviseurs	7
Vakbeweging/ouderraad	2
Ministerie OCW	13
CFTO/CDHO	6
Bestuurders/managers onderwijs	32
Raden van Toezicht	2
MR-leden (medewerkers/ouders)	18
Totaal	88

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingsgroep vanuit het ministerie van OCW, waarin de beleidsdirecties alsmede de directies Kennis, Wetgeving & Juridische zaken en DUO vertegenwoordigd waren. Daarnaast is een externe klankbordgroep ingericht, waarin naast het ministerie van OCW de brancheorganisaties in het onderwijs, de AOb, de Landelijke Ouderraad, de CFTO, de CDHO en JOB (mede namens LAKS) vertegenwoordigd waren. Input, mondeling of schriftelijk, die deze organisaties via de klankbordgroep doorgaven, is verwerkt in het eindrapport.

3.2 Oriënterende gesprekken en interviews met externe adviseurs en deskundigen

Als eerste stap is een aantal oriënterende gesprekken gevoerd. In de oriënterende gesprekken zijn de kaders en achtergronden van de fusietoets besproken en is verkend welke ervaringen er in het onderwijs zijn met de Wet fusietoets. Gesproken is met:

- bureaumedewerkers, voorzitter en lid van de CFTO;
- bureaumedewerker en voorzitter CDHO;
- ambtenaren van de diverse betrokken directies van het ministerie van OCW;
- vertegenwoordigers van de brancheorganisaties in het po, vo en mbo en van een vakorganisatie in het onderwijs;
- de directeur van de Landelijke Ouderraad;
- een medewerker van de Vereniging Nederlandse Gemeenten en medewerkers van twee gemeenten die ervaring hebben met de fusietoets;
- een onafhankelijk expert macrodoelmatigheid en samenwerking.

Vervolgens is gesproken met externe, onafhankelijke adviseurs die ervaring hebben met het begeleiden van fusie- en samenwerkingsprocessen in het onderwijs. Deze adviseurs hebben we bevraagd op:

- trends en ontwikkelingen met betrekking tot samenwerking en fusies in het onderwijs;
- inschatting van aantallen bij alternatieve samenwerkingsvormen;
- ontstaan van informele en formele samenwerkingsscholen;
- ervaringen met fusieprocessen en met de fusietoets bij instellingen die zij begeleid hebben;

- de preventieve werking van de fusietoets en de invloed van de fusietoets op het aangaan van alternatieve samenwerkingsvormen.

Ten slotte is met enkele onderwijsbestuurders en experts de mogelijke preventieve werking van de Wet fusietoets besproken.

3.3 Kerncijfers schaalgrootte in beeld

Als onderdeel van de effectevaluatie zijn cijfers verzameld die een landelijk beeld geven van de ontwikkelingen met betrekking tot aantallen en type fusies en de ontwikkeling van de schaalgrootte. De voor deze analyses benodigde data zijn betrokken van DUO-/CBS-bestanden en uit de beschikbare fusietoetsdossiers.

De ontwikkeling van de schaalgrootte in het onderwijs in de afgelopen tien jaar is met name voor de sectoren primair onderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs in beeld gebracht. De tabellenset waarop deze paragraaf is gebaseerd, is opgenomen in Bijlage 3 bij dit rapport. In het mbo en hbo zijn de afgelopen jaren nauwelijks tot geen fusies geweest, zodat het minder interessant is om de schaalontwikkeling daar te beschrijven vanuit het perspectief van fusies. De algemene ontwikkeling voor het mbo en ho is kort beschreven aan de hand van de ontwikkeling van de aantallen instellingen versus aantallen studenten.

3.4 Kwantitatieve effecten van de fusietoets: verschilanalyse

De vraag of de fusietoets heeft bijgedragen aan behoud van legitimatie en keuzevrijheid is kwantitatief geanalyseerd met een verschilanalyse van verschillende indicatoren bij onderwijsinstellingen voor en na een fusie. Op deze manier kan de ontwikkeling in de indicatoren van goedgekeurde fusies na de fusie worden bekeken. Hierbij wordt bijvoorbeeld inzichtelijk wat er gebeurt met het aantal leerlingen of met de gemiddelde reistijd naar een onderwijsinstelling. Om het effect van de ingevoerde fusietoets te isoleren van algemene trends in de markt, is deze analyse ook toegepast op gefuseerde onderwijsinstellingen die geen toetsingsplicht hadden. Deze groep instellingen dient hiermee als controlegroep.

3.5 Dossieronderzoek

De volgende evaluatiestap bestond uit een analyse van dossiers in het kader van de Wet fusietoets, dat wil zeggen de fusievoorstellen die door de CFTO en de CDHO zijn afgehandeld in de periode 2011 - september 2014. De dossiers bij de CFTO zijn op een groot aantal aspecten en kenmerken geanalyseerd. Het aantal dossiers bij de CDHO is te beperkt om daar een dossieranalyse aan te verbinden. Nader bekeken is onder meer:

- behandeltijd fusietoets (datum indiening aanvraag, datum aanvulling, datum advies en besluit);
- omvang advies;
- type fusie (sector, besturenfusie en/of institutionele fusie);
- verhouding omvang fusiepartners (in aantal leerlingen);
- aard van significante belemmeringen;
- aard van rechtvaardigingsgronden;
- hoorzitting en/of schouw;
- advies en het besluit (positief of negatief);
- afwijkingsgrond besluit ten opzichte van advies;
- eventuele kanttekeningen bij het draagvlak bij de interne belanghebbenden;
- jurisprudentie (uitspraken in bezwaar- en beroepsprocedures).

De resultaten hiervan zijn in een Excel-bestand opgenomen en geanalyseerd.

Daarnaast zijn adviezen inhoudelijk beoordeeld op redenering en conclusies, afgezet tegen de toetskaders in de regeling fusietoets.

Het dossieronderzoek vormt een belangrijke pijler voor deze evaluatie. De analyse van de fusietoetsdossiers (fusieaanvragen, adviezen en besluiten) levert informatie op over het verloop van de fusietrajecten, de motieven voor een fusie en de wijze van beoordeling van de fusieaanvragen door de CFTO. Bij de analyse van fusietrajecten en van de werkwijze van de CFTO verwijzen we daarbij regelmatig naar concrete dossiers. De CFTO heeft aan elk dossier een zogenaamd AFO nummer gehangen. Bij een verwijzing naar een concreet dossier melden we steeds dat AFO nummer, bijvoorbeeld AFO 81. Op de website van de CFTO zijn in principe alle fusietoetsdossiers openbaar toegankelijk. Gedurende deze evaluatie bleek dat dit overzicht niet volledig en niet actueel was. Op ons verzoek zijn meerdere fusietoetsdossiers nageplaatst op de website en/of via e-mail aan ons gezonden. Fusietoetsdossiers waarnaar in deze evaluatie wordt verwezen en die nochtans niet op de website van de CFTO zijn te vinden, zouden via contact met het secretariaat van de CFTO wel beschikbaar moeten zijn voor geïnteresseerden.

3.6 Case studies en interviews

De laatste stap in de evaluatie bestond uit zeventien case studies. Een deel van de onderzochte fusietoetsdossiers is nader onderzocht via aanvullende gesprekken met diverse betrokkenen. De casusselectie is tot stand gekomen in overleg met het ministerie van OCW en met de beide adviescommissies (de CFTO en de CDHO). De case studies bestonden uit een analyse van het fusietoetsdossier (aanvraag, advies, besluit en eventuele overige documenten) en interviews met diverse bij de casus betrokken personen, met name bestuurders en leden van de betrokken medezeggenschapsorganen.

In alle casussen is gesproken met bij de fusieaanvraag betrokken bestuurders en/of directieleden. In de helft van de gevallen is, conform het onderzoeksplan, gesproken met één of meer vertegenwoordigers van de betrokken medezeggenschapsorganen. Als uit het dossieronderzoek bleek dat de MR vanaf het begin zeer nauw betrokken was bij de fusieaanvraag of dat het initiatief voor de fusie van de MR kwam, is dat een overweging geweest om in die gevallen niet met de MR-geledingen te spreken en om de beschikbare interviewcapaciteit, conform onderzoeksplan, in andere casussen in te zetten.

In de gesprekken in het kader van de case studies ging het naast feitelijkheden voor een belangrijk deel ook over opinies en over de beleving van de fusietoets. Daarbij past meer terughoudendheid bij de interpretatie van onderzoeksresultaten. De onderzoekers waren zich er terdege van bewust dat er in de interviews een kans op een bias was; dat wil zeggen een op voorhand negatieve houding bij met name bestuurders ten aanzien van de fusietoets. Het gaat immers om een maatregel die een extra belasting voor het onderwijsveld vormt en waarvan in individuele gevallen de zin niet altijd zal worden ingezien. Bovendien zijn, ondanks dat in dit onderzoek met circa negentig personen is gesproken, aantallen geïnterviewden niet altijd representatief voor een sector of - binnen sectoren - voor bepaalde type fusies of instellingen. In bijvoorbeeld het mbo is dat ook niet te realiseren, omdat in de onderzochte periode er maar één fusieaanvraag is geweest.

Een vragenlijstonderzoek had een groter aantal respondenten opgeleverd, maar overweging hierbij is geweest dat dit een bias in de resultaten niet had voorkomen. Aannemelijk is dat vooral personen met uitgesproken meningen of negatieve ervaringen geneigd waren geweest mee te doen aan een enquête, waarmee de bias in de resultaten ook zou ontstaan.

In de weergave van de opinies vanuit de interviews zijn bewust geen exacte formuleringen qua aantallen gebruikt. De aantallen zijn per saldo te klein om bij de geuite opinies nadere percentages aan te geven. Op veel plekken is volstaan met omschrijvingen als 'een (substantieel) deel van' of 'de meeste geïnterviewden'.

Er zijn - tenzij anders aangegeven - geen opinies opgenomen die enkel een duidelijk minderheidsstandpunt of het standpunt van een enkeling verwoorden. Als we de bewoordingen 'door diverse geïnterviewden' of 'meermaals genoemd' gebruiken, dan betekent dit dat de betreffende opvattingen door weliswaar een minderheid van (groepen) geïnterviewden expliciet zo zijn genoemd, maar naar inzicht van de onderzoekers, eventueel ondersteund door de overige onderzoekresultaten, wel een relevante input vormen.

Ondervangen mogelijke bias in de interviews

Om een bias in interviews zoveel mogelijk te ondervangen, is waar nodig doorgevraagd in de gesprekken, bijvoorbeeld bij de neveneffecten van de fusietoets (zowel positief als negatief). Ook is gevraagd naar mogelijke situaties en omstandigheden elders, waarin mogelijk de Wet fusietoets een positief effect kan hebben op de kwaliteit van de fusievoorbereidingen en de betrokkenheid van de medezeggenschapsorganen. Daarnaast is relatief veel waarde gehecht aan de visie van *externe adviseurs* op de Wet fusietoets. Deze externe adviseurs hebben, zoals zij zelf enkele keren ook melden, een mogelijk persoonlijk belang bij de Wet fusietoets omdat de fusietoets voor hen extra facturabele werkzaamheden kan opleveren. Dat betreft bijvoorbeeld de opstelling van een FER en het opstellen van een fusieaanvraag door een externe adviseur. In de case studies en het overige dossieronderzoek troffen we ook meermaals aan dat deze taken door een extern bureau zijn overgenomen. Vanwege dit zakelijke belang bij de fusietoets kan worden verwacht dat externe adviseurs vanuit een meer neutraal kader naar de fusietoets kijken. Daarnaast zijn de opinies van de externe adviseurs extra van belang, omdat zij tezamen ervaring hebben met meerdere tientallen fusiecasussen (voor en na de fusietoets) en daardoor relatief goed in staat zijn tot het schetsen van een overzichtsbeeld en tot vergelijkingen tussen casussen en perioden. In deze evaluatie bleek dat de opinies van de zes bevroegde externe adviseurs, zowel wat de effecten als het proces betreft, in doorsnee goed overeenkwamen met die van de ondervraagde bestuurders en directieleden en dat zij op onderdelen soms juist kritischer waren over de fusietoets. Daaruit leiden we af dat de opinies van de 34 onderwijsbestuurders, managers en toezichthouders waarmee we in het kader van deze evaluatie spraken, een redelijk betrouwbaar beeld geven van de wijze waarop vanuit onderwijsbesturen en management tegen de Wet fusietoets wordt aangekeken.

De groep vertegenwoordigers van de medezeggenschapsraden (18 personen) is kleiner dan de groep bestuurders die we spraken. Bij de MR-leden valt op dat zij minder sterke opinies hebben over de Wet fusietoets en in doorsnee gematigd en mild oordelen over de fusietoets en met name over de fusie-effectrapportage. Bij deze groep speelt mee dat zij zich vaak reeds gesteund voelen door de wet- en regelgeving over medezeggenschap in het onderwijs, die voorziet in een advies- of instemmingsrecht van de MR bij fusies. De interviews met MR-leden vertoonden mede hierdoor een vrij grote onderlinge consistentie.

De interviews geven ons inziens per saldo een goed totaalbeeld hoe in het onderwijsveld vanuit meerdere perspectieven en belangen tegen de fusietoets wordt aangekeken. Niettemin dienen de gepresenteerde opinies over effecten en proces met enige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

Interviewvragen case studies

In de interviews in de case studies kwamen de evaluatievragen die de kwalitatieve effectanalyse betreffen (inclusief eventuele neveneffecten) aan de orde, alsmede de vragen rondom de procesevaluatie en de ervaringen en verwachtingen van betrokkenen en belanghebbenden.

De hoofdvragen die in de case studies aan bestuurders/managers zijn voorgelegd, waren:

1. Proces
 - Hoe heeft u de procedure ervaren?
 - Wat waren in de praktijk de gevolgen van de eisen die de fusietoets stelde en tot welke administratieve lasten heeft dit geleid?
 - In hoeverre is de commissie er volgens u in geslaagd om een onafhankelijk en deskundig oordeel te geven? Wat vond u er goed aan? Wat zou u anders willen?
2. Effecten
 - Heeft de fusie-effectrapportage geleid tot een betere afweging van de voor- en nadelen bij fusies dan voor invoering van de wet?
 - En tot een grotere betrokkenheid van alle relevante stakeholders?
 - Welke overige (neven)effecten heeft de invoering en werking van de fusietoets gehad?
3. Vervolg
 - Wat is er gebeurd c.q. zijn de verwachtingen ten aanzien van de legitimatie/draagvlak in de instelling, de continuïteit/variëteit van het onderwijsaanbod, de onderwijskwaliteit en de financiële positie van de instelling na het besluit van de minister over de voorgenomen fusie?

De hoofdvragen die in de case studies aan vertegenwoordigers van de medezeggenschapsorganen zijn voorgelegd, waren:

1. Proces
 - Hoe heeft de MR de procedure ervaren?
 - Vindt de MR dat hun inbreng en overwegingen voldoende en voldoende tijdig tot hun recht kwamen in het proces?
2. Effecten
 - Vindt de MR dat de fusie-effectrapportage en de fusietoets tot een beter resultaat hebben geleid, c.q. dat zij vanwege de Wet Fusietoets beter zijn gehoord?
3. Vervolg
 - Wat is er in de waarneming van de MR na het besluit over de fusie gebeurd c.q. wat zijn de verwachtingen ten aanzien van de legitimiteit/draagvlak binnen de instelling, de continuïteit/variëteit van het onderwijsaanbod en de onderwijskwaliteit van de instelling?

De interviews waren semi-gestructureerd van aard. Dat betekent dat bovenstaande vragen leidraad waren in het gesprek, maar dat waar relevant verdiepingen en uitweidingen mogelijk waren.

De interviews in het kader van de case studies zijn afgenomen door drie verschillende onderzoekers. In een kwart van de gevallen (de eerste casussen) zijn de interviews gezamenlijk afgenomen door twee onderzoekers, de overige interviews zijn door één van de drie onderzoekers afgenomen. De casusbeschrijvingen plus korte interviewweergaves zijn voor akkoord teruggelegd bij de betrokken organisaties.

De casussen zijn nader beschreven in Bijlage 2, op basis van de beschikbare documenten en de input uit de interviews. Voor een volledige, feitelijke weergave van de adviezen en besluiten fusietoets verwijzen we naar de website van de CFTO (www.cfto.nl). De in de interviews geuite opinies over de uitvoering (proces) en de effecten van de Wet fusietoets zijn geanonimiseerd verwerkt in het hoofdrapport.

4 Kerncijfers fusies en schaalvergroting

4.1 Algemene trend

Gerapporteerd wordt door diverse geïnterviewden dat de afgelopen paar jaar de ambities om samen te werken en te fuseren in het onderwijs (po, vo, so en mbo) zijn toegenomen. Dat hangt met name samen met de krimp van leerlingenaantallen en met het streven naar verbetering van de bestuurskracht om regionaal beleid beter te kunnen vormgeven en bijvoorbeeld in het kader van passend onderwijs krachtiger te kunnen opereren. Elke sector heeft daarbij zijn eigen context. In bijvoorbeeld het mbo is er een heel andere samenwerkingscontext dan in het po. In het po zijn er nog veel éénpitters en is de krimp van leerlingenaantallen al volop gaande. In het mbo is een bijzonderheid dat er een grote diversiteit is aan opleidingen, met veel kleine en kwetsbare opleidingen, waarbij het de taak van het mbo is om in elke regio een arbeidsmarktrelevant opleidingsaanbod te organiseren. Omdat ook in het mbo de krimp reeds voelbaar is, is er een sterkere noodzaak voor instellingen om in samenwerking met andere instellingen en het arbeidsmarktveld tot een (macro)doelmatig onderwijsaanbod te komen. De samenwerkingsbereidheid is in het mbo-veld afgelopen jaren dan ook toegenomen. Dat leidt in het mbo-veld tot verkenning van nieuwe varianten op en modellen van samenwerking, fusies en bestuursvormen, waarbij afzonderlijke instellingen, scholen of opleidingen op een wisselende manier ingebed zijn in een bestuurlijke entiteit of gezamenlijk vormgegeven rechtspersoon. De ruimte die daarvoor in het mbo moet zijn, is nog onderwerp van debat (zie ook hoofdstuk 7).

Ook wordt gesignaleerd dat, ingegeven door de noodzaak van samenwerking, verschillen in denominatie minder dan voorheen een reden zijn om niet samen te werken. Voor bestuurders en ook voor ouders kunnen verschillen in denominatie wel van belang zijn, maar zeker in krimpgebieden zijn die overwegingen in toenemende mate ondergeschikt aan het belang dat wordt gehecht aan het feit dat er überhaupt een school is. Met name in krimpgebieden is de noodzaak van het samenvoegen van kleine scholen zo urgent dat samengaan van scholen (en besturen) van verschillende achtergrond steeds normaler wordt; bij de institutionele fusies in het po gaat het daardoor vaker om de vorming van een informele samenwerkingsschool. Ook bij gemeenten ligt het belang vooral bij het behoud van onderwijsaanbod en worden bestuurlijke en institutionele fusies veelal gezien als voorwaarden om onderwijsaanbod in gebieden met teruglopende leerlingenaantallen te behouden.

Alternatieve samenwerkingsvormen in po en vo

Naar schatting van geïnterviewden zit een derde tot de helft van de onderwijsbesturen in het po en vo in een vorm van structurele bestuurlijke samenwerking. Het grootste deel betreft federaties, een kleiner deel structurele samenwerkingsovereenkomsten (strategische allianties). Een holding blijft een zeldzaamheid. Deze evaluatie heeft onvoldoende informatie opgeleverd om deze aantallen nader te kunnen specificeren. Vanuit het protestants-christelijke onderwijs wordt wel gemeld dat een holding een alternatief kan voor een formeel samenwerkingsbestuur (bestuur met zowel openbaar als bijzonder onderwijs). De holding kan dan bestaan uit aparte poten voor het bijzonder onderwijs en het openbaar onderwijs en ook een of meer formele samenwerkingsscholen bevatten die dan formeel onder de poot bijzonder onderwijs vallen. Vanwege de juridische complicaties en wettelijke beperkingen bij het inrichten van een samenwerkingsbestuur is er tot op heden geen holding als alternatief voor een fusie tot een samenwerkingsbestuur ingericht. Wel is in de interviews aangegeven dat een holding voor het gezamenlijke bestuur van openbaar en bijzonder onderwijs thans door enkele besturen in het protestants-christelijk onderwijs wordt overwogen.

Sinds de Wet fusietoets is het aantal alternatieve samenwerkingsvormen mogelijk licht versneld gegroeid. Dit hangt samen met het in hoofdstuk 6 beschreven 'preventieve effect' van de Wet fusietoets, waardoor sommige bestuurlijke fusies in het po en vo niet verder verkend worden. De betrokken besturen zoeken dan mogelijk alternatieven voor de samenwerking.

Dat kan ook een lichte vorm van samenwerking zijn, zoals een afstemmingsoverleg. Uit het dossieronderzoek blijkt dat bij afgekeurde fusieaanvragen er niet direct een (nieuwe) alternatieve samenwerking zichtbaar is. Ofwel men blijft aansturen op de fusie (met bezwaar en beroep) ofwel gaat zelfstandig verder en zoekt naar alternatieve oplossingen of partners ofwel men blijft doorgaan met de samenwerking die al bestond voor de fusie. Een echt alternatieve samenwerkingsvorm in plaats van de afgekeurde fusie hebben we niet waargenomen. Het gaat hierbij echter om kleine aantallen.

Voor formele samenwerkingsscholen, waarin er een fusie is tussen een school voor openbaar en bijzonder onderwijs, gelden strikte normen (limitatieve goedkeuringsgrond) en complexe juridische eisen. Sprake moet zijn van de situatie dat één van de betrokken scholen met sluiting wordt bedreigd. Deze extra drempels zijn in de wetgeving opgeworpen om de diversiteit van het onderwijs te bewaken en te stimuleren dat scholen met onderwijs op verschillende grondslag zoveel mogelijk zelfstandig blijven voortbestaan. Vanwege deze drempels komen formele samenwerkingsscholen, waarbij de identiteit en grondslagen van de gewezen fusiepartners statutair zijn vastgelegd, weinig voor. Diverse geïnterviewde deskundigen schatten het aantal formele samenwerkingsscholen op drie. Mogelijk zal na de aangekondigde verruiming van de regels voor stichting van een samenwerkingsschool dit aantal stijgen. Het aantal *informele* samenwerkingsscholen is stijgende en wordt door diverse geïnterviewden geschat op thans circa 30 scholen (zie ook paragraaf 6.4).

4.2 Aantal en type fusies per sector

Behoudens het po zijn in de onderzochte periode alle fusies in het onderwijs toetsplichtig. Uit de beschikbare dossiers kan dus een accuraat beeld worden gevormd van de totale aantallen fusies.

In de afgelopen periode 2012-2014 zijn er 271 niet-toetsplichtige scholenfusies in het primair onderwijs geweest (fusies leidende tot een school met minder dan 500 leerlingen) en elf niet-toetsplichtige besturenfusies (fusies leidende tot een bestuur met minder dan 10 scholen). In totaal gaat het om 282 fusies in het primair onderwijs, waarvoor er geen toetsplicht was (bron: DUO). Door de CFTO zijn in dezelfde periode in totaal 113 afzonderlijke fusieaanvragen in behandeling genomen (enkele aanvragen zijn tweemaal behandeld), waarvan er vijf zijn afgekeurd. In totaal gaat het dus om 390 bestuurlijke en institutionele fusies in het onderwijs in de periode 2012-2014. Daarbij komen nog vier fusies in het hoger onderwijs (drie fusieaanvragen bij de CDHO plus een pilotcasus) zodat het totaal aantal fusies op 394 komt.

De onderstaande tabel geeft een samenvattend overzicht van de toetsplichtige en niet-toetsplichtige fusies per sector en naar soort fusie in de periode 2012 - 2014.

Tabel 1: Aantallen en type fusies per sector, 2012-2014

Sector	Besturenfusie	Besturenfusie plus institutionele fusie	Bestuurs-overdracht	Institutionele fusie na bestuurs-overdracht	Institutionele fusie binnen bestuur	Totaal
PO	57	3	1	13	274	348
VO	5	3		1	3	12
WEC	3		1		3	7
MBO		2				2
Intersectoraal	17		2	2		21
HBO		4				4
Totaal	85	8	4	16	280	394

Bron: CFTO en CDHO.

De aantallen wijken iets af van de aantallen in de evaluatie 2015 van de CFTO, omdat soms niet glashelder is om wat voor soort fusie of sector het gaat⁷.

Uit de tabel blijkt dat het overgrote deel van de fusies plaatsvindt in het po. Het grote merendeel van de toetsplichtige fusies in het po is een besturenfusie. Een aantal van die toetsplichtige besturenfusies (circa een vijfde deel) betreft een bestuursoverdracht of bestuurlijke fusie die gepaard gaat met een institutionele fusie, waarbij gelijktijdig met de bestuursoverdracht de overgedragen school fuseert met een school van het andere bestuur. De niet-toetsplichtige fusies betreffen vooral institutionele fusies in het po binnen één bestuursverband. In het vo gaat het om twaalf casussen, die voor het merendeel besturenfusies betreffen, waarbij in vier gevallen dat gepaard gaat met een institutionele fusie. Een kwart van de casussen betreft een scholenfusie binnen een bestuur.

In het speciaal onderwijs (WEC-sector) gaat het om drie besturenfusie en daarnaast een bestuursoverdracht en drie institutionele fusies binnen een bestuur. Het aantal intersectorale fusies is relatief hoog. Dat gaat steeds om een bestuurlijke fusie, waarbij het in twee gevallen gaat om een bestuursoverdracht (waarbij dus het aantal besturen niet afneemt) en in twee gevallen om een bestuursoverdracht waarbij er gelijktijdig een scholenfusie plaatsvindt (waarbij het aantal besturen niet afneemt, maar het aantal instellingen wel). Het aantal intersectorale fusies ligt relatief hoog, doordat elke fusie waarbij een intersectoraal bestuur is betrokken geldt als een intersectorale fusie.

In het mbo en het hbo zijn de aantallen fusies laag. In het mbo zijn er de afgelopen periode slechts twee casussen geweest. Dat betreft een (afgekeurde) fusieaanvraag van ROC Eindhoven (thans Summa College) en ROC Ter Aa en een zeer recente fusieaanvraag van de scholengemeenschap Berechja (bevoegd gezag van het Berechja College voor vo en mbo) en ROC Friese Poort. In die laatste casus heeft de CFTO afgezien van een inhoudelijk oordeel over het fusievoornemen, vanwege de evidente noodzaak van die fusie om sluiting van het Berechja College te voorkomen.

In het hbo zijn er drie fusiecasussen, inclusief een pilotcasus vier. Het gaat in deze gevallen om een institutionele fusie, waarbij er gelijktijdig ook een bestuurlijke fusie is of eraan voorafging.

4.3 Ontwikkeling schaalgrootte in het funderend onderwijs

In deze paragraaf beschrijven we de ontwikkeling van de schaalgrootte in het onderwijs in de afgelopen tien jaar voor de sectoren primair onderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs. De tabellenset waarop deze paragraaf is gebaseerd, is opgenomen in Bijlage 3 bij dit rapport. In het mbo en hbo zijn de afgelopen jaren nauwelijks tot geen fusies geweest, zodat het minder interessant is om de schaalontwikkeling daar te beschrijven vanuit het perspectief van fusies. Aan het slot van deze paragraaf vatten we kort het beeld voor het mbo en hoger onderwijs samen.

Uit de tabellen in de bijlage blijkt ten eerste dat de vestigingsgrootte (aantal leerlingen op één locatie) in het basisonderwijs met circa 217 leerlingen per locatie zeer stabiel is, in het speciaal onderwijs jarenlang heel langzaam steeg, maar afgelopen jaar relatief sterk daalde naar 126 leerlingen en in het voortgezet onderwijs vanaf 2010 langzaam daalt tot nu iets onder de 700. Uit de vestigingsgrootte blijkt geen tendens van schaalvergroting, en eerder een langzame schaalverkleining in het vo. De stabiele gemiddelde omvang in het primair onderwijs is gelet op de krimp van het leerlingenaantal van circa 1,55 miljoen naar circa 1,475 miljoen opmerkelijk en kan worden verklaard door optreden van fusies en sluitingen.

⁷ Zo telt de CFTO de casussen AFO 60, AFO 92 en AFO 135 als intersectorale fusies, waar die in de bovenstaande tabel bij de fusies in het speciaal onderwijs zijn geteld. Ook zijn enkele fusies die de CFTO ziet als intersectorale fusies (AFO 18 en AFO 97) in het bovenstaand overzicht meegeteld in het vo. Zie: CFTO, *Praktijkervaringen van de Commissie Fusietoets Onderwijs en voorstellen voor verbetering*, Den Haag, februari 2015, bijlage 2.

In het primair onderwijs is de instellingsgrootte (meerdere locaties samen van één school, dus de hoofdvestiging plus eventuele nevenvestigingen) nauwelijks groter dan de vestigingsgrootte. Dat komt doordat er in het po weinig nevenvestigingen zijn. Het spectrum is in het po zeer breed, met zeer kleine scholen met enkele leerlingen tot scholen met ruim duizend leerlingen. De spreiding is tot 2010 licht toegenomen en daarna stabiel gebleven.

In het speciaal onderwijs is de gemiddelde instellingsgrootte stijgend, met nu 179 leerlingen. Dat kan worden verklaard doordat het gemiddeld aantal vestigingen per instellingen stijgt. Dat is mede een gevolg van fusies waarbij na de fusie de bestaande locaties open blijven. De spreiding vertoont een gestage en sterke stijging.

In het voortgezet onderwijs is de gemiddelde instellingsgrootte vanaf 2010 stijgend, van 1.382 leerlingen in 2005 tot 1.474 leerlingen in 2013. Aan de ene kant van het spectrum zitten zeer kleine scholen en aan de andere kant een vo-school met ruim 8.000 leerlingen (inclusief nevenvestigingen). De spreiding is relatief constant gebleven, evenals het aantal instellingen (ruim 650).

De tabellen in de bijlage over het gemiddeld aantal vestigingen per instelling bevestigen het voorgaande beeld. In het primair onderwijs is het aantal vestigingen per instelling maar net groter dan 1 (1,02) en stabiel. In het speciaal onderwijs is het aantal vestigingen per school wat hoger en na een stabiele periode van rond de 1,35 vestigingen per instelling in het schooljaar 2013/2014 gestegen naar gemiddeld 1,41 vestigingen per instelling. In het voortgezet onderwijs is het gemiddeld aantal vestigingen per instelling nog wat hoger en al langer stijgend, tot nu gemiddeld ruim twee vestigingen per instelling. Omdat het aantal instellingen in het vo stabiel is, betekent dit dat het aantal vestigingen in het vo is toegenomen.

Ten slotte kijken we naar het bestuursniveau. Op dat niveau wordt de omvang in leerlingenaantal vooral bepaald door het aantal scholen dat onder het bestuur valt. In alle sectoren is een groei van de bestuursgrootte qua leerlingenaantal te zien. De sterkste stijging is zichtbaar in het speciaal onderwijs. In het primair onderwijs is er een gestage stijging van gemiddeld ruim 800 leerlingen per bestuur tien jaar terug tot nu ruim 900 leerlingen per bestuur. Het aantal besturen neemt in het po gestaag af, tot nu ruim 800. In het speciaal onderwijs is dezelfde tendens, maar dan wat versterkt zichtbaar. In het voortgezet onderwijs stijgt het aantal leerlingen per bestuur eveneens gestaag, van gemiddeld ruim 2.700 tien jaar terug naar thans ruim 2.900. In het vo zijn er heel kleine bestuursomvangs, maar ook enkele vanuit de historie zeer grote besturen, met meerdere tienduizenden leerlingen. Het aantal besturen lag voor 2010 gedurende zes jaar stabiel op 306 en neemt daarna licht af tot nu 297 vo-besturen. Intersectorale besturen, met scholen in verschillende sectoren, nemen eveneens in omvang toe, met een relatief sterke stijging van het gemiddeld leerlingenaantal van ruim 4.600 tien jaar terug tot nu bijna 5.300. Het aantal besturen is hier dalende, met 56 besturen in 2005 en nog 48 in 2013.

De tabellen in de bijlage over het aantal vestigingen per bestuur tonen dat in alle sectoren er een stijging is van het aantal vestigingen per bestuur. In het speciaal onderwijs is die stijging relatief het sterkst, met een toename van gemiddeld 2,7 vestigingen in 2005 tot 4,1 vestigingen in 2013. In het po gaat het om een toename van gemiddeld 4,1 vestigingen per bestuur in 2005 tot thans 4,5 vestigingen per bestuur. In het vo stijgt in dezelfde periode het aantal vestigingen per bestuur van 3,6 naar 4,1.

Als we kijken naar het aantal instellingen per bestuur, dan blijkt uit de bijlage dat het gemiddeld aantal scholen per bestuur in het po is gestegen van 4,1 in 2005 naar 4,4 in 2013. De schaalvergroting bij het vo blijkt vooral te zitten in de toename van het aantal vestigingen per instelling; het aantal instellingen per bestuur is stabiel op gemiddeld nog geen twee scholen per vo-bestuur. In het so stijgt het aantal scholen per bestuur langzaam van gemiddeld 1,9 in 2005 naar 2,4 in 2013.

Mbo en hoger onderwijs

In zowel het mbo als het hbo vertoont het aantal instellingen in de afgelopen tien jaar een licht dalende tendens⁸; in het mbo van 74 naar 70 instellingen en in het hbo van 42 naar 40. Het aantal deelnemers is daarbij in het mbo licht gestegen (van 479.000 in 2005 tot 506.000 in 2012) en in het hbo wat harder (in dezelfde periode van 356.000 naar 421.000 studenten). Meer deelnemers bij minder instellingen levert uiteraard gemiddeld meer deelnemers per instelling op. In het wo is het aantal instellingen stabiel, maar is wel in de periode 2005-2012 het aantal studenten met bijna 20 procent gestegen (van 204.000 naar 240.000). Dat leidt uiteraard ook in het wo tot een gemiddeld grotere schaal qua leerlingenaantallen.

Samenvatting en conclusies

Uit de ontwikkeling van de schaalgrootte op diverse niveaus is niet af te leiden dat er een trendbreuk is die samenhangt met de introductie van de Wet fusietoets in 2010 of bij de feitelijke start van de fusietoets in 2011. Als we bijvoorbeeld kijken naar het aantal besturen in het vo dan was dat aantal tot 2010 stabiel en neemt daarna, na de introductie van de Wet fusietoets, juist licht af tot nu 297 besturen.

Samenvattend is verder te concluderen dat het aantal leerlingen per *locatie* stabiel is of zelfs daalt (vo). Voor de menselijke maat die leerlingen en ouders ervaren is vooral de locatiegrootte van belang (zie ook paragraaf 6.5). De schaalvergroting in het funderend onderwijs betreft met name het aantal leerlingen en aantal vestigingen per bestuur; het aantal locaties dat een bestuur beheert, is in het po en vo in de afgelopen tien jaar met zo'n tien procent toegenomen, net als het aantal leerlingen dat onder een bestuur valt. In het speciaal onderwijs is die groei sterker geweest. In het mbo en hoger onderwijs is schaalvergroting vooral een gevolg van stijgende deelnemersaantallen.

8 Bron: OCW, Trends in Beeld 2013. Zie: http://www.trendsinebeeld.minocw.nl/TrendsInBeeld_2013_DEF.pdf

5 Kwantitatieve effectanalyse fusietoets

Een kernvraag in het onderzoek is of fusies die getoetst zijn door middel van de fusietoets een andere ontwikkeling hebben in de mate van legitimatie en keuzevrijheid en of onderwijsinstellingen zich op een menselijke maat organiseren. Het is mogelijk om dit kwantitatief te onderzoeken door middel van verschillende indicatoren voor de mate van keuzevrijheid en menselijke maat voor en na de fusie. Op deze manier ontstaat er inzicht in de ontwikkeling van verschillende indicatoren bij fusies die getoetst zijn, zoals bijvoorbeeld het aantal leerlingen/studenten van een onderwijsinstelling na de fusie. Deze kwantitatieve analyse laat het aspect legitimiteit buiten beschouwing.⁹

5.1 Onderzoeksmethode

Om het effect van de fusietoets zo zuiver mogelijk vast te stellen, is het noodzakelijk om de ontwikkeling bij getoetste fusies te vergelijken met fusies die niet getoetst zijn. Belangrijk hierbij is het feit dat fusies niet willekeurig worden getoetst, maar alleen indien zij voldoen aan bepaalde voorwaarden.¹⁰ Dit brengt met zich mee dat getoetste fusies op voorhand verschillen van niet-getoetste fusies en het niet mogelijk is om zuivere effecten van de fusietoets vast te stellen. Desondanks is het informatief om te toetsen wat het effect van de fusie is geweest en of er sprake is van een additioneel effect van de fusietoets. Het effect van de fusietoets zou dan een zuiver effect kunnen zijn van de toets zelf, maar dit effect zou ook kunnen samenhangen met bepaalde kenmerken van de groep niet-getoetste fusies.

Om een dergelijke analyse uit te voeren, is het noodzakelijk om een experimentgroep en een controlegroep samen te stellen. De groep onderwijsinstellingen die volgens de Wet fusietoets in het onderwijs een formele toetsingsplicht hadden en daarom een fusie-effectrapportage hebben opgesteld, vormt de experimentgroep. De groep onderwijsinstellingen die zijn gefuseerd maar geen formele toetsingsplicht hadden, vormt de controlegroep. Op basis van deze onderzoeksopzet is het mogelijk om een verschil-in-verschil analyse uit te voeren. Deze methode is veelvuldig gebruikt in nationale en internationale economische literatuur om beleid en ook fusies te evalueren. Ook in deze context is het de meest voor de hand liggende methode om het effect van de fusietoets van te stellen.

Het toegepaste model ziet er als volgt uit:

$$\text{Indicator}_x = \chi_i\beta + \partial_1 \text{effect fusie} + \partial_2 \text{Experimentgroep} + \partial_3 \text{Jaareffect} + \theta \text{Effect_fusietoets}$$

- Indicator_x = verschillende indicatoren voor de menselijke maat en keuzevrijheid, waarvoor wordt getoetst of de fusietoets daar effect op heeft gehad.
- $\chi_i\beta$ = kenmerken van de fusie(partijen) die van invloed zijn op de indicatoren voor menselijke maat en keuzevrijheid, bijvoorbeeld of het een institutionele of bestuurlijke fusie betreft.
- Effect fusie = variabele die aangeeft of een waarneming voor of vanaf de fusie is.
- Experiment groep = variabele die aangeeft of de fusie valt binnen de experiment of controlegroep.

⁹ Het aspect legitimiteit is moeilijk kwantitatief te analyseren.

¹⁰ Fusies tussen onderwijsinstellingen in het primair onderwijs worden alleen getoetst indien zij boven de toetsdrempel zitten. De drempel voor besturenfusies is gesteld op tien scholen, omdat in het primair onderwijs een dergelijke bestuursomvang als een hanteerbare schaal wordt beschouwd, waarbij aspecten van schoolnabijheid en menselijke maat goed te combineren zijn met doelmatigheid en efficiency. Voor scholenfusies is de drempel gesteld op 500 leerlingen: ongeveer twee maal de huidige gemiddelde schoolgrootte in het primair onderwijs. Artikel 64a. Wet van 27 januari 2011 tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het invoeren van een fusietoets in het onderwijs.

- *Jaareffect* = variabele waarmee jaarlijkse trendmatige ontwikkelingen in de indicatoren worden ondervangen voor zowel de experiment- als controlegroep.¹¹
- *Effect fusietoets* = variabele waarmee het effect van de fusietoets wordt vastgesteld (betreft een kruising van de variabele fusietoets en ex-post fusie).
- *Effect_fusietoets* = variabele waarmee het effect van de fusietoets wordt vastgesteld (betreft een kruising van de variabele fusietoets en de jaren vanaf de fusiedatum).

Aangezien de fusietoets beoogt te bevorderen dat onderwijsinstellingen zich op een menselijke maat organiseren, zijn de indicatoren dusdanig gekozen dat hier iets over kan worden gezegd. Gekozen is voor de onderstaande, meetbare indicatoren voor de menselijke maat bij een onderwijsinstelling. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de onderzoekers geen uitspraak doen over welke omvang precies als menselijke maat kwalificeert.

Indicatoren voor de menselijke maat

1. Het aantal leerlingen per fusie¹²
2. Gemiddelde aantal leerlingen per onderwijsvestiging binnen een fusie¹³
3. Aantal fte werkzaam per fusie, naar verschillende categorieën¹⁴
 - directie
 - onderwijsgevend personeel
 - verhouding tussen directie en onderwijsgevend personeel¹⁵

Voor het meten van keuzevrijheid is gekozen voor marktaandeel en het aantal scholen binnen een bepaalde kilometerstraal.

Indicatoren voor keuzevrijheid

1. Marktaandeel in leerlingaantal per gemeente per fusie
 - Marktaandeel van betreffende fusieschool = aantal leerlingen per fusie eenheid in de betreffende gemeente gedeeld door totaal aantal leerlingen in de betreffende gemeente
2. Aantal scholen binnen een bepaalde straal per fusie
 - Basisonderwijs: straal van 5 km (diameter is 10 km)
 - Voortgezet onderwijs: straal van 10 km (diameter is 20 km)

11 In het primair onderwijs gelden wettelijke toetsdrempels voor besturen- en scholenfusies. In het voortgezet onderwijs geldt geen toetsdrempel. Derhalve worden alle fusies in het voortgezet onderwijs getoetst vanaf het ingaan van de wet. Het is om deze reden niet mogelijk om fusies in het vo op te nemen in de controlegroep. Bij de enige vo-scholen die als controlefusies zijn meegenomen, hebben de fusies plaatsgevonden voor ingang van de wet en waren daarom niet-toetsplichtig.

12 Voor besturenfusies op bestuursniveau, voor institutionele fusies op brin-niveau.

13 Betreft het aantal leerlingen per fusie gedeeld door het aantal vestigingen per fusie.

14 Alleen beschikbaar voor de periode 2010 tot en met 2013.

15 Betreft het aantal fte directie per vestiging in verhouding tot het aantal fte onderwijsgevend personeel per fusie.

5.2 Hypotheses effect fusie

De variabele *Effect fusie* geeft aan wat er met de indicatoren gebeurt vanaf het jaar waarin de fusie plaatsvindt. Er is sprake van een effect van de fusie indien de coëfficiënt van deze variabele statistisch significant verschilt van nul. Een coëfficiënt van nul impliceert namelijk dat de ontwikkeling voor en na de fusie gelijk is en er geen sprake is van een effect van de fusie.

Menselijke maat

Er is in de wetgeving geen sprake van een maximum aantal leerlingen of personeelsleden van een onderwijsinstelling waaronder nog kan worden gesproken van een menselijke maat. Noch is er een maximale groei van het aantal leerlingen of personeelsleden waarbij niet langer gesproken kan worden van het op menselijke maat organiseren van een onderwijsinstelling.

De uitkomst van een stijgend aantal leerlingen zegt nog niets over de wenselijkheid of onwenselijkheid hiervan. Anderzijds, een daling van het aantal leerlingen beschermt weliswaar de menselijke maat van de onderwijsinstelling maar kan vanwege andere redenen zoals de kwaliteit van het onderwijs, ongewenst zijn. Hierdoor is het voor deze indicatoren niet mogelijk om een specifieke hypothese op te stellen voor de effectiviteit van de fusie.

Keuzevrijheid

Voor keuzevrijheid is evenmin een duidelijk kader beschikbaar om te bepalen wanneer er nog voldoende keuzevrijheid voor ouders en leerlingen is en wanneer niet. Bij de indicatoren van keuzevrijheid - marktaandeel en aantal scholen binnen een bepaalde kilometerstraal - kan wel worden gesteld dat een stijging dan wel een daling onwenselijk kan zijn vanuit het oogpunt van de keuzevrijheid.

Dit geeft de volgende hypothesen:

- Marktaandeel: de wet is effectief in het behouden van keuzevrijheid indien het marktaandeel van de gefuseerde onderwijsinstelling vanaf de fusie niet stijgt. In formulevorm is dit: $Effect\ fusie \leq 0$. Deze variabele kijkt naar de ontwikkeling in het marktaandeel vanaf de fusie voor alle gefuseerde instellingen, zowel de toetsplichtige als de niet-toetsplichtige.
- Aantal scholen binnen een bepaalde kilometerstraal: de wet is effectief in het behouden van de keuzevrijheid indien het aantal scholen binnen een bepaalde kilometerstraal niet daalt. In formulevorm is dit: $Effect\ fusie \geq 0$.

5.3 Data

De gebruikte data bestaan in totaal uit 241 fusies, waarvan 53 getoetste en 188 niet-getoetste fusies. In Tabel 1 is weergegeven hoe de experiment- en controlegroep zijn opgebouwd per kalenderjaar. De totale onderzochte periode heeft betrekking op de jaren 2010 tot en met 2014, waarbij het merendeel van de onderzochte fusies heeft plaatsgevonden in 2012 en 2013. De experimentgroep bevat geen fusies in 2010, omdat de wet toen nog niet gold. Dit geldt tevens voor een groot deel van 2011. Fusies van na 1 augustus 2014 zijn niet meegenomen, omdat er voor deze fusies nog geen data beschikbaar zijn na het fusiemoment.

Tabel 2: Aantal fusies (per jaar)

	Experimentgroep	Controlegroep
2010	0	14
2011	8	13
2012	16	62
2013	25	95
2014	4	4
Totaal	53	188

Bron: DUO, bewerking door SEO Economisch Onderzoek

De experimentgroep wordt overheerst door bestuurlijke fusies. Dit zijn fusies waarbij twee of meer schoolbesturen (bevoegd gezag nummers) zijn betrokken. Bij de controlegroep zijn juist de institutionele fusies in de meerderheid. Hierbij gaat het om fusies tussen twee of meer onderwijsvestigingen (brin-nummers). In zowel de experimentgroep als de controlegroep hebben in de onderzochte periode meer fusies plaatsgevonden in het basisonderwijs dan in het voortgezet onderwijs, zie tabel 4.

Tabel 3: Verdeling bestuurlijke en institutionele fusies

	Experimentgroep	Controlegroep	Totaal
Bestuurlijke fusies	48	37	85
Institutionele fusies	5	151	156

Bron: DUO, bewerking door SEO Economisch Onderzoek

Tabel 4: Verdeling naar sector¹⁶

	Experimentgroep	Controlegroep	Totaal
Basisonderwijs	45	183	228
Voortgezet onderwijs	8	5	13

Bron: DUO, bewerking door SEO Economisch Onderzoek

¹⁶ Er zitten acht intersectorale fusies in het databestand. Bij deze fusies is gekeken welke type vestigingen het meeste voorkomen binnen de fusie; vestigingen voor po of vo. De fusie is toegekend aan de sector met de meeste vestigingen. Dat wil zeggen dat bij een intersectorale fusie die meer po-vestigingen heeft dan vo-vestigingen, de fusie bij het po wordt ingedeeld. De leerlingen bij de vo-vestigingen, worden wel meegenomen in de analyse.

Speciaal onderwijs

Het speciaal onderwijs is in deze kwantitatieve analyse buiten beschouwing gelaten. De leerlingaantallen bij s(b)o ontwikkelen zich anders dan bij regulier onderwijs. Daarnaast zijn er geen leerlingendata beschikbaar voor het jaar 2014 voor speciaal onderwijs. Er zijn twee fusies waarbij alleen speciaalonderwijsvestigingen betrokken waren (één experimentfusie en één controlefusie). Deze twee fusies zijn niet meegenomen. Voorts zijn er enkele fusies waarin een po-bestuur aanvullend één of meerdere vestigingen voor so heeft. Aangezien er voor 2014 geen data zijn voor leerlingenaantallen kan het leerlingenaantal in 2014 een daling vertonen indien de leerlingen van de vestigingen voor so wel voor de jaren 2010 tot en met 2013 zouden zijn meegenomen. Deze daling heeft niets te maken met de fusies en vervuult als zodanig de data. Daarom zijn de leerlingenaantallen voor het so in zijn geheel weggelaten. De ontwikkeling in het leerlingaantal op de so-vestigingen wordt derhalve genegeerd in deze analyse en de conclusies gelden niet voor het speciaal onderwijs.

Naast het verschil in opbouw tussen de experiment- en controlegroep, is er een significant verschil in het uitgangspunt van een aantal indicatoren voor de fusie (zie tabel 5). In Tabel 4 is bijvoorbeeld af te lezen dat het aantal leerlingen per getoetste fusie gemiddeld uitkomt op 639 leerlingen, terwijl dit voor de niet-getoetste fusies 202 is. Hierdoor is ook het aantal fte onderwijsgevend personeel bij niet-getoetste fusies slechts een fractie van dat bij de getoetste fusies. In het marktaandeel en het aantal scholen binnen een bepaalde kilometerstraal van de fusie zijn er minder grote verschillen in de uitgangssituatie tussen de experiment- en controlefusies.

Tabel 5: Ontwikkeling van de indicatoren voor en na fusie

	Experimentfusies					Controlefusies				
	Gem.	Std. dev.	Min.	Max.	N	Gem.	Std. dev.	Min.	Max.	N
<i>Aantal leerlingen per fusie</i>										
Voor fusie	638	433	186	1987	53	202	167	25	1902	188
Vanaf fusie	608	362	178	1644	53	297	250	24	1920	188
<i>Aantal leerlingen per vestiging</i>										
Voor fusie	113	207	9	994	53	88	60	8	634	188
Vanaf fusie	93	149	8	674	53	97	77	8	640	188
<i>Fte directie</i>										
Voor fusie	5,68	8,9	0	42,1	53	0,8	2,8	0	31,2	188
Vanaf fusie	15,67	10,2	0	42,9	53	4,1	10,0	0	106,9	188
<i>Fte onderwijsgevend personeel</i>										
Voor fusie	191,7	94,6	24,2	482,0	53	27,1	3,7	0	1082,9	188
Vanaf fusie	179,0	99,4	0	429,4	53	67,5	133,3	0	1044,4	188
<i>Fte directie/fte onderwijsgevend personeel</i>										
Voor fusie	0,49	0,99	0	4,95	53	0,11	0,45	0	5,89	188
Vanaf fusie	1,67	1,27	0	5,17	53	0,36	0,79	0	6,35	188
<i>Marktaandeel in de gemeente</i>										
Voor fusie	0,34	0,18	0,02	0,78	53	0,11	0,12	0	0,67	188
Vanaf fusie	0,35	0,19	0,02	0,80	53	0,14	0,19	0	1	188
<i>Aantal scholen binnen 5 km straal vanaf fusie</i>										
Voor fusie	28	22	8	99	45	23	24	1	132	183
Vanaf fusie	27	22	7	98	45	22	22	0	143	183
<i>Aantal scholen binnen 10 km straal vanaf fusie</i>										
Voor fusie	14	8	3	27	8	32	24	5	68	5
Vanaf fusie	13	8	7	30	8	33	24	4	72	5

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Door de verschillen in uitgangssituatie tussen de getoetste en niet-getoetste fusies is het niet mogelijk om sec te kijken wat er gebeurt vanaf de fusiedatum. Er dient gecorrigeerd te worden voor verschillen tussen de experiment- en controlegroep.

In de bijlage is beschreven hoe de dataset tot stand is gekomen en welke stappen er zijn gezet in het opschonen van de data.

5.4 Resultaten

Alle indicatoren zijn onderzocht door middel van paneldataregressies met *fixed effects*. Voor elke fusie (zowel in de experimentgroep als in de controlegroep) zijn alle indicatoren maximaal vier jaar (periode 2010-2014) waargenomen en is onderzocht of de fusie dan wel de fusietoets een effect heeft gehad op de ontwikkeling gedurende de onderzochte jaren.

Tabel 6 geeft een overzicht van de gevonden effecten van de fusie en de fusietoets per indicator.

Hieronder wordt gerapporteerd of onder meer het leerlingenaantal vanaf de fusie significant afwijkt van de controlegroep en, zo ja, met hoeveel. Dit effect kan niet worden geïnterpreteerd als het zuivere effect van de fusietoets.

Tabel 6: Overzicht van de gevonden effecten

Indicator	Effect fusie	Effect fusietoets	Periode van onderzoek
Leerlingen per fusie	42,69***	-26,36	2010-2014
Leerlingen per vestiging	17,19***	-14,90**	2010-2014
FTE directie	-5,47***	11,37***	2010-2013
FTE onderwijsgevend personeel	-1,94	-6,60**	2010-2013
FTE directie/FTE onderwijsgevend personeel	-0,66***	1,31***	2010-2013
Marktaandeel in de gemeente	-0,01**	0,01***	2010-2014
Aantal scholen binnen 5 of 10 km	-0,51*	0,53*	2010-2014

* significant op 10%-niveau, ** significant op 5%-niveau, *** significant op 1%-niveau

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Hieronder worden de gevonden effecten per indicator nader toegelicht.

5.4.1 Leerlingaantal

Uit de analyse komt naar voren dat de fusie een statistisch positief effect heeft op het aantal leerlingen van de gefuseerde onderwijsinstelling vanaf de fusie. Het aantal leerlingen van zowel de toetsplichtige als de controlegroep stijgt met circa 43 leerlingen in de periode 2010 tot en met 2014. De additionele ontwikkeling voor getoetste fusies is negatief (daling van circa 26 leerlingen), maar verschilt niet significant van nul.

De fusie heeft ook een positief effect op het aantal leerlingen per vestiging vanaf het jaar van de fusie. Per vestiging gaat het om een toename van circa 17 leerlingen binnen zowel de toetsplichtige als de niet-toetsplichtige fusies. Daar bovenop komt nog een extra effect voor de getoetste fusies. Dit betreft een negatief effect van circa 15 leerlingen. Per saldo is de ontwikkeling van het leerlingaantal per vestiging bij de getoetste fusies twee leerlingen in de periode 2010-2014 en bij niet-getoetste fusies 17 leerlingen. Het verschil in ontwikkeling tussen getoetste en niet-getoetste fusies zou kunnen liggen aan de fusietoets zelf, maar ook aan het feit dat getoetste fusies grotere onderwijsinstellingen betreffen.

5.4.2 Aantal fte werkzaam¹⁷

De fusies hebben een negatief effect op het aantal fte met een directiefunctie in dienst bij de onderwijsinstelling. Dit gaat om circa 5,5 fte minder vanaf het jaar van de fusie zowel in de toetsplichtige als de controlegroep. Dit is een verrassende uitkomst. Verwachting kan zijn dat wanneer de instelling groter wordt vanaf de fusie, het aantal directieleden gelijk blijft of stijgt.

De variabele *effect fusietoets* is juist positief. Dit houdt in dat toetsplichtige onderwijsinstellingen vanaf de fusie circa 11 fte meer aan directie in dienst hebben dan niet-toetsplichtige onderwijsinstellingen. Wederom, dit is deels het effect van het verschil in omvang en de daaruit volgende ontwikkeling van beide groepen.

Het effect van de fusie op het aantal fte aan onderwijsgevend personeel is niet significant. Er is daarom geen statistisch bewijs voor een verandering in het aantal fte aan onderwijsgevend personeel voor alle gefuseerde instellingen vanaf de fusie.

17 Bij DUO is het personeel van een onderwijsinstelling bekend per vestiging, brinnummer en bevoegd gezag-nummer. Daarnaast kan er bij een bevoegd gezag-nummer een categorie bovenschools zijn. Dit zijn personeelsleden die niet kunnen worden toegewezen aan een vestiging en/of brinnummer. Echter blijkt uit de data van DUO dat niet elk bevoegd gezag-nummer deze categorie hanteert. Het is aan de onderwijsinstelling zelf om dit bij DUO aan te geven. Aangezien geen eenduidig beleid bestaat bij de onderwijsinstellingen over deze categorie, is deze weggelaten.

De variabele *effect fusietoets* is significant bij een significantieniveau van 10 procent en negatief. Toetsplichtige onderwijsinstellingen hebben circa 6,5 fte minder aan onderwijsgevend personeel in dienst vanaf de fusie dan niet-toetsplichtige onderwijsinstellingen.

Het effect van de fusie op de verhouding van fte aan directie ten opzichte van onderwijsgevend personeel is significant en negatief. Dit is in lijn met de daling van het aantal fte aan directie vanaf de fusie. Doordat deze daalt, daalt bij gelijkblijvend aantal fte voor onderwijsgevend personeel de verhouding hiertussen.

De variabele *effect fusietoets* is positief. Dat wil zeggen dat het aantal fte aan directie harder stijgt of het aantal fte aan onderwijsgevend personeel harder daalt bij de toetsplichtige onderwijsinstellingen dan bij de niet-toetsplichtige.

Deze uitkomsten moeten wel met een slag om de arm worden geïnterpreteerd. Het is namelijk aan de onderwijsinstellingen zelf om gegevens hierover door te geven en te bepalen of een bepaalde werknemer als directielid werkzaam is of in een andere functie. Het is daarom niet uit te sluiten dat onderwijsinstellingen ieder een andere wijze van boekhouden hierop nahouden waardoor de DUO bestanden hierover niet als volledig zuiver kunnen worden gezien.

5.4.3 Keuzevrijheid

Marktaandeel

Het marktaandeel is berekend op het niveau van de fusie eenheid en per gemeente. Dat houdt in dat leerlingen van alle vestigingen die bij de te fuseren besturen of brin-nummers horen, worden opgeteld. Dit wordt vervolgens gedeeld door het totaal aantal leerlingen in de gemeente. Indien de besturen of onderwijsinstellingen in meer dan één gemeente actief zijn, worden de leerlingaantallen van alle vestigingen in de gemeenten op dezelfde wijze opgeteld en gedeeld door het leerlingaantal in alle relevante gemeenten.

De fusies hebben een licht negatief effect op het marktaandeel van de onderwijsinstellingen vanaf de fusie. Het marktaandeel daalt met 0,7 procent vanaf de fusie. Volgens de eerder geformuleerde hypothese, is de wet effectief in het behouden van de keuzevrijheid als wordt gekeken naar het marktaandeel.

De variabele *effect fusietoets* is positief met een verandering van 1,4 procent. Het marktaandeel van de toetsplichtige onderwijsinstellingen stijgt vanaf de fusie daarom 1,4 procent ten opzichte van niet-toetsplichtige onderwijsinstellingen. Het verschil is echter klein. Er lijkt daarom geen sprake te zijn van een sterk toenemende marktmacht van de toetsplichtige onderwijsinstellingen vanaf de fusie ten opzichte van fusies onder de toetsdrempel.

Gemiddeld aantal scholen binnen een straal van 5 of 10 km

Per vestiging is een straal van 5 (basisonderwijs) of 10 kilometer (voortgezet onderwijs) bepaald. Binnen deze straal is het aantal vestigingen opgeteld (apart voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs). Om het aantal vestigingen per fusie-eenheid te berekenen, is het gemiddelde genomen van het aantal vestigingen binnen de betreffende straal. Ter illustratie: een fusie eenheid bestaat uit twee vestigingen. Vestiging 1 heeft 10 vestigingen binnen een straal van 5 kilometer en vestiging 2 heeft 15 vestigingen binnen deze straal. Het gemiddeld aantal vestigingen voor deze fusie-eenheid komt dan op 12,5. In de bijlage is dit grafisch weergegeven voor één experimentfusie. Deze bestuurlijke fusie-eenheid heeft 10 vestigingen. Elke vestiging heeft tussen de 17 en 34 vestigingen binnen een straal van 5 kilometer. Gemiddeld heeft deze fusie-eenheid 23,8 vestigingen binnen een straal van 5 kilometer (in 2010).

Vanaf de fusie hebben alle onderwijsinstellingen gemiddeld een halve school minder binnen een straal van 5 of 10 kilometer. Hiermee is ook de hypothese voor deze indicator bevestigd en is de wet effectief in het behouden van keuzevrijheid als wordt gekeken naar het aantal scholen binnen een bepaalde kilometerstraal.

De variabele *effect fusietoets* is positief en heeft een coëfficiënt van 0,5. Dat betekent dat toetsplichtige onderwijsinstellingen vanaf de fusie een halve school meer hebben binnen een straal van 5 of 10 kilometer ten opzichte van niet-toetsplichtige onderwijsinstellingen.

Het aantal leerlingen heeft een klein negatief effect op het aantal scholen binnen een bepaalde kilometerstraal. Tot slot zijn er meer scholen binnen de 5 of 10 kilometer als de onderwijsinstelling is gevestigd in een gemeente waar de bevolking in de relevante leeftijdscohorten stijgt.¹⁸

18 5- tot 10-jarigen in het basisonderwijs en 10- tot 15-jarigen in het voortgezet onderwijs.

6 Kwalitatieve effectevaluatie

In dit hoofdstuk behandelen we de effecten van de Wet fusietoets, zoals die uit de case studies, de interviews en het overige dossieronderzoek zijn af te leiden. We kijken naar het effect op het aantal fusies in het onderwijs. Ook is de vraag aan de orde of en in welke mate de Wet fusietoets tot een beter resultaat bij fusies heeft geleid.

Dit hoofdstuk heeft met name betrekking op het po, vo en (v)so. In hoofdstuk 7 is een aparte paragraaf gewijd aan het hoger onderwijs. In het mbo is in de onderzochte periode maar één fusieaanvraag geweest. De mbo-casus is als case studie wel in dit hoofdstuk meegenomen.

In de navolgende paragrafen behandelen we afzonderlijke bouwstenen in deze effectevaluatie. In de conclusies aan het eind van dit hoofdstuk geven we een overzicht van de effecten.

6.1 Preventieve werking Wet fusietoets

Een effect van de Wet fusietoets kan zijn dat fusies worden voorkomen. Door een substantieel deel van de interviewpartners (met name van de zijde van bestuurders, externe adviseurs en brancheorganisaties onderwijs) is gerapporteerd dat de fusietoets inderdaad een preventieve werking heeft. Daarbij gaat het om mogelijke fusievoornemens waarbij duidelijk is dat er vanwege het marktaandeel of de marktpositie in een gemeente of gebied er een significante belemmering is. In bepaalde gevallen schatten bestuurders dan in dat de motieven voor de fusie door de adviescommissie en minister als onvoldoende rechtvaardiging zullen worden beoordeeld. Daarbij komt dat een fusievoornemen sowieso een met onzekerheden en risico's omgeven traject is, dat ook reacties oproept in de omgeving. Aan dat proces voegt de fusietoets extra onzekerheid en wachttijd toe en de fusietoets compliceert tevens de communicatie; gecommuniceerd moet worden dat de fusie onder voorbehoud is van goedkeuring door de minister. Deze onzekerheden maken bestuurders extra terughoudend ten aanzien van fusies.

Vooraf fusies waarbij er op de korte termijn geen directe bedreigingen zijn voor de continuïteit, de kwaliteit of de variatie van het onderwijs, worden nu minder vaak overwogen. Dit hangt ook samen met de in het veld door geïnterviewden waargenomen strikte toepassing van de rechtvaardigingsgronden voor fusies, waarbij voor fusies die niet evident noodzakelijk zijn om de continuïteit of de minimumkwaliteit van één of meer instellingen te waarborgen doorgaans geen rechtvaardiging wordt vastgesteld (zie hoofdstuk 7). Zonder de fusietoets zouden die meer strategische, op verbeterpotentieel (kwaliteitssprong) en op bestuurskracht gerichte fusies vaker verder verkend worden.

Anderzijds gaf ook een flink deel van de bestuurders in de interviews aan zich bij fusieplannen met een mogelijk onzekere uitkomst niet te laten weerhouden door de fusietoets. Een afwerende werking van de fusietoets wordt in elk geval *niet* herkend bij fusieaanvragen waar er een evidente rechtvaardiging voor een fusie is in de vorm van een dreigende sluiting van één of meerdere scholen. Er zijn in deze evaluatie geen aanwijzingen gevonden dat dit soort urgente gevallen, waarin normaliter de fusie goedgekeurd wordt, zijn afgehouden.

Omvang preventieve werking

Exact inschatten van het preventieve effect van de Wet fusietoets is lastig. Op basis van de interviews en case studies kan gesteld worden dat het preventieve effect in absolute zin het grootste is in het primair onderwijs, met meerdere potentiële besturenfusies per jaar die zonder de fusietoets wel verder verkend zouden worden. Uit de interviews en case studies komt het beeld dat ook in de overige sectoren er een preventief effect is. In het vo treedt dat vooral op in landelijke gebieden, waar er vanwege krimp wel fusiebehoefte is maar er gelet op de spreiding van vo-scholen sneller een monopoliepositie is of ontstaat, waarmee de fusietoets een drempel wordt.

In grote delen van Nederland kan lastig worden voldaan aan de eis dat er lokaal of regionaal iets te kiezen moet zijn. Omdat er in het vo minder fusies zijn en de schaal al groter is dan in het po, betreft het in absolute aantallen naar schatting van geïnterviewden in het vo in de ordegrrootte van enkele gevallen per jaar. In het mbo is er bij een fusievoornemen waarbij twee of meer mbo-instellingen of ROC's zijn betrokken, in principe altijd een significante belemmering. Daardoor is er ook in die sector een preventief effect.

Alternatieven voor fusie

In deze gevallen verkiezen besturen mogelijk alternatieve samenwerkingsvormen zoals een personele unie, een holding (koepelstichting) of een coöperatie. Mogelijkheid is evenwel ook dat als het fusietraject als te risicovol wordt ingeschat vanwege de fusietoets, er geen alternatieve samenwerking tot stand komt. In de interviews is door diverse betrokkenen aangegeven dat in veel gevallen een fusie de (sterke) voorkeur heeft, vanwege de grote slag- en daadkracht die een fusie oplevert in vergelijking met alternatieven waaraan mogelijke nadelen kleven als vrijblijvendheid, onduidelijkheid en tijdelijkheid. In de interviews is aangegeven dat het effect van de Wet fusietoets ook is dat bestuurders kunnen denken dat 'niks meer mag'. Het preventieve effect van de Wet fusietoets werkt dan niet in de richting van alternatieve samenwerking, maar in de richting van niet samenwerken. Ook troffen we in de case studies aan dat de Wet fusietoets aanleiding kan zijn om een *andere* fusiepartner te zoeken; dat wil zeggen een partner waarmee de normen voor het marktaandeel niet worden overschreden. In die gevallen leidt de fusietoets niet tot minder fusies, maar tot andere fusies met minder impact op het marktaandeel. In deze evaluatie is onvoldoende informatie verzameld om te kunnen bepalen hoe vaak dit voorkomt.

Adviescommissie kritisch bij rechtvaardiging fusie

In de interviews blijkt dat de normen in de Regeling fusietoets voor een significante belemmering in het veld nogal eens worden geïnterpreteerd als *afkeuringsnormen*. De preventieve werking wordt versterkt doordat in het veld wordt gesignaleerd dat de adviescommissie kritisch is op de door besturen aangereikte fusiemotieven (rechtvaardigingsgronden) en juist wat ruimer kijkt naar de belemmeringen voor een fusie. Uit het dossieronderzoek blijkt dat bij 25 fusieaanvragen waarin er een significante belemmering is, in tien gevallen ook een negatief advies volgt. Bij besturenfusies waarbij het marktaandeel een belemmering is, is er in ongeveer de helft van de gevallen een negatief advies. Voorts weegt de CFTO bij een aantal fusieaanvragen de schaalgrrootte en andere niet expliciet in de beleidsregels als significant omschreven belemmeringen mee in haar conclusies (zie hoofdstuk 7); in enkele casussen draagt dit ook bij aan een negatief advies. Bij besturen met een grote schaal kan dit de risico-inschatting verder beïnvloeden en de afschrikkende werking vergroten. Anderzijds blijkt uit het dossieronderzoek dat de grote meerderheid van de aanvragen met een significante belemmering uiteindelijk wel goedgekeurd wordt. Daar gaan we hierna nader op in, in het perspectief van het preventieve effect.

Effect op fusievoorstellen met mogelijk voldoende rechtvaardiging

De preventie van fusies die leiden tot een beperking van de keuzevrijheid, is een vanuit de doelstellingen van de wet bezien gewenst effect. Kanttekening is dat mogelijk ook fusies waarvoor in de zin van de wet een rechtvaardiging bestaat, worden afgeschrikt. Dat is als volgt toe te lichten. De negatieve adviezen van de CFTO in de afgelopen periode zijn niet alle door de minister overgenomen. In de afgelopen periode zijn er uiteindelijk vijf (eigenlijk vier) afgekeurde aanvragen, vier in het po en één in het mbo. In het vo, waar het preventieve effect met name ook wordt gerapporteerd, is er een enkele afgekeurde fusie, AFO 97, waarbij de staatssecretaris van OCW in het besluit wees op de mogelijkheid een nieuwe fusieaanvraag in te dienen.

Uiteindelijk is er dus ook bij een significante belemmering veel vaker een goedkeuring dan een afkeuring. In deze evaluatie is niet onderzocht in hoeverre fusies die bestuurders ontwijken, bij indiening toch goedgekeurd waren geweest; dat valt ook niet na te gaan omdat uiteindelijk de minister die afweging maakt. Gelet op de hoge goedkeuringskans van ongeveer 80 procent, gecombineerd met een perceptie in het veld van harde afkeuringsnomen, is het evenwel plausibel dat bij de afgeschrikte fusievoornemens er zijn die bij doorzetting wél goedgekeurd waren geweest. In de interviews is met name vanuit de vo-sector gesignaleerd dat het bij het preventieve effect inderdaad mede gaat om fusievoornemens die vermoedelijk wel door de fusietoets zouden komen.

6.2 Preventieve werking voor fusievoorstellen met te weinig draagvlak

Er gaat mogelijk ook een preventieve werking uit van de Wet fusietoets op fusievoorstellen waarvoor te weinig draagvlak is. Fusievoorstellen die noodzakelijke handtekeningen van belanghebbenden ontberen, worden immers niet in behandeling genomen. Deze preventieve werking overlapt met de Wet op de Medezeggenschap in het onderwijs (WMS) waarin is bepaald dat de medezeggenschap instemmingsrecht heeft bij fusies.

De geschillencommissie medezeggenschap heeft recent een uitspraak gedaan, waaruit blijkt dat het bevoegd gezag met goede argumenten moet komen inzake kwaliteit of financiën, als de MR niet achter de fusie staat¹⁹. In de casus wilde een bestuur één van zijn basisscholen, een kleine dorpschool met 23 leerlingen, laten fuseren met een andere basisschool. De medezeggenschapsraad (MR) stemde niet in met het fusievoorstel. De Commissie oordeelt dat de MR in redelijkheid zijn instemming aan het fusievoorstel heeft kunnen onthouden, waarbij het belang van het openhouden van een dorpschool meewoog. Er zijn volgens de geschillencommissie geen zwaarwegende omstandigheden die het fusievoorstel rechtvaardigen. Uit deze uitspraak blijkt dat de geschillencommissie een grondige motiveringstoets op fusies uitvoert, waarbij direct belanghebbenden inspraak hebben.

Bij de WMS is evenwel bij een geschil een gang naar de Landelijke geschillencommissie medezeggenschap nodig. Bij de fusietoets volgt bij elke fusie een uitspraak of het draagvlak er is. De Wet fusietoets voegt daar nog extra waarborgen aan toe, met name de adviesplicht bij betrokken gemeentebesturen, en een bredere afweging van fusieaanvragen met betrekking van de belangen van externe belanghebbenden.

Uit het dossieronderzoek fusietoets blijkt dat in een aantal gevallen de handtekening van de medezeggenschap onder de FER met een (klein) voorbehoud is gezet (met opschortende of ontbindende voorwaarden). Alleen bij voorwaarden die zo zijn geformuleerd dat het medezeggenschapsorgaan zijn instemming lijkt te onthouden totdat voldaan is aan zijn voorwaarden (opschortende voorwaarden), gaat DUO ervan uit dat een verklaring ontbreekt en volgt een verzoek om een goedkeurende verklaring zonder opschortende voorwaarden. In de praktijk is nog niet voorgekomen dat de medezeggenschap in die situatie de instemming niet afgeeft. Bij voorwaarden waaruit blijkt dat er instemming is, tenzij een aantal voorwaarden zich voordoet (ontbindende voorwaarden), gaan DUO en de CFTO uit van een instemmende verklaring en wordt de aanvraag in behandeling genomen.

Fusievoornemens die het ministerie helemaal niet bereiken omdat het draagvlak voor de fusie ontbreekt, zijn niet systematisch onderzocht in deze evaluatie. Dat zou een apart onderzoek vergen. Wel is uit deze evaluatie gebleken dat bij de adviescommissie en bij geïnterviewden gevallen bekend zijn waar een eerder fusietraject is afgebroken waarbij het draagvlak ontbrak. Bij de adviescommissie zijn twee casussen bekend waarbij het dossier incompleet werd bevonden omdat het akkoord van de medezeggenschap ontbrak en waarbij het fusietraject daarna is afgebroken. Niet bekend is of het fusietraject om die reden is afgebroken.

19 Zie: <http://www.onderwijsgeschillen.nl/actueel/artikel/article/364/>

In het veldonderzoek troffen we meerdere casussen aan van thans succesvolle fusies die een historie hadden van één of meerdere mislukte fusiepogingen vanwege gebrek aan draagvlak, vaak met dezelfde fusiepartner. In het veldonderzoek is door nagenoeg alle geïnterviewden benadrukt dat intern draagvlak bij alle belanghebbenden bij een fusie van essentieel belang is en dat bij gebrek aan draagvlak de fusie normaliter ook niet doorgaat. Dat gebrek aan draagvlak kan hangen op één persoon/bestuurder (gebrek aan persoonlijke chemie of gevoelde urgentie) of op gebrek aan draagvlak in breder verband, bij personeel, ouders en leerlingen.

Het is lastig te bepalen in hoeverre de Wet fusietoets - conform de bedoeling van de wetgever - nog een versterkende rol speelt bij de preventie van fusies zonder draagvlak. De leden van medezeggenschapsorganen die wij in deze evaluatie spraken, geven alle aan dat zij ook zonder de Wet fusietoets kritisch naar het fusievoorstel hadden gekeken. De Wet fusietoets en meer specifiek de FER is in enkele gevallen door hen wel als (extra) steun ervaren, in de zin dat het bijdroeg aan de bewustwording van de rol en taken die de medezeggenschapsorganen in het proces hebben.

Kanttekening hierbij is dat in bijna alle onderzochte casussen bleek dat er vanaf de start van het fusietraject een goede verstandhouding en samenwerking was tussen bestuur en medezeggenschap. In één nader onderzochte casus verliep de afstemming met de medezeggenschapsraden over de fusie aanvankelijk stroef. In die casus bleek dat de uiteindelijke verbetering van de afstemming grotendeels losstond - ook in de visie van de medezeggenschapsvertegenwoordiger - van de fusietoets. In een andere case studie (AFO 97) bleek dat de medezeggenschap weliswaar van meet af aan betrokken was bij het traject en zelf de mogelijkheid van fusie had aangekaart, maar dat de FER uiteindelijk in een laat stadium aan de betrokken medezeggenschapsorganen is voorgelegd. Met name de leden van een locatieraad vonden daardoor dat er te weinig tijd was voor raadpleging van de achterban en onthielden zich binnen de MR van stemming. Het overige interne draagvlak voor de fusie was er daar wel. In het overige dossieronderzoek, waarin circa 90 fusieaanvragen zijn bekeken, bleek dat in twee andere gevallen eveneens (kleine) kanttekeningen zijn te zetten bij de betrokkenheid van de medezeggenschapsorganen en andere belanghebbenden. In casus AFO 73 werd een MR in het voortgezet onderwijs laat betrokken bij een fusietraject dat vooral relevantie had voor de tak primair onderwijs van het betreffende intersectorale bestuur. In een tweede casus (AFO 94) werden ouders laat geïnformeerd over een voornemen tot een bestuurlijke fusie; die fusie had echter zeer beperkt gevolgen voor de menselijke maat zoals die door ouders en leerlingen wordt ervaren en er was in deze casus wel draagvlak bij de MR. In de overige dossiers en case studies zijn geen signalen gevonden over een gebrekkige betrokkenheid van de medezeggenschapsorganen. In een aantal dossiers en interviews is vanuit de medezeggenschapsorganen expliciet waardering uitgesproken over de aanpak van het fusietraject en de betrokkenheid van de MR.

Uit de fusietoetsdossiers en de nadere case studie blijkt dus overwegend dat de betrokkenheid van de medezeggenschapsorganen bij de fusie in orde is, dat het interne draagvlak voldoende is en dat overwegend de indruk is dat die betrokkenheid ook zonder de Wet fusietoets tot stand was gekomen. Door de geïnterviewde leden van de medezeggenschapsorganen en vanuit de vakbeweging is aangegeven dat zij zich wel kunnen voorstellen dat in *andere* situaties, waarin de verhoudingen tussen bestuur en medezeggenschap niet goed zijn, de fusietoets een extra stimulus biedt om (uiteindelijk) tegenwicht te bieden aan niet goed met de medezeggenschap afgestemde fusievoornemens. Op dit vlak biedt de wet op de Medezeggenschap in het onderwijs weliswaar ook al waarborgen en de mogelijkheid van het voorleggen van een geschil aan de Landelijke geschillencommissie medezeggenschap. Denkbaar is echter dat in voorkomende gevallen bestuurders het doorgaan van de fusie wel willen laten afhangen van het feit of de medezeggenschap de stap naar de Landelijke geschillencommissie medezeggenschap zet, terwijl in de fusietoets de check op het draagvlak altijd volgt. In deze evaluatie is op dit punt onvoldoende informatie verzameld om hierover uitspraken te doen.

Externe legitimatie: rol gemeenten bij fusietoets

De gemeentebesturen van vestigingen die bij een beoogde fusie betrokken zijn, hebben een adviesrol in de FER. Daarmee is een waarborg ingebouwd dat een fusievoornemen ook wordt afgestemd met de lokale overheden. De gemeenten dragen verantwoordelijkheid voor een goed maatschappelijk en leefklimaat en goede (onderwijs)voorzieningen voor hun inwoners en hebben specifieke verantwoordelijkheden op gebied van de onderwijshuisvesting en het openbaar onderwijs. Met name in gebieden waar vanwege daling van het leerlingenaantal het onderwijsaanbod onder druk staat, zijn gemeenten betrokken bij de aanpak van krimpgerelateerde knelpunten.

In het proces van de fusietoets wordt, blijkens het dossieronderzoek, consistent nagegaan of het advies van de betrokken gemeenten niet ontbreekt. Fusieaanvragen zonder advies van de gemeente worden niet in behandeling genomen. In een aantal gevallen hebben de fusieaanvragers op verzoek van DUO het vereiste advies van de betrokken gemeenten nageleverd, zodat daarna de behandeling van de fusieaanvraag wel verdere doorgang kon hebben. Hiermee stimuleert de Wet fusietoets op directe wijze de afstemming tussen fusieaanvragers en de betrokken gemeenten over de fusie.

De betrokkenheid van gemeenten wordt logisch gevonden, gelet op de verantwoordelijkheden van gemeentebesturen ten aanzien van (de beschikbaarheid van) het openbaar onderwijs, ten aanzien van de onderwijshuisvesting in het funderend onderwijs en, meer in het algemeen, ten aanzien van het waarborgen van een goed leef- en voorzieningsklimaat binnen de gemeentegrenzen, waaronder de zorg voor een passend onderwijsaanbod voor burgers. Overigens is er daarbij wel verschil naar adressanten. Volgens de wet is de *gemeenteraad* uiteindelijk verantwoordelijk voor het toezicht op een voldoende aanbod van openbaar onderwijs, terwijl het verzoek om een advies fusietoets is gericht aan B&W. In het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs zijn de besturen zelf verantwoordelijk voor investeringen in huisvesting.

Bij de rol van gemeenten in het huidige fusietoetsproces zijn enkele kanttekeningen te plaatsen. In deze evaluatie bleek ten eerste dat de gemeenten vaak pas aan het eind van een fusietraject over een concreet fusievoornemen worden geïnformeerd. In alle gevallen hebben de gemeenten in de FER positief geadviseerd. In de interviews bleek dat bij veel fusiepartners de indruk is dat de gemeente er niet uitgebreid inhoudelijk naar keek. Ook door de CFTO is eerder²⁰ geconstateerd dat gemeenten een bescheiden rol spelen bij fusietoetsen in het onderwijs. Volgens de CFTO zouden gemeenten bij hun toetsende/adviserende rol meer kunnen letten op het ontstaan van *regionale bestuursmacht* en het beperken van verdere *schaalvergroting* in verband met de keuzevrijheid. Vanuit de VNG en gemeentezijde is in deze evaluatie aangegeven dat er daarbij een verschil in perspectief is. Voor veel gemeenten, met name in krimpgebieden, is schaalgrootte en bestuursmacht niet het primaire issue; voor gemeenten staat de leefbaarheid in wijken en dorpen en het behoud van onderwijsaanbod en de kwaliteit daarvan voorop, met name in krimpgebieden. Veruit de meeste aandacht gaat daarbij uit naar het primair onderwijs. Gemeenten zien fusies - en in dat kader bestuursmacht en schaalgrootte - eerder als soms noodzakelijke randvoorwaarden voor het behoud van keuzevrijheid en kwaliteit in gebieden waar het onderwijsaanbod onder druk staat. Fusie kan daarbij een antwoord op krimp zijn. In een vijfde deel van de circa 300 uitgebrachte adviezen van gemeentezijde is door de gemeente ook expliciet aangegeven dat 'schaalvergroting positief is'.²¹

In niet-krimpgebieden ligt dit anders. Daar kan voor gemeenten een grote bestuursconcentratie wel een aandachtspunt zijn, omdat dan in het regionale overleg er dominante posities ontstaan.

²⁰ CFTO, Tussentijdse evaluatie, december 2012.

²¹ CFTO, Praktijkervaringen van de Commissie Fusietoets Onderwijs en voorstellen voor verbetering, Den Haag, februari 2015.

Per saldo zijn fusies en het behoud van onderwijsaanbod een belangrijk issue in het contact en overleg tussen onderwijsbestuurders en gemeente, maar bij concrete fusievoorstellen zal een gemeente doorgaans terughoudend zijn en afstand houden tot de bestuurlijke processen in het onderwijs. Bij gemeenten in krimpgebieden is de voorkeur merkbaar om bredere afspraken te maken in plaats van per fusiegeval apart een advies te geven. Een behandeling per fusiegeval kost de gemeente ook relatief veel tijd; naar schatting van betrokkenen vergt een advies gemiddeld circa anderhalve dag werk. Een adviestaak van de gemeente bij regionale, geïntegreerde plannen voor de aanpak van leerlingendalingen, waarin ook afspraken over fusies zijn opgenomen, ligt dan meer voor de hand.

In deze evaluatie is van gemeentezijde ook aangegeven dat er onduidelijkheid is over de gemeenterol. Niet glashelder is op basis van welke criteria en aan wie (de CFTO of de fusieaanvragers?) men adviseert. Door de CFTO is in samenwerking met de VNG en met medewerking van medewerkers van gemeenten een werkgroep geformeerd, die een handreiking voor gemeenten voorbereidt.

6.3 Afgekeurde fusieaanvragen

Een direct effect van de Wet fusietoets ontstaat met het afkeuren van aangevraagde fusies door de minister. In de afgelopen periode (tot september 2014) heeft de adviescommissie tienmaal negatief geoordeeld. De minister heeft zes keer dat negatieve advies overgenomen en de fusie afgekeurd. In geen enkel geval heeft de minister een positief advies van de adviescommissie niet overgenomen en alsnog de fusie afgekeurd. In één geval (AFO 24) is door de betrokken fusiepartners het negatieve besluit bij de rechter aangevochten, die het beroep heeft gehonoreerd. Door OCW is deze casus daarna opnieuw aan de adviescommissie voorgelegd die andermaal negatief adviseerde, waarna de minister positief besloot over het fusievoorstel. Er resteren dan na tien negatieve adviezen vijf negatieve besluiten, waarvan vier in het primair onderwijs en één in het mbo.

Bij de afgekeurde fusieaanvragen gaat het om de navolgende casussen (openbaar in te zien via www.cfto.nl). Daarbij is kort weergegeven wat bij de onderzoekers bekend is over de ontwikkeling en stand van zaken na het afgewezen fusievoorstel.

AFO 5: bestuurlijke fusie tussen twee stichtingen voor primair onderwijs tot één schoolbestuur voor katholiek primair onderwijs, met in totaal 25 basisscholen.

In deze casus is het marktaandeel van 70 procent dat voor het katholiek primair onderwijs te Tilburg zou ontstaan een belemmering. Het marktaandeel voor het gehele po ligt onder de 50 procent. Vanwege de gezonde financiële positie en het bovengemiddelde leerlingenaantal op de betrokken scholen, ontbreekt een noodzaak voor de fusie.

Reactie na afkeuring: door beide besturen is bezwaar aangetekend, hetgeen door de minister ongegrond is verklaard; daarna is door de besturen beroep aangetekend wat eveneens afgewezen is.

Huidige stand van zaken: beide stichtingen zijn na de afgekeurde fusie zelfstandig doorgegaan (bron: jaarverslagen Xpect en SKOTZO).

Bijzonderheid: Met de wijziging van de regeling Fusietoets per 1 september 2014 is expliciet bepaald dat het marktaandeel wordt berekend als deel van het totale onderwijsaanbod en niet naar richting.

AFO 35: bestuurlijke fusie tussen een Vereniging voor Protestants Christelijk Primair onderwijs met 15 basisscholen, en een Vereniging voor Christelijk Speciaal Primair onderwijs en Praktijkonderwijs, bevoegd gezag van één speciale school voor primair onderwijs.

In deze casus is het marktaandeel dat stijgt van 63 naar 67 procent voor de scholen voor primair onderwijs in de betrokken gemeenten, een belemmering.

Reactie na afkeuring: aanvragers hebben na het besluit van OCW bezwaar aangetekend dat ongegrond is verklaard en hebben daarna beroep ingesteld. Op 15 april 2014 heeft de rechtbank de beslissing op bezwaar van de minister vernietigd. Volgens de rechtbank duidt de wetsgeschiedenis op een kwalitatieve beoordeling van fusieaanvragen; artikel 10 van de Regeling voorziet in een kwantitatieve norm; de norm van meer dan 50 procent in het aanbod. De rechtbank oordeelt de Regeling daarom onverbindend. Het ministerie van OCW is tegen deze uitspraak in beroep gegaan bij de Raad van State, die in februari 2015 de vernietiging van het besluit heeft gehandhaafd (zie verder paragraaf 7.6.7 over de jurisprudentie).

Huidige stand van zaken: Na een hernieuwde fusieaanvraag adviseert de CFTO in 2014 positief over de fusieaanvraag vanuit de rechtvaardiging dat vanwege versnelde krimp de continuïteit in gevaar is. Op 13 juni 2014 besluit de minister positief op de nieuwe aanvraag. In oktober 2014 hebben de besturen herbevestigd dat zij samen willen gaan; streefdatum voor de fusie is 1 april 2015 (bron: www.pcbo-dongeradeel.nl).

AFO 45: bestuurlijke fusie van een stichting voor openbaar primair onderwijs met 21 basisscholen en een stichting voor openbaar primair onderwijs met 3 basisscholen.

In deze casus is het marktaandeel dat stijgt naar 53 procent voor de scholen voor primair onderwijs in de betrokken gemeenten, een belemmering.

Reactie na afkeuring: door beide besturen is bezwaar aangetekend, hetgeen ongegrond is verklaard.

Huidige stand van zaken: beide stichtingen zijn zelfstandig verder gegaan.

AFO 74: bestuurlijke fusie van een stichting met 16 rooms-katholieke, protestants-christelijke en openbare basisscholen en een stichting met vier basisscholen op algemeen-bijzondere grondslag.

In deze casus is er een beoogde uitbreiding van een reeds bestaand samenwerkingsbestuur met vier scholen op algemeen-bijzondere grondslag. Op grond van artikel 17 WPO geldt voor dergelijke fusies een limitatieve goedkeuringsgrond; aangetoond dient te worden dat de fusie noodzakelijk is om opheffing of stopzetting van de bekostiging van één van de betrokken scholen te voorkomen. Omdat dit in deze casus niet werd aangetoond, is goedkeuring onthouden. Deze casus is uitgebreider beschreven in de bijlage bij dit rapport.

Huidige stand van zaken: beide stichtingen zijn zelfstandig verder gegaan.

AFO 009: bestuurlijke fusie van twee ROC's.

Er was hier een significante belemmering vanwege de betrokkenheid van twee of meer mbo-instellingen. In deze casus waren de aangedragen fusiemotieven onvoldoende overtuigend als rechtvaardigingsgrond. Deze casus is uitgebreider beschreven in de bijlage bij dit rapport.

Huidige stand van zaken: beide ROC's zijn zelfstandig verder gegaan. Op onderdelen werken beide ROC's op alternatieve wijze samen, op onderdelen (bij bepaalde opleidingen) is er concurrentie.

Per saldo is de opbrengst na zeven negatieve besluiten dat twee fusieaanvragen (één in het po en een intersectorale fusie vmbo/mbo) na procedures alsnog zijn goedgekeurd. Drie bestuurlijke fusies in het po en één in het mbo zijn definitief afgekeurd. Een fusieaanvraag in het vo is afgekeurd, met de mogelijkheid een nieuwe aanvraag in te dienen. Er zijn geen gevallen van afgekeurde institutionele fusies.

De veronderstelling dat samenwerking ook op alternatieve wijze tot stand kan komen, wordt niet ondersteund door de bovenstaande ervaringen bij afgekeurde fusies. Een deel van de partijen die niet mogen fuseren, blijft doorprocederen om de fusie alsnog gedaan te krijgen. Bij de drie blijvend afgekeurde casussen in het po is (nog) geen alternatieve samenwerking zichtbaar. In die gevallen gaat het steeds om een besturenfusie waarbij beoogd is dat een kleine stichting met een vrijwilligersbestuur opgaat in een groter bestuur.

6.4 Effect op de voorbereiding van fusies en de betrokkenheid van belanghebbenden

6.4.1 Toezicht op draagvlak medezeggenschap

Op het punt van de primaire doelstelling van de wetgever bij de FER, het kunnen toezien op de legitimiteit bij een fusie, is duidelijk dat de FER voldoet. In het proces van de fusietoets (zie ook hoofdstuk 7) wordt de FER consistent betrokken. Gebrek aan draagvlak geldt niet als zelfstandige grond voor afkeuring van een fusie, maar wel geldt dat een fusieaanvraag niet in behandeling wordt genomen als de vereiste akkoorden en adviezen van de medezeggenschapsorganen en gemeenten ontbreken. Dit biedt in de praktijk de door de wetgever gewenste waarborg dat in alle (getoetste) fusiegevallen de medezeggenschapsorganen zijn betrokken.

Het feit dat er instemming is, zegt niet alles over de kwaliteit van de betrokkenheid van de medezeggenschap bij het fusietraject. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de CFTO zich een beeld probeert te vormen van die betrokkenheid van de medezeggenschap en de kwaliteit van het draagvlak, met name als er bij de CFTO twijfels zijn aan het draagvlak, maar dat daar grenzen aan zitten. Uiteindelijk is het feit dat de medezeggenschapsorganen de fusieaanvraag voorzien hebben van een instemming of advies, normaliter voldoende grond om het draagvlak te constateren.

6.4.2 Effect op betere voorbereiding fusies

Een kwalitatief effect van de Wet fusietoets kan zijn dat de voorbereidingen van fusies beter verlopen. Er zijn daarbij twee mogelijke effecten:

- Onder invloed van de Wet fusietoets is de fusie beter doordacht (met meer aandacht voor de motieven en voor het compenseren van nadelen van de fusie).
- Onder invloed van de Wet fusietoets worden belanghebbenden, zoals de medezeggenschapsraden eerder, beter en nauwer betrokken bij het fusieproces en verbetert het draagvlak voor de fusie.

Over de FER rapporteren veel geïnterviewden dat de FER een hulpmiddel kan zijn bij het structureren van de fusievoorbereidingen. Met name voor de medezeggenschapsorganen is de FER soms een middel waarmee snel en vroegtijdig een goed overzicht kan worden verkregen van de aandachtspunten en stappen in het fusieproces. De FER stimuleert zo de bewustwording van de belangrijke stappen die moeten worden genomen en kan aldus ertoe leiden dat de betrokkenheid van de medezeggenschap bij het proces vergroot. Wel wordt vanuit de hoek van de medezeggenschap overwegend gerapporteerd dat de FER weliswaar handig is, maar niet heeft geleid tot een wezenlijk ander proces. De FER fungeerde als checklist, maar doorgaans bleek dat de gewenste stappen ook inderdaad waren gezet of waren voorbereid.

Van de zijde van besturen en externe adviseurs wordt overwegend gerapporteerd dat voor hen de FER geen nieuwe elementen bevat of zaken die anders over het hoofd waren gezien in de voorbereiding. Vanuit die hoek wordt eveneens overwegend gemeld dat de FER niet heeft geleid tot een wezenlijk andere aanpak van de fusievoorbereidingen. Gesteld wordt door geïnterviewden dat in het algemeen de onderwijsbesturen in Nederland van voldoende kwaliteit zijn om processen zoals een fusie voldoende gestructureerd en goed aan te pakken, inclusief het betrekken van de relevante belanghebbenden, en dat er in dat proces voldoende check & balances zitten. Ook bestuurders melden echter dat de FER wel een handig hulpmiddel kan zijn om (nog eens) gestructureerd en systematisch de fusievoorbereiding af te vinken (functie van checklist) en een overzicht te creëren. De FER dwingt daarbij tot het expliciet maken van afwegingen en keuzes. Gemeld is ook dat sinds de fusietoets besturen meer zijn gaan nadenken over een fusie en meer bewust zijn van wat daarbij komt kijken. Gemeld is bijvoorbeeld dat de FER aanzet tot het serieuzer in kaart brengen van prognoses, waardoor duidelijker wordt in hoeverre de fusie echt urgent is en dat de kwaliteit van de fusieplannen (de FER) volgens sommigen ook is verbeterd na invoering van de Wet fusietoets. Ook is wel opgemerkt dat vanwege de fusietoets de fusie extra goed onderbouwd werd.

Al met al is er in het veld zeker waardering zichtbaar voor de FER, al blijkt dat de FER in het algemeen niet heeft geleid tot een wezenlijk betere of andere aanpak. Wel is uit de evaluatie aannemelijk dat de FER helpt bij de vroegtijdige bewustwording bij de medezeggenschap van de fusiestappen en (aldus) kan bijdragen aan de betrokkenheid van de medezeggenschap bij het fusieproces. Een substantieel deel van alle geïnterviewden zou de FER willen behouden als hulpmiddel, zij het dat in deze evaluatie geen sterke opvattingen op dit punt bleken. Een kleiner deel van de geïnterviewden zou de FER niet missen en vindt die geen meerwaarde hebben (en enkel meerwerk opleveren) ten aanzien van het eigen fusieplan dat fusiepartners doorgaans opstellen.

Kwalitatief effect van de toetsprocedure voor de medezeggenschapsorganen

In de case studies bleek dat er in bijna al die gevallen een goede en harmonieuze samenwerking was tussen MR en bestuur; in een enkele casus werd de MR aanvankelijk onvolledig betrokken. Wel is, zoals eerder aangegeven, in de case studies en door overige geïnterviewden er op gewezen dat in *andere* gevallen (anders dan de case studies) fusiepartners soms druk uitoefenen op de medezeggenschapsraden en andere belanghebbenden om met de fusie in te stemmen en dat soms de medezeggenschap ook laat of beperkt bij het fusietraject wordt betrokken. In het dossieronderzoek zijn echter slechts in enkele gevallen signalen aangetroffen dat een medezeggenschapsorgaan of de ouders laat of onvolledig bij het fusievoornemen betrokken zijn. Bij de gevallen waarin de medezeggenschapsorganen en ouders niet goed worden betrokken, moet het dan dus vooral gaan om *niet* getoetste fusies. Het feit dat de betrokkenheid van de interne belanghebbenden bij de getoetste fusieaanvragen doorgaans geen knelpunt is, kan er op duiden dat de fusietoets in dit opzicht toch een positieve impuls heeft, onverlet dat dit binnen de case studies niet direct zo wordt gevoeld. Dit zou een nader onderzoek vergen naar de betrokkenheid van interne belanghebbenden bij fusies onder de toetsdrempel.

Uit de interviews/case studies blijkt dat de toetsprocedure bij de adviescommissie zich vaak onttrekt aan de waarneming van de medezeggenschap. Voor de medezeggenschap is de FER duidelijk het meest bepalende element in de fusietoets. Enkele malen is vanuit de hoek van de medezeggenschap opgemerkt dat het feit dat er achter de FER nog een adviescommissie en een toets zit, voor de medezeggenschap een extra steun en drukmiddel kan geven in de gesprekken met de besturen over de fusie. Maar overigens is de opstelling van de FER naar het gevoel van de medezeggenschap het sluitstuk van de fusietoets.

In de gesprekken met de medezeggenschapsleden in de casussen waarin er een *negatief* advies en/of besluit volgde, is door de betrokken leden van de medezeggenschap verbazing daarover uitgesproken. Men had de idee dat de Wet fusietoets beoogde om de positie van de medezeggenschap te versterken en te waarborgen dat de fusie draagvlak heeft. In de case studies met een negatief advies was naar oordeel van de medezeggenschap een voorbeeldig fusietraject doorlopen met nauwe betrokkenheid en instemming van de medezeggenschap. Het negatieve advies leidde dan ook tot grote teleurstelling bij de medezeggenschap en riep vragen op wat daarmee werd beoogd. Vanuit de betrokken medezeggenschapsleden is op dit punt gesuggereerd dat de adviescommissie bij een gebleken breed intern draagvlak voor de fusie, extra zorgvuldigheid zou kunnen inbouwen. De adviescommissie zou bijvoorbeeld bij een fusieaanvraag waarbij de commissie overweegt een negatief advies uit te brengen een (extra) gesprek met de betrokken medezeggenschapsorganen kunnen voeren.

Dit illustreert dat het verwachtingenmanagement bij de fusietoets belangrijk is, vanwege de meervoudige doelstellingen van de wet en de belangentegenstellingen die er kunnen spelen. Belanghebbenden bij een fusie zijn te verdelen in de *interne* belanghebbenden (bestuur, medewerkers, huidige leerlingen en hun ouders) en *externe* belanghebbenden (toekomstige leerlingen en hun ouders, gemeenten, andere scholen en besturen). Bij een fusie is de betrokkenheid van de interne belanghebbenden logischerwijze het grootst. De fusietoets heeft echter een bredere scope aan belanghebbenden en ingevolge de doelstelling van de wet wordt gewogen wat de impact op de keuzevrijheid is bij ouders van kinderen die nog *niet* op de betreffende scholen zitten.

De balans in de afweging tussen interne en externe belangen ligt in de huidige fusietoets wat betreft de *belemmeringen* voor een fusie bij de externe belanghebbenden (keuzevrijheid waarborgen) en wat betreft de *rechtvaardigingsgronden* ook bij de interne belanghebbenden (met name continuïteit en kwaliteit waarborgen). De wet beoogt dus het waarborgen van draagvlak en interne legitimiteit, maar ook bij een groot intern draagvlak kan er een negatief advies en besluit volgen.

Kwalitatief effect van de toetsprocedure voor besturen

Ook voor bestuurders en stafleden is de procedure bij de adviescommissie, na indienen van de fusieaanvraag en de FER, naar hun ervaring veelal een black box. In de onderzochte 87 casussen is er 25 maal een hoorzitting en driemaal een schouw ter plekke. In de interviews blijkt dat naar de beleving van aanwezigen de commissie in een hoorzitting of schouw het fusievoorstel vanuit diverse invalshoeken bekijkt en bespreekt. Daarbij komen volgens geïnterviewden doorgaans geen relevante zaken aan de orde die niet al eerder door de bestuurders waren overwogen. Enkele keren wordt opgemerkt dat de discussie met de commissie bij de betrokken bestuurders/belanghebbenden leidde tot extra bewustwording over bepaalde aspecten, zoals met name het omgaan met de vergrote machtspositie in een regio.

In het dossieronderzoek en cases studies is niet aangetroffen dat gedurende de adviestermijn in overleg nog wijzigingen zijn aangebracht in het fusieplan. Wel doet de commissie in meerdere casussen, soms fundamentele, aanbevelingen richting fusiepartners, waaronder oproepen om af te zien van de fusie of om op alternatieve wijze samen te werken of om na verloop van tijd de fusie weer terug te draaien. Die adviezen van de CFTO aan het veld zijn doorgaans voor kennisgeving aangenomen door fusiepartners.

Interne evaluaties van de fusie

In de FER dienen fusieaanvragers aan te geven op welke wijze zij de fusie evalueren. In de case studies bleek dat de interne evaluaties bij betrokkenen niet echt voor in het hoofd zitten. Dat komt voor een deel omdat een aantal onderzochte fusies nog maar net feitelijk doorgang hadden gehad. Bij navraag is er doorgaans wel de intentie om de fusie te evalueren. Ook bij de geïnterviewde leden van medezeggenschaporganen speelt een *formele* evaluatie niet echt. In de case studies bleek bij hen in het algemeen tevredenheid over het verloop van de fusie; aangegeven wordt dat ook na de feitelijke fusie de verdere ontwikkelingen als gevolg of als nasleep van de fusie herhaaldelijk ter sprake komen in de reguliere overleggen tussen bestuur en medezeggenschapsorganen. In het dossieronderzoek is slechts eenmaal aangetroffen dat een GMR een opmerking maakt over het belang van een interne evaluatie van de fusie.

Al met al lijken de interne evaluaties van fusies overwegend informeel en versnipperd (ad hoc) te worden ingevuld, naar gelang de agenda daartoe aanleiding geeft. Belangrijke bespreekpunten die na de fusie ontstaan, worden los van een eventuele evaluatie doorgaans direct besproken. Een formele interne evaluatie lijkt voor de meeste betrokkenen geen belangrijk issue.

6.5 Effect op samenwerkingsscholen en -besturen

Voor formele samenwerkingsscholen en samenwerkingsbesturen, waarin er een fusie is tussen openbaar en bijzonder onderwijs, gelden zoals al aangegeven strikte normen (limitatieve goedkeuringsgrond; sprake moet zijn van de situatie dat één van de betrokken scholen met sluiting wordt bedreigd) en juridische eisen (het mag geen openbare school of stichting zijn) en is er een relatief complexe juridische bestuursconstructie nodig²².

In met name krimpgebieden in niet-stedelijke gebieden is in deze evaluatie grote behoefte gebleken aan de samenvoeging van kleine, kwetsbare basisscholen in dorpskernen.

22 Zie bijv. Huisman et al, Advies Regeling van samenwerkingsscholen in krimpgebieden, 2014.

Vaak gaat het dan om twee dorpsscholen waarvan de een openbaar en de ander een katholieke of protestants-christelijke grondslag heeft. Mogelijkheid is dan om te kiezen voor een *informele* samenwerkingsschool, waarbij zowel een school voor openbaar als bijzonder onderwijs mogelijk is. In afspraken wordt dan geregeld dat de identiteit van de twee fuserende scholen behouden blijft. Doorgaans is er een identiteitscommissie die na de fusie blijft bestaan en die de openbare en de bijzondere identiteit bewaakt. Een informele samenwerkingsschool wordt door geïnterviewden met ervaring daarmee gezien als een goed en werkbaar alternatief. Bij scholen waar de identiteit belangrijk wordt gevonden, kan de vorming van een informele samenwerkingsschool wel soms een relatief stroef proces zijn. Waar de denominatie minder zwaar ligt, gaat het fusieproces doorgaans ook soepeler. Vanuit protestants-christelijke kring zijn er ook wel bedenkingen bij een informele samenwerkingsschool en gaat de voorkeur uit naar een formele samenwerkingsschool; een informele status geeft in die visie meer risico van verwatering van identiteiten.

Het aantal informele samenwerkingsscholen is stijgende - in de afgelopen periode 2011-2014 waren er circa zes goedgekeurde aanvragen - en wordt door diverse geïnterviewde experts geschat op thans enkele tientallen (circa 30). De Wet fusietoets speelt hierin naar inschatting een betrekkelijk geringe rol. Bij informele samenwerkingsscholen zijn er geen bijzondere belemmeringen vanuit de fusietoets; zij het dat tot de wijziging van de Regeling fusietoets van september 2014 bij een bestuursoverdracht steeds een fusietoets nodig was. Nadien is die toetsplicht er niet meer, mits de gefuseerde basisschool minder dan 500 leerlingen telt. Het is met name vanwege de complexe juridische constructies dat formele samenwerkingsscholen en samenwerkingsbesturen weinig voorkomen, naast uiteraard mogelijke bedenkingen die samenhangen met de eigen identiteit van de school.

6.6 Effect op de menselijke maat

De Wet fusietoets heeft als onderliggend doel om de menselijke maat in het onderwijs te bevorderen. De menselijke maat hangt samen met een groot aantal factoren. De relatie tussen schaalgrootte en legitimiteit (draagvlak in de organisatie en ervaren menselijke maat) is in het onderwijs in het algemeen lastig te leggen, dat wil zeggen dat er geen algemeen patroon zichtbaar is. In deze paragraaf lichten we eerst het verband tussen schaalgrootte en de menselijke maat nader toe. Daarna kijken we naar het mogelijk effect van de wet fusietoets op de menselijke maat.

Schaalgrootte versus menselijke maat

Op basis van de gegevens van de LAKS monitor (een groot tevredenheidsonderzoek onder leerlingen in het voortgezet onderwijs) is in het kader van deze evaluatie gekeken in hoeverre er een samenhang is tussen leerlingentevredenheid en de grootte van de school. Aan leerlingen is in de LAKS-monitor de vraag voorgelegd “Hoe goed vind je jouw school / welk rapportcijfer geef je jouw school?”. Met een statistische multilevel analyse zijn vervolgens de verschillen in antwoorden (de variantie) toegewezen aan (1) leerlingen, (2) locaties en (3) scholen. Aldus is na te gaan in hoeverre verschillen in tevredenheid terug te voeren zijn op verschillen tussen leerlingen, tussen locaties of tussen scholen.

Uit deze analyse blijkt dat 88 procent van de verschillen in tevredenheid verklaard kunnen worden door verschillen tussen leerlingen. Hierbij kan gedacht worden aan geslacht en leeftijd maar ook niveau, leerjaar en bijvoorbeeld “levensinstelling”. Dit houdt dus in dat als er verschillen tussen scholen gevonden worden, dit voor 88 procent te wijten is aan verschillen in de samenstelling van de leerlingenpopulatie. De overige 12 procent komt door verschillen tussen instellingen (2,5%) en met name verschillen tussen locaties (9,5%). Om na te gaan in hoeverre de grootte van de school een invloed heeft op de tevredenheid zijn we uitgegaan van de locatiegrootte. Dit heeft twee redenen: de eerste is dat de locatie meer aansluit bij de beleving bij de leerling. Veel leerlingen associëren ‘school’ met de locatie waar ze les hebben en niet met de administratieve indeling. Een tweede reden is dat uit bovenstaande analyse al blijkt dat er nauwelijks variantie in tevredenheid bestaat die daadwerkelijk aan verschillen tussen instellingen (scholen) kan worden toegeschreven; de locatie is meer bepalend.

Uit de analyse blijkt dat leerlingen op qua leerlingenaantal *grote* locaties over het algemeen *tevredener* zijn dan leerlingen op kleinere locaties. Dit geldt echter niet voor de allerkleinste locaties (met minder dan 250 leerlingen).

Ook uit een literatuurstudie blijken geen harde bewijzen voor negatieve effecten van schaalvergroting van scholen. Dit is in lijn met eerdere conclusies van de onderwijsraad²³. Uit de literatuur komen wel een aantal schoolkenmerken naar voren die van invloed zijn op het welzijn van docenten en studenten en die bij schaalvergroting een aandachtspunt kunnen zijn. Te noemen zijn onder meer:

- Docenten geven aan moeite te hebben met sturing, bureaucratie en resultaatgerichtheid²⁴, maar ervaren ook weinig steun en hebben het idee dat het management ver weg staat van de werkvloer.
- In grotere en professionelere besturen kunnen docenten het gevoel hebben minder inspraak te hebben en zich minder betrokken voelen bij de organisatie. Ook leerlingen/studenten geven aan het belangrijk te vinden inspraak te hebben in de besluiten die worden genomen door de school.
- Het sociale klimaat op een school is van belang: het ontbreken van het gevoel van verbondenheid heeft een negatieve invloed op de tevredenheid van de leerling²⁵.

Het is de taak van de onderwijsbesturen om de verschillende onderdelen van de onderwijsorganisatie op een werkbare manier in te richten en tegelijkertijd de menselijke maat te bewaken. Dat dit mogelijk is, blijkt bij grote instellingen die dat goed georganiseerd hebben, zoals met de university colleges binnen universiteiten. Het is daarbij geen wetmatigheid dat een grote bestuursomvang ook op andere niveaus tot een grotere schaal leidt. Uit de navolgende tabel, waarin de tien grootste besturen in het vo onderling zijn vergeleken en afgezet tegen één-piters blijkt eerder het tegendeel. De tien grootste besturen in het vo vertonen onderling een grote variatie bij het gemiddelde leerlingenaantal per vestiging; dat varieert van 513 tot 934. Gemiddeld is voor deze besturen het leerlingenaantal per vestiging 721. Voor de besturen met één vestiging is het gemiddelde leerlingenaantal met 866 beduidend hoger. Dat is mogelijk te verklaren doordat grotere scholen beter in staat zijn als één-pitter te functioneren; binnen een groter bestuur kunnen kleinere scholen mogelijk beter gedijen.

Tabel 7: Top 10 bestuursomvang o.b.v. aantal leerlingen: aantal vestigingen, aantal leerlingen/vestiging, 2013

Bestuur	Aantal leerlingen		Aantal vestigingen		Leerlingen per vestiging
Ons Middelbaar Onderwijs	62.655	6,4%	73	5,2%	858
Stichting Carmelcollege	36.904	3,8%	50	3,6%	738
Stichting LVO	28.963	3,0%	31	2,2%	934
Vereniging C.V.O. te R'dam eo	20.007	2,1%	39	2,8%	513
Stichting Lucas Onderwijs	16.323	1,7%	26	1,9%	628
Stichting Achterhoek VO	13.787	1,4%	18	1,3%	766
Stichting Quadraam	13.312	1,4%	18	1,3%	740
Stg. Dunamare Onderwijsgroep	12.484	1,3%	22	1,6%	567
Stg. Vgz. Onderw. Haaglanden	12.074	1,2%	17	1,2%	710
ZAAM	11.459	1,2%	22	1,6%	521
<i>Totaal</i>	<i>227.968</i>	<i>23,4%</i>	<i>316</i>	<i>22,5%</i>	<i>721</i>
Alle besturen met één vestiging	113.436	11,6%	131	9,3%	866

Bron: DUO.

Uit het gegeven dat er geen directe causaliteit is tussen schaalgrootte en welzijn, is op te maken dat grote scholen of besturen vaak goed anticiperen op de mogelijke risico's en/of dat er andere effecten en kenmerken optreden bij schaalgrootte die het welzijn weer positief beïnvloeden.

²³ Onderwijsraad (2005), Variëteit in schaal. Den Haag: Onderwijsraad.

²⁴ VOION (2013). Tevredenheid met werken in het voortgezet onderwijs. Verkregen op 18 november, 2014 van <http://www.voion.nl/downloads/c0a8833f-afab-44bd-bb29-2b5750508d33>

²⁵ OECD (2013), PISA 2012 Results: Ready to Learn: Students' Engagement, Drive and Self-Beliefs (Volume III), PISA, OECD Publishing.

Fuseren tot een grote schaal hoeft dus niet te leiden tot een afname in tevredenheid van docenten en studenten en in de praktijk kan het draagvlak bij leerlingen en leerkrachten op een grote school of binnen een bestuur met veel leerlingen en scholen, goed in orde zijn en beter dan in afzonderlijke, kleinschalige gevallen.

Wet fusietoets en de menselijke maat

In de Wet en de Regeling fusietoets is de menselijke maat niet als een op zichzelf staand criterium opgenomen; dat wil zeggen dat er niet rechtstreeks op wordt getoetst. De onderliggende aanname is dat de belanghebbenden bij een fusie (ouders, medewerkers, leerlingen/studenten), ook via de medezeggenschapsorganen, de impact van een fusie op de menselijke maat in het oog houden en hun instemming aan de fusie onthouden als de menselijke maat naar hun mening onder druk komt. In het fusietoetsproces is zichtbaar dat de CFTO in haar adviezen de schaalgrootte en de impact op de menselijke maat wel betreft in haar overwegingen, maar die overwegingen kunnen niet van doorslaggevende betekenis zijn voor het eindoordeel over de fusieaanvraag (zie ook hoofdstuk 7).

Case studies

In deze evaluatie zijn in de case studies en interviews geen aanwijzingen gevonden dat de schaalgrootte op zichzelf genomen een belangrijk aandachtspunt is bij belanghebbenden. Anders gezegd: in de case studies is niet aangetroffen dat het draagvlak minder of kwetsbaar was louter vanwege de schaalvergroting. Anderzijds is wel een aantal keren de positieve kant van schaalvergroting benadrukt en is opgemerkt dat de fusie nieuwe mogelijkheden en mobiliteitskansen biedt voor medewerkers en ook kansen biedt op kennisuitwisseling, kwaliteitsvergroting en behoud of uitbreiding van de diversiteit in het onderwijsaanbod. Schaalvergroting werd doorgaans door interne belanghebbenden en de medezeggenschapsorganen dus niet negatief benaderd, maar eerder als *kans*. Dat ligt met name anders als een van de fusiepartner kampt met financiële of kwaliteitsproblemen; dan met name is er terughoudendheid, ook bij de medezeggenschapsorganen, die verband houdt met de overname van risico's.

In de case studies en het dossieronderzoek is wel goed zichtbaar dat met name bij ouders en medewerkers het behoud van de *eigen identiteit* of de *autonomie* na de fusie belangrijk zijn. De overwegingen op dit vlak bij de medezeggenschapsorganen (ouders en medewerkers) lijken daarbij los te staan van de feitelijke schaal van de fusie. Juist bij een fusie van twee heel kleine basisscholen kan de identiteit het hoofdpunt zijn. Bij een grote bestuurlijke fusie kunnen identiteit en autonomie juist veel minder van belang zijn, als duidelijk is dat voor de scholen die van bestuur veranderen er voor het overige weinig verandert. In het dossieronderzoek is zichtbaar dat bij fusies tot een informele samenwerkingsschool er steeds een identiteitscommissie is of iets vergelijkbaars, samengesteld vanuit medewerkers en ouders, die expliciet toeziet op het behoud van de identiteit van de fuserende scholen. In de case studies is verder enkele keren zichtbaar dat het medezeggenschapsorgaan van de kleinere fusiepartner na de fusie een bijzondere positie houdt (bijv. in AFO 70), om recht te doen aan de eigen cultuur en identiteit van de fusiepartner. Ook is in de case studies zichtbaar dat belang wordt gehecht aan de blijvende herkenbaarheid en identiteit van de 'infuserende' school of scholen. In een casus (AFO 63/105) leidt dit bijvoorbeeld tot een campusvariant waarin de infuserende vo-school een eigen, herkenbare plek krijgt op de gezamenlijke locatie. Ten slotte is in het dossieronderzoek zichtbaar dat bij een besturenfusie de scholen die gaan vallen onder het nieuwe bestuur, doorgaans hun eigen identiteit volledig behouden (bijv. in AFO 53). De impact op de menselijke maat en de keuzevrijheid is dan voor ouders en leerlingen veelal zeer beperkt. Er zijn geen aanwijzingen gevonden in de case studies dat de Wet fusietoets nog een stimulerend effect heeft op het behoud van de menselijke maat bij fusies.

In de interviews met onder meer bestuurders is door hen gesteld dat schaalgrootte enerzijds en de menselijke maat en keuzevrijheid anderzijds ook in hun visie geen direct verband hebben. In de praktijk is volgens hen een grote diversiteit te zien hoe schaalgrootte samengaat met de menselijke maat. In veel gevallen is bestuurlijke schaalvergroting daarbij een noodzakelijke voorwaarde om kleine locaties juist open te houden en de diversiteit te behouden. Daarbij is de impact op de menselijke maat afhankelijk van de bestuursfilosofie van het betrokken bestuur. Sommige onderwijsbesturen hebben als expliciete sturingsfilosofie om zoveel mogelijk autonomie te geven aan de scholen binnen het bestuursverband.

Conclusies

Uit de case studies en het dossieronderzoek blijkt al met al dat bij fusies door medewerkers en ouders vaak sterk gehecht wordt aan behoud van identiteit en autonomie en dat de betrokken besturen daaraan ook meewerken, in verschillende varianten. Dit draagt eraan bij dat ook binnen een groot bestuurlijk verband de eigen identiteit, diversiteit en de menselijke maat behouden kan blijven. Door de grote variëteit is niet te zeggen welk effect de Wet fusietoets hierbij heeft gehad.

6.7 Neveneffecten van de Wet fusietoets

Naast de bedoelde effecten kan de Wet fusietoets ook overige (onbedoelde) effecten hebben. Hieronder geven we een opsomming van door betrokkenen gemelde neveneffecten. We maken hieronder onderscheid tussen positieve en negatieve neveneffecten.

6.7.1 Positieve neveneffecten

Vergroot draagvlak bij positief advies van de adviescommissie

Bij fusies komt nogal eens voor dat de medezeggenschap bij één van de fusiepartners bedenkingen heeft bij de fusie. Dat kan bijvoorbeeld gaan om bedenkingen bij de financiële en personele gevolgen. Dat komt typisch voor bij de (G)MR van een financieel gezonde organisatie die een school of een schoolbestuur in problemen overneemt. In de casussen is aangetroffen dat bij twijfels het advies van de adviescommissie kan helpen om het interne draagvlak te versterken, doordat een onafhankelijke partij er ook naar heeft gekeken. Dat betekent niet dat met het advies en besluit over de fusie de financiële continuïteit is gewaarborgd of dat de fusie per se verstandig is; het advies kan wel ervaren worden als een bevestiging dat de fusie een rechtvaardiging heeft. In één casus bleek het positieve advies van de CFTO van cruciaal belang voor het draagvlak bij een GMR.

Fusietoets belemmert mogelijk de controlefunctie van de MR

In de interviews is signaleerd dat de MR een fusieproces ook juist minder goed kan controleren, omdat men weet dat de CFTO nog een toets doet. De mogelijkheid is er dat in voorkomende gevallen een MR minder snel van haar rechten gebruik zal maken (zoals naar de Geschillencommissie stappen) als de CFTO een toets uitvoert.

Door wachttijd meer gewenningstijd waardoor de feitelijke fusie soepeler verloopt

In veel gevallen vertraagt de fusietoets de beoogde fusie. In die tijd ligt het fusieproces vaak (relatief) stil. Enkele keren is gerapporteerd dat door die extra tijd betrokkenen meer tijd hebben om te wennen aan de fusie en om zich te bezinnen op hun posities in de nieuwe organisatie. Ook is er extra tijd voor het nadenken over praktische zaken die bij de feitelijke fusie van belang zijn. De wachttijd kan er aldus toe leiden dat de feitelijke fusie daarna soepeler en sneller verloopt. Hiermee is overigens niet gezegd dat betrokkenen ook voorstander zijn van zo'n wachttijd; daaraan kunnen immers ook nadelen zitten.

6.7.2 Negatieve neveneffecten

Verschuiving van de fusiedatum

Meest gemeld is dat de beoogde fusiedatum naar achteren verschuift als gevolg van het proces van de fusietoets. De toets vergt veelal meer tijd dan vooraf gedacht door fusieaanvragers. Met name lastig is als door vertraging in procedures niet de voorkeursdatum van 1 januari haalbaar is. Om boekhoudkundige redenen geven besturen vaak de voorkeur aan 1 januari als fusiedatum. Een andere fusiedatum kan tot extra administratie- en verantwoordingskosten leiden, vanwege het moeten werken met een gebroken boekjaar.

Mogelijke overconcentratie op fusie; plan B raakt uit beeld

Fusievoornemens vergen vaak een lange voorbereidingstijd. Omdat een fusie een sterke focus vergt waarbij veel zaken geregeld moeten worden, raken tijdens de voorbereiding alternatieven nogal eens uit beeld. Aan het slot van dat traject is er de fusietoets. De fusiepartners zitten dan vaak in een situatie dat een ander scenario dan een fusie nauwelijks meer denkbaar is. Als de fusie dan wordt afgekeurd, kan er een soort vacuüm ontstaan waarin het vervolg onvoorspelbaar is. Niet zomaar verwacht kan worden dat beoogde fusiepartners daarna ook zonder fusie harmonieus - op een andere manier - zullen samenwerken. De complexiteit en de verschillende krachten die in een regio spelen, kunnen in het geval van een fusie mogelijk goed beheerst worden, maar kunnen zonder fusie ook een andere kant, de kant van concurrentie uitwerken. Bij de meeste gesprekspartners is er ook een duidelijke, sterke voorkeur voor een fusie boven alternatieve samenwerkingsvormen; uit de interviews komen ook signalen dat soms een fusie zelfs de *enige* route lijkt om beoogde regionale partners tot samenwerking te brengen. Met name in krimpgebieden wordt gesignaleerd dat er nogal eens de keuze is tussen of een fusie of elkaar blijven concurreren (met een onzekere uitkomst voor de continuïteit en de variëteit van het onderwijsaanbod in dat gebied).

De casus van de afgekeurde fusieaanvraag van twee ROC's is in dit opzicht interessant. Bij deze fusie was de opzet dat het nieuwe centrale gezag het opleidingspakket van de beide ROC's zou herschikken. Daarbij zouden een aantal kwetsbare opleidingen die door beide ROC's werden aangeboden, worden samengevoegd en opnieuw verdeeld. Direct na afkeuring van de fusie ontstond de urgentie bij het ene ROC om eenzijdig noodmaatregelen te nemen zoals het ontslag van tijdelijke medewerkers en het stopzetten van opleidingen. De situatie dat er eigenlijk geen alternatief voor de fusie voorhanden is, kan dus leiden tot scenario's die de basis voor een alternatieve vorm van samenwerking verzwakken. Bij de ROC's leidde dit proces er toe dat sommige opleidingen bij *beide* ROC's verdwenen.

De Wet fusietoets bevordert dit proces van overconcentratie door te eisen dat een fusie nauwgezet en volledig is voorbereid met de nadruk op een breed draagvlak, en daarna de mogelijkheid te creëren om die fusie af te keuren. Oogmerk van de toets was de alternatieven voor een fusie op de kaart te zetten. In zoverre lijkt de fusietoets niet steeds te voldoen. In de interviews is door een meerderheid van de geïnterviewden aangegeven dat wenselijk is dat veel eerder in het fusietraject er duidelijkheid komt over de goed- of afkeuring van de fusie en ten tweede dat de beslistermijn over de fusieaanvraag wordt verkort.

Dubbel werk

De wachttijd als gevolg van de fusietoets kan er toe leiden dat bepaalde zaken of de communicatie over de fusie moet worden aangepast of overgedaan. Als het uitstel langer duurt dan verwacht, kunnen ook aanpassingen in het tijdpad noodzakelijk zijn, waardoor de planning en praktische zaken opnieuw moeten worden bezien. In de praktijk leidt het uitstel dan tot extra werk en extra communicatie-inzet.

Verlengd traject heeft impact op omgeving en aanmeldingen

De onrust die een beoogde fusie met zich meebrengt, heeft een impact op de omgeving en kan leiden tot daling van de leerlingenaanmeldingen. Doordat de fusietoets het fusietraject verlengt en er bovendien extra onzekerheid wat betreft de doorgang aan toevoegt, kan die impact op de omgeving ook groter zijn.

6.8 Conclusies kwalitatieve effectevaluatie Wet fusietoets

De Wet fusietoets heeft volgens een substantieel aantal geïnterviewden een preventieve werking op fusies. Met name betreft dat fusies in het funderend onderwijs waardoor een marktpositie zou ontstaan van meer dan 50 procent. Ook is mogelijk dat bestuurders kiezen voor een andere fusiepartner, omdat zij met de beoogde fusiepartner de normen voor het marktaandeel in de Regeling fusietoets overschrijden. Bestuurders interpreteren daarbij de normen voor een significante belemmering nogal eens als normen voor afkeuring. In het vo speelt mee dat door de spreiding van scholen de normen voor marktposities in landelijke gebieden snel tot een significante belemmering leiden. Ook wordt de fusietoets gezien als een onzekere factor, met een ervaren hoge kans op een negatief advies/besluit. Achter het preventieve effect zit deels een reële risico-inschatting bij onderwijsbestuurders en deels een misperceptie in het veld; de slaagkans van een fusievoorstel wordt soms lager ingeschat dan die werkelijk is. Aannemelijk is daardoor dat ook fusies zijn afgehouden, waarvoor in de fusietoets voldoende rechtvaardiging zou hebben gebleken.

Het effect van de fusietoets bestaat er verder uit dat zeven fusieaanvragen door de minister zijn afgekeurd. Twee fusieaanvragen (één in het po en een intersectorale fusie vmbo/mbo) zijn na procedures alsnog goedgekeurd. Drie bestuurlijke fusies in het po en één in het mbo zijn definitief afgekeurd. Een fusieaanvraag in het vo is afgekeurd, waarbij de staatssecretaris van OCW wel wees op de mogelijkheid een nieuwe fusieaanvraag in te dienen.

Te concluderen is dat het grootste effect van de Wet fusietoets op het aantal fusies voortvloeit uit het preventieve effect. De uiteindelijke fusietoets is uiteraard een voorwaarde voor dat effect maar heeft als concrete poortwachter zelf een beperktere rol. Dat komt mede doordat de minister ongeveer de helft van de negatieve adviezen niet overneemt. De directe impact van de Wet fusietoets was groter geweest als de adviescommissie een besluit had kunnen nemen over een fusieaanvraag. Dat is een overweging bij de evaluatievraag of het fusiebesluit verzelfstandigd zou moeten worden.

Daarnaast is er een mogelijk effect van de Wet fusietoets op de kwaliteit van de fusievoorbereidingen en de mate waarin belanghebbenden bij het fusietraject worden betrokken. Uit de case studies bleek dat fusietrajecten zorgvuldig waren voorbereid, met nauwe betrokkenheid van belanghebbenden en met name van de medezeggenschap. Ook in het overige dossieronderzoek bleek dat de interne legitimiteit bij fusies goed op orde is. Veel fusietrajecten worden bovendien begeleid door externe adviseurs, die doorgaans vanaf de start van het traject het belang van draagvlak benadrukken. De FER is in dat proces soms een handig hulpmiddel en checklist. In de case studies en overige interviews zijn verder geen aanwijzingen gevonden, noch van bestuurszijde noch van de zijde van de medezeggenschapsraden of andere belanghebbenden, dat de Wet fusietoets heeft geleid tot een wezenlijk betere of andere aanpak van het fusietraject of tot een betere betrokkenheid van belanghebbenden dan zonder de Wet fusietoets het geval zou zijn geweest. Voor de medezeggenschapsraden biedt de FER en het besef dat er een adviescommissie naar kijkt in voorkomende gevallen zo nodig wel extra ruggensteun in het overleg met het bestuur over de fusie. Een toegevoegde waarde kan er mogelijk wel zijn in situaties waarin er geen goede werkrelatie is tussen het bestuur en de medezeggenschap. Omdat de WMS reeds regelt dat een fusie instemming behoeft van de medezeggenschap, wordt er op dit punt in het algemeen een geringe toegevoegde waarde van de Wet fusietoets gezien.

Een belangrijk neveneffect van de Wet fusietoets is dat fusietrajecten langer duren. De fusietoets voegt in veel gevallen enkele maanden tot maximaal een half jaar extra tijd toe aan het complete fusietraject; één op de acht adviezen van de CFTO vergt tussen de vijf en zes maanden. In het geval bezwaar of beroep wordt aangetekend (hetgeen vanzelfsprekend de eigen keuze is van fusieaanvragers), kan de vertraging oplopen tot meer dan twee jaar. Dat wordt uiteraard overwegend als negatief ervaren, maar de extra tijd kan ook ruimte bieden om praktische zaken (nog) beter voor te bereiden en de fusie verder te laten indalen. Een mogelijk neveneffect is verder dat een positief besluit de fusie legitimeert en daarmee bijdraagt aan het interne draagvlak. Een neveneffect is verder dat de Wet fusietoets een overconcentratie op een fusie stimuleert, door strikte eisen te stellen aan de kwaliteit en volledigheid van de voorbereiding. Afkeuring van een fusie na zo'n vaak intensieve voorbereiding betekent dat er vaak geen plan B is. Het vaak onvoorspelbare vervolg na het niet doorgaan van een voorgenomen fusie kan er ook toe leiden dat de keuzevrijheid in een gebied juist vermindert. Daarmee vormen niet alleen fusies, maar ook het *afwijzen* van fusies een risico voor de keuzevrijheid en diversiteit in het onderwijs.

De rol van de gemeenten in de fusietoets is bescheiden. Gemeenten hebben eerder een pro- dan een anti-fusie houding omdat zij bestuurskracht en schaalgrootte randvoorwaarden vinden voor het kunnen behouden van onderwijslocaties in kwetsbare gebieden. Gemeenten adviseren in geen enkel geval negatief bij een fusieaanvraag. Een effect van de rol van de gemeente op de kwaliteit van de fusievoorbereiding of op het draagvlak voor een fusie is in deze evaluatie niet waarneembaar. Wel zijn gemeenten, met name in krimpgebieden, in breder perspectief nauw betrokken bij een geregisseerde, regionale aanpak van krimpende leerlingenaantallen via fusies en samenwerking.

7 Procesevaluatie en werkwijze van de adviescommissies

Het tweede hoofdcluster evaluatievragen betreft het proces en de uitvoering van de Wet fusietoets. In het voorgaande hoofdstuk kwamen zijdelings al elementen van het proces van de fusietoets ter sprake. In dit hoofdstuk bespreken we in de navolgende paragrafen afzonderlijke onderdelen en aspecten van het proces fusietoets. Aan het eind van dit hoofdstuk vatten we de conclusies in samenhang samen. Input voor dit hoofdstuk komt uit de interviews, uit de zeventien case studies en uit het dossieronderzoek waarin circa negentig (inclusief hoger onderwijs) fusietoetsdossiers systematisch zijn bekeken.

Dit hoofdstuk betreft in hoofdzaak de CFTO en haar adviesrol in relatie tot de minister van OCW. De CDHO, die adviseert over de fusietoets in het hoger onderwijs, heeft dermate weinig (vier) casussen behandeld dat daaruit beperkt conclusies over de procesgang zijn te trekken. De procesevaluatie voor het hoger onderwijs beschrijven we afzonderlijk in paragraaf 7.8.

7.1 Procesbeschrijving fusietoets

In het po, vo, (v)so en mbo verloopt het proces van een fusieaanvraag bij toetsplichtige fusies als volgt.

Eerste stap is dat de beoogde fusiepartners een fusieaanvraag en een fusie-effectrapportage invullen. Voor beide documenten zijn modelformulieren beschikbaar. Bij de aanvraag en de FER dienen twee zaken gevoegd te worden, namelijk:

- Een instemmende verklaring of advies van de (G)MR. Volgens de Wet fusietoets dienen de medezeggenschapsraden van tevoren kennis hebben genomen van de FER²⁶. Als de (G)MR niet instemt, dan dient de geschillencommissie dan wel de ondernemingskamer een bindende uitspraak te doen, conform de Wet medezeggenschap op scholen. Deze bindende uitspraak komt in de plaats van de MR-verklaring en dient te worden meegezonden met de aanvraag.
- Een advies van B&W van de betrokken gemeenten. Dit zijn in geval van een bestuurlijke fusie elke gemeente waarin scholen van de fuserende besturen zijn gevestigd en in geval van een institutionele fusie de gemeente(n) waarin de te fuseren scholen zijn gevestigd.

De CFTO roept via haar website op om zoveel mogelijk relevante informatie met de aanvraag mee te sturen, ten behoeve van een goede en voortvarende beoordeling van een fusie-aanvraag. Dit gaat om achtergrondinformatie over het fusieproces, de redenen om te fuseren (financieel, krimp), gemeentelijke prognoses leerlingaantallen en dergelijke.

De volgende stap is dat DUO de aanvraag controleert op compleetheid en zo nodig vraagt om de aanvraag aan te vullen. DUO stuurt een ontvangstbevestiging aan de fusieaanvragers en zendt de compleet bevonden aanvraag door naar de CFTO.

De Regeling fusietoets biedt de CFTO een adviestermin van maximaal acht weken; de minister dient binnen dertien weken op een aanvraag te besluiten. De tijd die nodig is om de aanvraag te completeren, onderbreekt de termijn waarbinnen de minister een beslissing neemt. De termijn gaat weer lopen zodra een aanvraag compleet is bevonden door DUO.

²⁶ De CFTO hanteert het uitgangspunt dat de bespreking van de FER en de besluitvorming door de (G)MR omtrent het voorgenomen fusiebesluit in twee afzonderlijke vergaderingen moet plaats hebben. Zo kan de (G)MR zich een goed beeld vormen van de fusie en is er voldoende tijd om voor- en nadelen zorgvuldig af te wegen. In het dossieronderzoek bleek dat in een groot deel van de gevallen er geen behandeling in twee afzonderlijke vergaderingen is.

De derde stap is de beoordeling van de fusieaanvraag en de advisering door de CFTO. In het feitenonderzoek toetst de CFTO de aanvraag op basis van de in de Regeling fusietoets vastgelegde criteria. Zij baseert zich daarbij niet alleen op de informatie uit de aanvraag en de fusie-effectrapportage, maar doet ook eigen onderzoek op basis van informatie uit andere bronnen. Informatie die nodig is om marktposities te bepalen, betreft de CFTO van DUO. Ook kan de CFTO de expertise van een externe deskundige inroepen; dat doet de CFTO in een handvol gevallen ook. Verder kan de CFTO fusieaanvragers vragen om een inhoudelijke toelichting en/of aanvulling en kan de CFTO een hoorzitting of schouw ter plaatse organiseren om de fusiepartners de gelegenheid te bieden de fusieplannen in een gesprek toe te lichten. Na afronding van het feitenonderzoek brengt de CFTO advies uit aan de minister van OCW.

De voorzitter van de CFTO kan ook besluiten dat een fusie ‘evident onvermijdelijk’ is en de aanvraag direct, zonder nader onderzoek, naar de minister voor besluit doorleiden. In deze evaluatie is gebleken dat deze procedure in de onderzochte periode (tot september 2014) niet is voorgekomen en zeer recent eenmaal is toegepast bij een fusieaanvraag in het mbo met een evidente noodzaak. In alle andere gevallen vond de CFTO een toets noodzakelijk. Wel voert de CFTO in enkele gevallen het reguliere onderzoek in relatief korte tijd uit; dat is dan niet omdat de fusie onvermijdelijk is, maar om fusieaanvragers die een verdedigbare deadline hebben tegemoet te komen. De CFTO heeft een procedure voor zo’n versnelde behandeling: fusieaanvragers die een urgente behandeling van een aanvraag van evident belang vinden, kunnen daartoe een gemotiveerd verzoek indienen bij de Commissie om versneld te adviseren.

Slotstuk van de fusietoets is dat de minister van OCW een besluit over de fusieaanvraag neemt, op basis van het advies van de CFTO. Het besluit wordt met het advies van de CFTO aan de fusieaanvragers gezonden. Voor fusieaanvragers staan de gebruikelijke bezwaar- en beroepsprocedures open.

7.2 De fusie-effectrapportage in het proces

In hoofdstuk 6 beschreven we al dat de FER als instrument overwegend op waardering kan rekenen in het veld. Qua proces speelt mee dat de FER veelal een aanvullende, extra handeling vergt ten opzichte van het eigen fusieplan dat er doorgaans is. In het merendeel van de onderzochte fusies is een eigen fusieplan gemaakt, waarin alle voor die specifieke fusie relevante zaken zijn beschreven. Het opstellen van de FER betekent dan doorgaans dat er ‘knip-en-plakwerk’ uit het fusieplan plaatsvindt. Het merendeel van de geïnterviewden vindt dat de aspecten die in de FER dienen te worden benoemd, logische zaken zijn die in elke fusie aan de orde (dienen te) komen. Een doorsnee fusieplan bevat evenwel vaak meer aandachtspunten en afspraken dan de FER; de FER is dus vaak een selectieve samenvatting van het feitelijke fusieplan. Vaak kost dat knip- en plakwerk weinig tijd (circa een halve dag). Een enkele keer wordt gemeld dat de structuur en de inhoud van de FER zo afwijken van het eigen fusieplan dat het meer tijd kost om de FER in te vullen. Soms wordt vanaf het begin de FER als basis voor het fusieplan genomen en is er geen ander (eigen) fusieplan.

7.3 Administratieve lasten van de Wet fusietoets

In de Memorie van Toelichting bij de Wet fusietoets zijn de administratieve lasten voor alle fusievoorstellen tezamen aanvankelijk geschat op ‘bijna 35.000 euro’ per jaar. Daarna is de raming verhoogd naar 80.000 euro en in de wetswijziging van 1 september 2014 naar ‘bijna 90.000 euro’ per jaar. Die raming is exclusief de kosten bij het ministerie en bij de twee adviescommissies. In deze evaluatie is nagegaan wat in de praktijk de administratieve lasten in het veld zijn van de Wet fusietoets. Dit is gedaan door in de case studies sec te vragen wat in totaal genomen voor alle betrokken de extra inspanningen zijn geweest, die direct zijn toe te schrijven aan het bestaan van de Wet fusietoets. Die uren zijn doorgaans niet bijgehouden, zodat betrokkenen schattingen moesten doen.

Lasten bij fusieaanvragers

Betrokkenen rapporteren dat de Wet fusietoets alles bijeen zo'n één tot twee weken (gemiddeld zo'n 60 uren) extra werk vergt van alle betrokkenen bij de fusie tezamen. Dat gaat om extra werk bovenop de reguliere voorbereidingen van een fusie. Die tijd gaat op aan het opstellen van de FER, het advies van de gemeenten verzamelen, het invullen van de aanvraag, het voorbereiden en bijwonen van een eventuele hoorzitting/schouw en het beantwoorden van aanvullende vragen. De grote verscheidenheid aan fusies heeft niet een duidelijke relatie met de belasting die de fusietoets vormt; die lijkt meer afhankelijk van de vragen en eisen (zoals het bijwonen van een hoorzitting) die de adviescommissie stelt dan van het type fusie. Bij de casussen zien we ook weinig verschillen naar type fusie: hoorzittingen komen we bij de CFTO tegen bij grote besturenfusies, maar ook in gevallen waarin twee kleine basisscholen fuseren.

Bij een jaartotaal van circa 40 toetsplichtige fusieaanvragen beloopt de totale belasting in het veld bij benadering 60 weken of ruwweg 1,5 fte's (inclusief verlof en overhead). Vaak maken bestuurders in een fusietraject gebruik van een ingehuurde externe adviseur. In de gevallen dat er een extern adviseur is, stelt die vaak de FER en de fusieaanvraag op. Dat gaat dan gepaard met uren, die inbegrepen zijn in de geraamde 60 uren extra werk. De perceptie van de extra lasten als gevolg van de Wet fusietoets verschilt behoorlijk. De meeste geïnterviewden vinden de Wet fusietoets 'heel veel' extra werk opleveren, sommige stellen er 'weinig last' van gehad te hebben en dat bovendien het proces grotendeels is uitbesteed aan een extern adviseur. Dat leidt dan tot kosten, maar veel minder tot een eigen tijdsinvestering.

In vier casussen is na een negatief besluit over de fusieaanvraag door de aanvragers bezwaar gemaakt tegen het besluit; in drie gevallen is daarna ook beroep aangetekend bij de rechtbank, waarvan tweemaal succesvol. In die gevallen is de belasting bij de aanvragers logischerwijze veel hoger geweest en heeft de fusietoets ook geleid tot een zeer aanmerkelijke vertraging. In één geval van een succesvol aangetekend beroep heeft de fusietoets tot circa twee jaar vertraging geleid. De administratieve belasting in het geval van bezwaar- en beroepsprocedures is niet meegeteld bij de berekening van de administratieve belasting van de Wet fusietoets.

Daarnaast zijn er in het po ook de niet-toetsplichtige fusies, waarbij wel een FER verplicht is. Dat gaat om samenvoegingen van kleine tot middelgrote basisscholen of om bestuurlijke fusies in het po waarbij minder dan tien scholen zijn betrokken. Gemiddeld schatten we de belasting voor de niet-toetsplichtige scholen in op een halve dag; de tijd die bij toetsplichtige fusies ook ongeveer nodig is voor een FER. Bij een aantal van circa 100 niet-toetsplichtige fusies per jaar levert dit 400 manuren per jaar op, ruwweg 0,3 fte.

Bij het ministerie van OCW leidt de fusietoets tot werk bij DUO te Zoetermeer en bij de beleidsdirecties in Den Haag. Bij DUO bestaat dat uit het beoordelen van de volledigheid van de aanvragen, het doorzenden van de aanvraag naar de adviescommissie en het leveren van door de adviescommissie gevraagde cijfers teneinde marktposities te kunnen bepalen. Bij de beleidsdirecties bestaat het werk uit het voorbereiden van een besluit van de minister op basis van het advies. Een eenvoudig en positief advies van de adviescommissie vergt weinig tijd, maar negatieve adviezen en complexe zaken vergen maatwerk en kosten volgens de betrokken medewerkers veel meer tijd. De totale werkbelasting van de fusietoets bij OCW is daardoor niet goed in te schatten.

Totale lasten

De totale lasten van de Wet fusietoets in het onderwijsveld liggen in de ordegrootte van twee fte. Dat zijn uren die door bestuurders, door externe adviseurs en stafmedewerkers worden gemaakt. Bij benadering begroten we de totale loonkosten (afgezien van huisvesting, ondersteuning en dergelijke) bij de onderwijsinstellingen op circa 250.000 euro. Dat is ongeveer driemaal zo hoog als de raming (tot 1 september 2014) van 80.000 euro per jaar in de Regeling fusietoets.

Omdat de recente wijzigingen in de regeling fusietoets er naar verwachting toe leiden dat minder fusies toetsplichtig zijn, zullen de totale administratieve lasten na 2014 naar verwachting ook dalen.

7.4 Behandeltijd fusieaanvragen

De Regeling fusietoets biedt zoals gezegd de CFTO een adviestermin van maximaal acht weken; de minister dient binnen dertien weken op een aanvraag te besluiten. In de praktijk volgt in een groot aantal gevallen een verlenging van de behandeltermijn tot 26 weken. De behandeltermijn bij de CFTO, gerekend vanaf het moment dat het dossier compleet is ingediend, ligt in de afgelopen twee jaar (2013 en 2014) met gemiddeld 68 dagen dan ook boven de maximale termijn van acht weken die voor een advies staat. In de periode daarvoor was de gemiddelde behandeltijd nog wat langer, met gemiddeld 81 dagen. Van de steekproef van 88 onderzochte dossiers bij de CFTO is minder dan de helft (39 aanvragen) binnen de termijn van acht weken (vanaf datum compleet ingediend) afgehandeld.

In een aantal gevallen is een aanvulling op of aanpassing van de aanvraag nodig, bijvoorbeeld doordat een handtekening of advies ontbreekt of een handtekening met een voorbehoud is gezet. Het dossier is dan nog niet compleet. Deels is de behandeltermijn een gevolg van het feit dat het nogal eens meerdere weken duurt voordat DUO de aanvraag bevestigt en compleet verklaart en doorstuurt naar de CFTO. Die periode bij DUO varieert nogal; soms bevestigt DUO op de dag van indiening de aanvraag en zendt die door, soms duurt dat langer dan een maand. Die tijd is meegeteld bij de behandeltijd in de gevallen dat een aanvraag bij eerste indiening compleet was. Bij de overige gevallen is de adviestermin berekend vanaf het moment van de completering van de aanvraag door de aanvragers.

De behandeltijd bij casussen varieert sterk. De adviestermin varieert van drie dagen vanaf de datum dat een dossier compleet is ingediend, tot 163 dagen. In de nader bekeken 88 dossiers vergden elf aanvragen (12%) een adviestermin vanaf complete indiening van vijf maanden of langer. In geen enkel geval overschreed de behandeltermijn de gestelde termijn van tweemaal dertien weken, maar een adviestermin van vijf maanden of langer laat OCW beperkte tijd voor een besluit binnen de wettelijke termijn van 26 weken. De CFTO raadt op haar website aanvragers aan om rekening te houden met een beslistermijn van 26 weken.

In de gevallen dat een aanvraag nog niet compleet is, kan de fusieaanvraag wel reeds verspreid worden onder de leden van de adviescommissie zodat die zich alvast op de casus kunnen oriënteren en de voorzitter van de adviescommissie zich een oordeel kan vormen of een uitvoerig onderzoek wel nodig is. In het dossieronderzoek zien we dat de CFTO de inhoudelijke behandeling van de aanvraag meermaals reeds oppakt als de aanvraag nog niet compleet is bevonden. In enkele casussen is er bijvoorbeeld een hoorzitting nog voor het moment dat het dossier compleet is bevonden. Om deze reden is het zinvol om ook te kijken naar de behandeltermijn van de adviezen vanaf het moment van allereerste indiening van de aanvraag. Daarbij zijn dan ook de aanvragen meegenomen die bij eerste indiening nog niet compleet waren. Dan blijkt dat de termijn van de eerste indiening van de aanvraag tot aan het advies in de afgelopen twee jaar gemiddeld 79 dagen was en in de periode daarvoor 112 dagen.

De onderstaande tabel geeft een totaaloverzicht. Zichtbaar is dat de behandeltijd in de afgelopen periode is gedaald. In de beginperiode van de CFTO (tot en met 2012) was de behandeltijd vanaf het moment van complete indiening van een aanvraag 81 dagen en bedroeg de totale tijd tussen eerste indiening en advies gemiddeld 112 dagen. Daarna zakt dat tot respectievelijk 68 en 79 dagen. Daaruit is op te maken dat de CFTO gemiddeld minder tijd nodig heeft en dat vertragingen vanwege incomplete aanvragen relatief sterk zijn afgenomen.

Tabel 8: *Behandeltijd fusieaanvragen vanaf datum eerste indiening en datum complete indiening*

	Gemiddelde totale behandeltijd	Vanaf datum complete indiening
2011-2012	112	81
2013-2014	79	68

Bron: Adviezen CFTO, via www.cfto.nl

Reacties vanuit veld op de behandeltermijn

Uit het veldonderzoek blijkt dat de behandeltijd van de fusieaanvraag de meeste fusiepartners is tegengevallen. Ook een verlenging van de behandeltermijn met 13 weken roept veel vraagtekens op in het veld. Bij geïnterviewden is doorgaans niet duidelijk op welke grond de verlenging van de beslistermijn nodig was. De aankondiging van verlenging van de adviestermin volgt nogal eens kort op de indiening van de fusieaanvraag. De verlengingen en lange wachttijd leiden tot nogal wat irritaties en onbegrip bij fusieaanvragers. Ook blijken er nogal eens verwachtingen te zijn ten aanzien van de hoorzitting die vervolgens niet uitkomen. Bij sommige geïnterviewden is er de gedachte dat de hoorzitting het slot is van de behandeltermijn of dat het advies na een inhoudelijke gesprek over de casus snel afgerond kan worden. In de casussen zit echter soms één tot enkele maanden tussen de hoorzitting en het advies. Bij fusieaanvragers blijkt al met al dat de procedure en de functie van de hoorzitting vaak niet duidelijk zijn.

Conclusies

Uit de regeling en de procedures voor de fusietoets blijkt begrip voor het feit dat fusieaanvragers snel uitsluitel willen over hun aanvraag. Dat blijkt uit de mogelijkheid van geen advies/onderzoek bij een evidente fusienoodzaak, uit het doorsturen van fusieaanvragen aan de adviescommissie als de aanvraag nog niet compleet is en uit de mogelijkheid van een versnelde procedure. In de praktijk kost het besluit over de fusieaanvraag vaak meer tijd dan verwacht en meer tijd dan in de regeling is aangegeven. Dat kan ook liggen aan de capaciteit en de faciliteiten bij de adviescommissie. In de navolgende paragraaf kijken we nader naar de aanpak in het toetsproces.

7.5 Adviesproces in relatie tot behandeltijd

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de adviescommissie doorgaans de fusieaanvragen diepgaand bestudeert, uitvoerig onderzoek doet en ook in de conclusies in de meeste gevallen een compleet beeld en een complete beoordeling geeft van de fusieaanvraag. Die inzet zal ontegenzeggelijk bijdragen aan de kwaliteit van de advisering, maar ook aan de behandeltijd. In deze paragraaf bespreken we een aantal aspecten die daarbij van belang zijn.

Inzet hoorzittingen en schouwen

De CFTO maakt vanaf de start van haar werkzaamheden gebruik van hoorzittingen bij de CFTO, waarvoor fusieaanvragers en andere besturen uit het voedingsgebied van de fusieaanvragers worden uitgenodigd. In het afgelopen jaar heeft de CFTO ook enkele keren gebruik gemaakt van een schouw ter plaatse, waarbij er vaak gelegenheid is om meer bij de fusie betrokken belanghebbenden te spreken, zoals een vertegenwoordiging van de MR. De CFTO heeft aangegeven vaker gebruik te willen maken van een schouw ter plaatse, in plaats van een hoorzitting.

In circa 30 procent (27 maal) van de onderzochte casussen heeft de CFTO een hoorzitting belegd met vertegenwoordigers van besturen en andere belanghebbenden, waarvan vier keer in combinatie met een schouw of een telefonisch gesprek. Daarnaast heeft eenmaal enkel een schouw plaatsgevonden en driemaal enkel een telefonisch gesprek.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de CFTO in tien gevallen een hoorzitting belegt, terwijl er (daarna) geen significante belemmering wordt geconstateerd. Dat hangt deels samen met het feit dat de CFTO soms vroeg in het adviestraject een hoorzitting belegt. In bijvoorbeeld AFO 18 (zonder significante belemmering) volgt een uitnodiging voor een hoorzitting acht dagen nadat DUO het dossier compleet bevindt. De functie daarvan voor de CFTO is dan een nadere oriëntatie op de fusieaanvraag. De vraag is of het zinvol of wenselijk is om een hoorzitting te organiseren als er geen belemmering voor de fusie is. In de hoorzittingen wordt doorgaans de fusieaanvraag vanuit een zeer breed perspectief besproken, hetgeen in het geval er geen belemmering is voor een fusie geen duidelijke toegevoegde waarde heeft. De CFTO positioneert nu al vaak de hoorzitting aan het eind van een adviestraject. Een mogelijkheid is om een hoorzitting of een schouw consequent aan het eind van het adviestraject in te zetten en bijvoorbeeld alleen als er een concept negatief advies is opgesteld of als er nog gerede twijfels zijn bij de adviescommissie.

Aanvullend, onafhankelijk onderzoek

In een viertal casussen laat de CFTO aanvullend onderzoek uitvoeren als second opinion naast de door de fusieaanvragers aangedragen cijfers en ramingen. Dat gaat om herbeoordelingen van leerlingenprognoses en in twee gevallen om een onafhankelijke herbeoordeling van de financiële posities en risico's bij fusieaanvragers.

Standaard beoordeling van alle rechtvaardigingsgronden

Verder zien we dat de CFTO in de meeste gevallen waarin er *geen* significante belemmering is, toch ook de rechtvaardigingsgronden bespreekt. Dat is voor het advies niet meer relevant terwijl dit wel bijdraagt aan de lengte van het adviestraject. Waar er wel sprake is van een significante belemmering, is het onderzoek steeds volledig. In bijvoorbeeld advies AFO 28 stelt de commissie vast dat er in het aspect continuïteit 'op zichzelf een rechtvaardiging voor onderhavige fusie kan worden gevonden'. Daarna onderzoekt de commissie ook uitgebreid het fusiemotief dat het vrijwilligersbestuur kwetsbaar is. Mogelijkheid is om niet steeds in te gaan op (alle) rechtvaardigingsgronden, met name als er geen belemmering is voor de fusie. Bijvoorbeeld in AFO 75 stelt de CFTO aanvullende vragen naar aanleiding van de rechtvaardigingsgronden, terwijl er geen significante belemmering is vastgesteld.

In de gevallen waarin er geen significante belemmering is vastgesteld en de CFTO dus positief adviseert, oordeelt de commissie deels negatief over de rechtvaardigingsgronden. Dat negatieve oordeel kan bij het ontbreken van een significante belemmering niet leiden tot een negatief advies. Een belangrijke overweging hierbij is dat een negatief oordeel over de fusiemotieven bij fusieaanvragers tot irritaties kan leiden en bovendien het interne en externe draagvlak kan schaden voor een fusie die toch wel doorgaat. Anderzijds voedt een reflectie op de rechtvaardigingsgronden de kennis bij de adviescommissie van wat er speelt in de praktijk.

Vertragingen bij DUO

Uit de dossiers blijkt ten slotte, zoals aangegeven, dat soms een vertraging optreedt doordat DUO pas na enkele weken na ontvangst van de fusieaanvraag de ontvangst bevestigt dan wel, bij gebleken omissies, fusieaanvragers verzoekt om het dossier te completeren.

Conclusies

Uit het dossieronderzoek blijkt dat een substantieel deel van de fusieaanvragen niet binnen de in de Regeling fusietoets gestelde termijn kan worden afgehandeld. In het veldonderzoek is gebleken dat de soms lange wachttijd bij de fusietoets tot onvrede en onbegrip leidt. Een verkorting van de procedure zou sterk worden gewaardeerd. Een nadere analyse van de procesgang en aanpak van alle fusieaanvragen zou op onderdelen kunnen leiden tot efficiëntie- en tijdswinst.

7.6 Normenkader in de praktijk en jurisprudentie

Normenkader adviescommissie CFTO

Hiervoor is omschreven dat het normenkader in de Regeling fusietoets in principe ruimte biedt. Uit de wetsgeschiedenis is af te leiden dat de Wet fusietoets bedoeld is om schaalvergroting en fusies af te remmen. De ruimte die de wet en regeling daarbij binnen dat kader bieden, is gecreëerd om maatwerk mogelijk te maken. Dat laat onverlet dat de CFTO bij de start van de fusietoets goede redenen had om de wettelijke opdracht en het wettelijke kader als strikt en restrictief ten aanzien van fusies op te vatten. De Memorie van toelichting bij de Wet fusietoets stelt dat scherpe toetsing is gewenst als de keuzevrijheid significant wordt bedreigd. In de toelichting op de Regeling fusietoets wordt gesteld dat bij een significante belemmering in principe een negatief advies moet volgen en dat de minister dit dan zwaar moet wegen. Ook bij de formulering van de rechtvaardigingsgronden is de regeling kritisch getoonzet ten aanzien van fusies; kritisch moet worden bekeken of de instelling in kwestie daadwerkelijk op omvallen staat met het oog op bijv. leerlingenkrimp/continuïteit, dat de kwaliteit inderdaad alleen maar geborgd kan worden door fusie of dat er binnen de financiële mogelijkheden echt geen andere optie is dan fusie. Ook is omschreven dat bestuurders in de FER dienen te onderbouwen dat alternatieven voor fusie niet mogelijk zijn. Verder laat de regeling bij de significante belemmeringen ruimte aan de minister en de adviescommissie om ook scherper te zijn dan de genoemde normen voor marktaandelen. Bij de start van de fusietoets in 2011 speelden er bovendien incidenten bij grootschalige onderwijsinstellingen. Het maatschappelijke en politieke klimaat was duidelijk kritisch ten aanzien van verdere schaalvergroting.

In die context is de commissie aan het werk gegaan en heeft ze invulling gegeven aan de politiek gewenste en in de wet en regelgeving omschreven kritische beoordeling van fusies. In het algemeen is daarbij vast te stellen dat de CFTO de ruimte die de Regeling fusietoets biedt om een significante belemmering vast te stellen, ook benut in haar adviezen. De ruimte die de regeling biedt bij de rechtvaardigingsgronden benut de CFTO weloverwogen minder. We lichten dit hieronder nader toe.

7.6.1 Interpretatie door de CFTO van de significante belemmeringen

Bij de significante belemmeringen interpreteert de CFTO ten eerste enkele in de wet genoemde significante belemmeringen op een restrictievere wijze dan in de Regeling fusietoets is omschreven. Dat gaat om het volgende:

Marktaandeel in één gemeente

In bijvoorbeeld casus AFO 59 constateert de CFTO een significante belemmering op grond van het feit dat er in één van de gemeenten een marktaandeel van meer dan 50 procent was. Ook bijvoorbeeld in adviezen AFO 62 en AFO 88 wordt het marktaandeel per gemeente benaderd als een significante belemmering. De Regeling fusietoets stelt dat er in ieder geval een significante belemmering is indien in het *totaal* van de gemeenten waarin de te fuseren scholen staan, een marktaandeel ontstaat van meer dan 50 procent.

Marktaandeel naar denominatie

Bij het marktaandeel naar denominatie wordt in de toelichting bij de Wet en de Regeling fusietoets gesteld dat het een voorkeur heeft dat de keuzevrijheid ook naar richting behouden blijft, maar daar zijn geen harde normen voor gesteld. De expliciet omschreven norm voor een significante belemmering betreft het marktaandeel als deel van het totale onderwijsaanbod. De CFTO beschouwt een marktaandeel naar richting van meer dan 50 procent ook als een significante belemmering. Bijvoorbeeld in advies AFO 5 of in advies AFO 19 wordt een marktaandeel naar richting een ‘aanleiding’ genoemd om een bestuurlijke fusie af te keuren. In het besluit op basis van het advies AFO 5 neemt de minister de redenatie van de CFTO over en ook in de beroepsprocedure bij de rechter hield het besluit stand.

Met de wijziging van de Regeling fusietoets per 1 september 2014 is expliciet geregeld dat enkel een marktaandeel berekend over het totale onderwijsaanbod een significante belemmering kan zijn.

Marktaandeel naar denominatie in één gemeente

In advies AFO 61 beschouwt de CFTO een hoog marktaandeel naar richting in één gemeente als significante belemmering. Die redenering neemt de minister in het besluit naar aanleiding van advies AFO 61 niet over, onder verwijzing naar artikel 10 van de Regeling fusietoets.

Marktaandeel in het speciaal onderwijs

Artikel 12 van de Regeling fusietoets bepaalt dat in het speciaal onderwijs bij een bestuurlijke fusie in ieder geval sprake is van een significante belemmering indien er een marktpositie ontstaat waarbij de door de fusie ontstane rechtspersoon meer dan 50 procent van het onderwijsaanbod van de betreffende onderwijssoort in het (v)so in Nederland verzorgt. De Regeling fusietoets is op dit punt zo te interpreteren dat de wetgever fusies in de WEC-sector in het kader van de fusietoets niet te veel heeft willen belemmeren. De CFTO hanteert, met verwijzing naar artikel 66c van de WEC dat de effecten van fusies regionaal benoemt, een benadering waarbij het marktaandeel wel binnen het regionale voedingsgebied wordt bepaald. Deze keuze maakt de CFTO expliciet in het advies AFO 60 van 24 mei 2013 en past zij vervolgens toe op alle bestuurlijke fusies in het speciaal onderwijs die haar daarna zijn voorgelegd.

Marktaandeel in stedelijke gebieden

In de adviezen AFO 53 en AFO 70 noemt de CFTO marktaandelen van iets minder dan 35 procent in een stedelijk gebied een belemmering. Tot september 2014 gold een marktaandeel van 50 procent als significante belemmering. In de wijziging van 1 september 2014 is opgenomen dat in (zeer) stedelijke gebieden een marktaandeel van 35 procent een significante belemmering is.

Voorts hanteert de CFTO bij de bepaling of er een significante belemmering is ook criteria die niet expliciet in de Regeling fusietoets zijn opgenomen. Dat gaat om het navolgende.

Belemmeringen bij intersectorale fusies

De CFTO ziet bij intersectorale fusies directe belemmeringen in de keten bij de keuzevrijheid. Als bijvoorbeeld een vmbo-school samenwerkt met een mbo-instelling kan dat ertoe leiden dat vmbo-leerlingen richting de mbo-partner geleid worden (door de CFTO omschreven als fuikwerking). In advies AFO 123 verwoordt de commissie het als volgt: *‘De commissie acht het niet onaannemelijk dat zaken als instroom, doorstroom en voorlichting over vrije schoolkeuze in de toekomst beperkt kunnen worden tot de scholen van aanvragers, tenzij er in de nieuwe organisatie samen met andere besturen expliciete voorzieningen worden getroffen om dit te vermijden.’* Ook eerder, in advies AFO 24, was de belemmering van de keuzevrijheid in de keten voor de CFTO een overweging, mede leidend tot een negatief advies.

In advies AFO 123 hanteert voorts de CFTO ‘intersectorale marktaandelen’ binnen afzonderlijke gemeenten, als gevolg van de voorgenomen intersectorale fusie. Tezamen met - opnieuw - de belemmering van de keuzevrijheid in de keten leidt dat tot een negatief advies. In het besluit van OCW is het negatieve advies van de commissie niet overgenomen. Het besluit stelt onder meer dat *‘de marktaandelen die beide fuserende stichtingen hebben binnen hun eigen sector, niet van dien aard zijn dat sprake is van een overwegende marktpositie ten opzichte van het totale onderwijsaanbod in deze gemeenten’*.

Ook stelt de staatsecretaris dat de criteria die de adviescommissie hanteert onvoldoende grondslag hebben in bestaande wet- en regelgeving²⁷. De staatssecretaris spreekt hiermee uit dat de marktposities bij een intersectorale fusie enkel binnen de afzonderlijke sectoren moeten worden bezien. De 'fuikwerking' bij intersectorale fusies als significante belemmering beoordeelt de staatssecretaris als zijnde buiten de wet- en regelgeving. Hij stelt daarbij tevens over het toetskader voor intersectorale fusies in het kader van de onderhavige wetsevaluatie verder te willen spreken.

De CFTO stelt in haar recente zelfevaluatie (februari 2015) dat de wet en beleidsregels onvoldoende houvast geven om intersectorale fusies te beoordelen. De CFTO heeft eerder, in september 2014, op dit punt juridisch advies ingewonnen, waarbij het advies luidde om bij het ontbreken van zo'n kader zo dicht mogelijk te blijven bij de wijze waarop besturenfusies binnen de sectoren primair en voortgezet onderwijs worden getoetst. Ten aanzien van de fuikwerking stelt de CFTO te onderzoeken wat er over doorstroom wordt gezegd in de FER of in het schoolbeleid en dat door de CFTO de doorstroom zal worden bekeken in de huidige situatie en of die relevant kan worden beïnvloed. Over intersectorale marktaandeelen meldt de CFTO niets in de Evaluatie 2015.

Schaalgrootte

In de Regeling en beleidsregels fusietoets is schaalgrootte in absolute zin niet opgenomen als significante belemmering bij een fusie. Schaalgrootte is wel relevant als toetsdrempel (boven een bepaalde schaalgrootte is een fusie in het po niet-toetsplichtig) en in relatieve zin als belemmering, vertaald naar marktaandeel. Zoals eerder aangegeven wordt tot een omvang van tien scholen of 500 leerlingen door de wetgever geen risico aangenomen voor de menselijke maat. De CFTO hanteert de omvang van tien scholen in haar adviezen niet als drempelwaarde, maar als referentieniveau c.q. als een 'suspect criterium'. Voor het leerlingenaantal hanteert de CFTO in het po 2200 leerlingen als referentieniveau, dat is ongeveer tienmaal de gemiddelde omvang van een basisschool. De CFTO wijdt daardoor in veel adviezen een kritische passage aan de schaalgrootte, als belemmering voor de keuzevrijheid. In een advies (advies AFO 24) introduceert de CFTO in dit kader een nieuwe norm: de 'mediaan'²⁸, waarbij een bestuursomvang boven de mediaan een belemmering is. Uitgangspunt van de CFTO is daarbij dat ouders ook kiezen voor een bestuur; bij minder besturen (bij een gelijk aantal scholen) is er daardoor minder keuzevrijheid. Daarbij redeneert de CFTO aanvullend dat een grote bestuursomvang lastig is te besturen en een complexe interne organisatie heeft, die nadelig is voor de menselijke maat en de afstand van het bestuur tot de werkvloer. Bij een aantal fusieaanvragen weegt de CFTO de schaalgrootte mee in haar conclusies over een significante belemmering; in enkele casussen draagt dit bij aan een negatief advies.

Gestapelde belemmeringen

Verder hanteert de CFTO bij de uiteindelijke afweging of er een significante belemmering is, in sommige casussen een redentie van 'gestapelde belemmeringen'. In een advies verwoordt de CFTO dat als volgt²⁹: *'Nu is een tekort aan legitimatie als zodanig en afzonderlijk geen afwijzingsgrond, maar in combinatie met andere kenmerken van de onderhavige casus krijgt het meer reliëf.'* Daarbij betreft de CFTO in de adviezen ook andere overwegingen zoals een 'domino-effect'.

27 Brief besluit OCW op advies AFO 123. De staatssecretaris van OCW stelt in het besluit 'dat de criteria die de adviescommissie hanteert onvoldoende grondslag hebben in bestaande wet- en regelgeving. In het huidige normenkader ontbreken specifieke aanvullende criteria om het intersectorale karakter van de voorgenomen fusie te beoordelen. Dit leidt ertoe dat ik de intersectorale toets die de adviescommissie heeft toegepast op de voorgenomen fusie niet zal toepassen op onderhavige aanvraag. Mijn algemene uitgangspunt is om bij de wetsevaluatie, op basis van opgedane ervaringen, te onderzoeken welke criteria hiervoor de juiste zouden kunnen zijn.'

28 De mediaan is hier de bestuursomvang in een sector waarvoor geldt dat de helft van de besturen kleiner is qua leerlingenaantal en de helft groter.

29 AFO 53, advies CFTO pagina 8. Overigens bleek in de case studies in deze casus geen gebrek aan draagvlak voor de onderhavige fusie.

De CFTO omschrijft dit als het proces waarin kleine besturen zich laten overnemen door een groter bestuur vanuit de veronderstelling dat deze zaken beter kan regelen. Dit leidt tot een zichzelf versterkend proces van toenemende schaalvergroting. Dit proces valt met de huidige Wet fusietoets volgens de CFTO moeilijk af te remmen, reden waarom de CFTO pleit voor normen voor schaalgrootte.

In deze evaluatie is niet expliciet het bestaan van een domino-effect onderzocht, maar er zijn anderzijds in de case studies en in het dossieronderzoek ook geen duidelijke aanwijzingen gebleken dat een domino-effect een grote rol speelt. Er zijn wel opvolgende fusiebewegingen zichtbaar met betrokkenheid van dezelfde scholen of besturen. Ook is zichtbaar dat een aantal kleine (vrijwilligersbesturen) zich aansluit of wil aansluiten bij een grotere partner. Uit het dossieronderzoek blijkt dat veel getoetste fusies betrekking hebben op fusies tussen een relatief klein schoolbestuur of kleine school en een grotere partner. Gemiddeld is er bij fusies een verhouding van ongeveer 1:21 qua aantal leerlingen; in ongeveer de helft van de gevallen is er een verhouding van kleiner dan 1:10 tussen fusiepartners waarbij dus sprake is van een kleine en veel grotere partner. Fusiemotieven liggen dan vaak bij de versterking (professionalisering) van het bestuur. Bij het ontvangende, grote bestuur is in die gevallen geen directe ‘fusielust’ zichtbaar, eerder is zichtbaar in de case studies en het dossieronderzoek dat er terughoudendheid is bij de opname van een klein vrijwilligersbestuur en dat het primaire belang en initiatief bij de fusie in die gevallen niet ligt bij het grote bestuur. Anders gezegd: de motor achter een mogelijk domino-effect ligt bij de kleine besturen en minder, zo lijkt het, bij grote besturen die willen expanderen. Een fusie zou dan wel mogelijk andere kleine besturen kunnen aanzetten om ook te willen fuseren. Nader onderzoek zou moeten uitwijzen in hoeverre een domino-effect daadwerkelijk optreedt.

De CFTO is in haar adviezen kritisch op het argument dat een fusie nodig is om een klein vrijwilligersbestuur te professionaliseren. In bijvoorbeeld advies AFO 117 stelt de commissie: ‘De commissie is kritisch over éénpitters die samenvoegen met groter bestuur, aangezien het kan leiden tot ongewenste schaalvergroting en significante belemmering van de keuzevrijheid’. Volgens de CFTO kan een klein, niet bezoldigd bestuur in de praktijk even goed functioneren als een groter, bezoldigd bestuur. Enkel als de continuïteit wordt bedreigd vanwege bestuurlijk onvermogen of gebrek aan bestuurlijke opvolging, accepteert de CFTO dit als een rechtvaardiging voor een fusie.

7.6.2 Interpretatie door de CFTO van de rechtvaardigingsgronden

Uit het bovenstaande is te concluderen dat de CFTO de toetskaders voor belemmeringen voor fusies ruim toepast. Zoals gezegd kan ook een fusie met een significante belemmering goedgekeurd worden, als de rechtvaardiging voor die fusie voldoende opweegt tegen de belemmering. Een bepalend element bij de fusietoets is daarmee hoe bij een significante belemmering de rechtvaardiging voor een fusie wordt beoordeeld. We herhalen op deze plek dat artikel 19 van de Regeling fusietoets bepaalt dat rechtvaardigingsgronden in ieder geval kunnen zijn, de omstandigheden dat:

- bij het achterwege blijven van de fusie de continuïteit of de variatie van het onderwijsaanbod in gevaar komt (per 1 september 2014 aangevuld met: hetgeen onder meer kan blijken uit een daling of binnen vijf jaar te verwachten daling van het aantal leerlingen);
- bij het achterwege blijven van de fusie de kwaliteit van het onderwijs in redelijkheid niet geborgd kan worden; en
- er binnen de beschikbare financiële middelen geen alternatieve mogelijkheden dan fusie te vinden zijn.

Deze rechtvaardigingsgronden komen er op neer dat een fusie het enige middel moet zijn om kwaliteit, continuïteit en variatie van het onderwijs te behouden. Deze opsomming is echter niet limitatief, tot uitdrukking komend in de zinsnede ‘in ieder geval’. De CFTO stelt hierbij dat:

‘De vraag of eventuele andere aangevoerde redenen voor fusie voor honorering in aanmerking komen, mede afhangt van de mate waarin zij kunnen worden herleid tot één van de (ruim geformuleerde) rechtvaardigingsgronden in artikel 19 van de Regeling Fusietoets.’

In advies AFO 24 scherpt de CFTO dit nader aan:

‘De CFTO vindt het niet haar taak om in te schatten of een fusie ook kan leiden tot nog betere resultaten (...) of het realiseren van een hogere efficiëntie. De vraag die de commissie haars inziens wel moet beantwoorden, is of deze bestuurlijke fusie noodzakelijk is om de kwaliteit van het onderwijs te borgen op een bepaald minimumniveau dan wel of deze fusie een manier kan zijn om in een reeds slechte situatie een onmiskenbare verbetering ten aanzien van de kwaliteit aan te brengen.’

In bijvoorbeeld advies AFO 60 stelt de CFTO terughoudend te zijn om een beroep op kwaliteitsproblemen te honoreren als rechtvaardigingsgrond. In advies AFO 92 stelt de CFTO dat ‘een fusie niet hoeft te leiden tot verbetering van de onderwijskwaliteit’. In advies AFO 97 vult de CFTO dat verder aan tot de stelling dat een fusie ‘niet per definitie een positief effect op de kwaliteit heeft en in sommige gevallen zelfs averechts kan uitpakken’.

Anticiperen op nog komende ontwikkelingen is in dat kader evenmin een duidelijke rechtvaardiging voor een fusie. In bijvoorbeeld AFO 0009 stelt de CFTO: ‘Vraag is of demografische ontwikkelingen in de toekomst (krimp in de regio over een aantal jaren) nu al moeten leiden tot een onomkeerbaar proces in de vorm van een fusie. Samenwerking zonder fusie kan in voorkomende gevallen een goed alternatief zijn.’ In AFO 75 stelt de CFTO: ‘De aanvragers gaan uit van een *worst-case-scenario*. Als het gaat om passend onderwijs als generieke rechtvaardigingsgrond, zijn de effecten niet altijd bekend’.

Deze benadering leidt er in de beoordelingspraktijk toe dat fusiemotieven die kwaliteitsverbetering nastreven of die anticiperen op mogelijke veranderende (verslechterende) situaties (‘worst cases’) in principe niet als rechtvaardiging voor een fusie gelden. Het toetskader laat hiermee weinig ruimte voor bestuurders die een fusie zien als een strategisch middel om op langere termijn de kwaliteit, de variëteit, de doelmatigheid en de efficiëntie van het onderwijs te verbeteren. Voor verbeteringen in het onderwijs en de onderwijsorganisatie staan bestuurders - in de zienswijze op basis van de Wet fusietoets - andere instrumenten ter beschikking.

7.7 Toetskader in de praktijk per sector

De CFTO staat al met al een aanpak voor die voor wat betreft de rechtvaardigingsgronden dicht bij de letter van de Regeling fusietoets blijft. In het dossieronderzoek is per sector bekeken welke rechtvaardigingen de fusieaanvragers in het geval van een vastgestelde significante belemmering aanvoeren en hoe de CFTO die daadwerkelijk beoordeelt binnen het toetskader. Bij de nader bekeken casussen met een vastgestelde significante belemmering zijn er 16 aanvragen vanuit het po, vijf keer gaat het om een aanvraag vanuit het vo, driemaal gaat het om een intersectorale fusie, eenmaal om een fusie in het speciaal onderwijs en eenmaal in het mbo. Hieronder gaan we per sector nader in op die casussen. Daarbij gaan we ook nader in op eventuele bijzonderheden en ontwikkelingen per sector.

7.7.1 Primair onderwijs

In totaal zijn 59 fusieaanvragen vanuit het po in het dossieronderzoek betrokken. Bij 43 daarvan is geen significante belemmering vastgesteld, bij 16 aanvragen wel. Die zijn te verdelen over zeven scholenfusies (na bestuursoverdracht) en negen bestuurlijke fusies.

Institutionele fusies na bestuursoverdracht met een significante belemmering

Zeven keer gaat het bij een significante belemmering in het po om een institutionele fusie die samenvalt met een bestuursoverdracht. Er fuseren dan twee basisscholen die elk onder een ander bestuur vallen. In al deze gevallen volgt een positief advies en besluit. De significante belemmering voor de fusie bestaat zesmaal uit het feit dat de ontvangende stichting een marktaandeel van meer dan 50 procent heeft. Eenmaal is een belemmering dat na de scholenfusie het aantal scholen in het dorp van twee naar één gaat (belemmering keuzevrijheid). Het fusiemotief is steeds de voorkoming van sluiting van een school (de fusie is noodzakelijk voor de continuïteit) en in alle gevallen is dat ook de rechtvaardigingsgrond die de adviescommissie ziet. In zes van die zeven gevallen leidt de institutionele fusie na de bestuursoverdracht tot een informele samenwerkingsschool. Viermaal adviseert de CFTO hierbij om de vorming van een *formele* samenwerkingsschool te overwegen.

In de interviews is meermaals aangegeven dat in de nabije toekomst in krimpgebieden zoals in het noorden van Nederland veel meer scholenfusies nodig zijn, waarbij er vaak ook een bestuursoverdracht nodig is. Dat gaat in veel gebieden om grote aantallen. In één van de interviews gaf een bestuurder bijvoorbeeld aan dat in het voor hem relevante gebied er circa 450 kleine basisscholen zijn die betrokken dienen te worden bij een omvattend opschalingsplan om de continuïteit van het onderwijs op alle plekken te kunnen waarborgen. Met de wijzigingen van de Regeling fusietoets per 1 september 2014 geldt een institutionele fusie van twee scholen in het po die vallen onder verschillende besturen, niet meer als een besturenfusie en is daardoor niet meer automatisch toetsplichtig. Dit betekent dat een deel van de huidige fusietoetsen in het po wegvalt. In het geval van meerdere verwachte scholenfusies ligt de voorkeur bij gemeenten en betrokken onderwijsbestuurders bij een regionale aanpak en afstemming, in plaats van een behandeling per afzonderlijke fusiecasus.

Bestuurlijke fusies in het po met een significante belemmering

Negen keer gaat het bij een significante belemmering in het po om een bestuurlijke fusie. De belemmering is hierbij steeds een te groot marktaandeel. In vijf van de negen gevallen gaat het daarbij om een belemmering die niet expliciet in de Regeling als significant is omschreven; driemaal gaat het daarbij om een te hoog marktaandeel naar richting, eenmaal om een marktaandeel in een gemeente en eenmaal om een te hoog marktaandeel naar richting in een gemeente.

Bij de besturenfusies is de verhouding tussen positieve en negatieve adviezen anders dan bij de scholenfusies in het po: in vijf van de negen bekeken gevallen volgt een negatief advies. Merendeels is er bij deze fusies ook geen acute noodzaak bij fusieaanvragers; deze fusies zijn vooral bedoeld als versterking van de bestuurskracht of de kwaliteit, als anticipatie op de aanpak van verder weg liggende, nu niet acute problemen. Daarbij gaat het vijfmaal om de opname van een klein vrijwilligersbestuur in een groter (professioneel) bestuur, vanuit de wens om het bestuur te professionaliseren of de continuïteit van het vrijwilligersbestuur te borgen. In die gevallen is de continuïteit van het bestuur ook een belangrijk motief. Driemaal vindt de CFTO die bestuurlijke kwetsbaarheid (bestuurlijke continuïteit) inderdaad een rechtvaardiging voor de fusie. Bij één fusieaanvraag is de continuïteit van scholen rechtstreeks in het geding en vindt de CFTO dat de rechtvaardiging voor de fusie.

Bij de vijf negatieve adviezen oordeelt de CFTO dat de fusie geen noodzaak is om de kwaliteit, de continuïteit of de variatie van het onderwijs te waarborgen. Tweemaal neemt de minister het negatieve advies niet over. Eenmaal is dat omdat de minister een rechtvaardiging ziet in het feit dat er sprake is van een dermate samenwerking en verstrengeling van beide fuserende stichtingen dat een onomkeerbare situatie is ontstaan en de fusie feitelijk de juridische bestending is van een al veel langer bestaande situatie. In het tweede geval gaat het om een uitbreiding van een samenwerkingsbestuur waarbij er een limitatieve goedkeuringsgrond is (de continuïteit van één of meer betrokken scholen dient in het geding te zijn). Daaraan is volgens de CFTO niet voldaan. Ook constateert de CFTO een significante belemmering vanwege het marktaandeel in een gemeente.

De minister stelt in het besluit naar aanleiding van dit advies dat de regering alle vormen van samenwerking in krimpgebieden mogelijk wil maken en dat de fusietoets daar geen belemmering in kan zijn. Zonder de fusie zou de kwaliteit in de onderhavige casus zeer onder druk komen te staan vanwege krimp. In dit geval moet daarom volgens de minister de limitatieve goedkeuringsgrond buiten toepassing gelaten worden. Daarbij is er volgens de minister geen significante belemmering vanwege een te hoog marktaandeel, omdat dit als deel van het totale marktaandeel in *alle* betrokken gemeenten dient te worden berekend en niet zoals de CFTO doet in één gemeente.

Ten aanzien van de besturenfusies in het vo is in de interviews meerdere keren aangevoerd dat de keuze tussen besturen voor ouders en leerlingen veelal amper of geen issue is; ouders en leerlingen kiezen volgens geïnterviewden tussen scholen en niet tussen besturen. Aangevoerd is daarbij dat ook binnen hetzelfde bestuursverband er tussen scholen een (gezonde) concurrentie kan bestaan, waarbij de diversiteit en keuzevrijheid is gediend. Bij besturenfusies wordt op grond van de Regeling fusietoets de belemmering voor de fusie in hoofdzaak afgemeten tegen het marktaandeel van dat bestuur. Dat is voor de bestuursmacht van dat bestuur een relevant criterium, maar in de ogen van veel geïnterviewden doorgaans niet relevant voor de keuzevrijheid en de diversiteit van het onderwijs.

7.7.2 Voortgezet onderwijs

In totaal zijn 12 fusieaanvragen vanuit het vo in het dossieronderzoek betrokken. Bij vijf daarvan is een significante belemmering vastgesteld. De significante belemmering betreft steeds een te hoog marktaandeel. Het gaat in alle vijf gevallen om een *institutionele* fusie, waarvoor viermaal een gelijktijdige bestuursoverdracht noodzakelijk is. In die vijf gevallen adviseerde de CFTO driemaal positief (AFO 10, 63 en 96), waarbij de rechtvaardiging steeds lag bij de bedreigde continuïteit van het onderwijsaanbod. Bij een vierde casus (AFO 42) stelt de CFTO een significante belemmering vast, die de minister niet overneemt, met verwijzing door de minister naar de Regeling fusietoets. Ook constateert de minister in aanvulling op het advies van de CFTO een rechtvaardiging voor die fusie. In het vijfde geval (AFO 97) adviseert de CFTO de minister om goedkeuring te onthouden voor één jaar en aanvragers aan te raden naar een geschiktere bestuurlijke opzet te zoeken. De minister stelt in het besluit naar aanleiding van dit advies dat het juridisch niet mogelijk is goedkeuring tijdelijk te onthouden. De minister verleent geen goedkeuring maar suggereert de aanvragers om een nieuwe aanvraag in te dienen, omdat mogelijk door aanvragers niet alle aspecten van de aangevoerde bedreigde continuïteit naar voren zijn gebracht.

In het funderend onderwijs is sprake van een significante belemmering voor een fusie als er na de fusie minder dan twee besturen of scholen overblijven zowel in het opzicht van richting als pedagogisch didactische aanpak. In het vo (en ook het so) zijn er veel minder scholen en vestigingen dan in het po. Daardoor zijn de normen voor marktaandelen en spreiding mogelijk sneller een drempel dan in het po. In het navolgende lichten we dat nader toe.

Marktaandeel in het vo versus spreiding van het onderwijsaanbod

In het vo zijn er bijna 1 miljoen leerlingen (exclusief volwassenenonderwijs) die ressorteren onder 345 besturen, die ruim 650 instellingen in stand houden, wat inclusief nevenvestigingen uiteindelijk optelt tot 1404 locaties. Er is op locatieniveau een variatie van 2 leerlingen (Stella Maris College) tot 2921 leerlingen (Driestar College).³⁰ Op 1 januari 2015 telde Nederland 393 gemeenten. Van die gemeenten hebben er 168 geen enkele vo-school binnen de gemeentegrens, 115 gemeenten hebben één school en 110 gemeenten hebben meer dan één school. In slechts ruim een kwart van de Nederlandse gemeenten is er dus meer dan één vo-school (bron: DUO).

30 Stand 2013, bron DUO.

Als we kijken naar scholen voor vmbo (basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen), dan zijn dat er 342 in heel Nederland, waarvan er 113 de enige zijn in hun gemeente. Die scholen kampen veelal met dalende leerlingenaantallen, vanwege een dubbel krimp: door de 'avoïsering' gaan minder kinderen naar het vmbo en er is demografische krimp.

De regionale en lokale interpretatie van dit totaalbeeld vergt maatwerk. Soms liggen scholen uit twee verschillende gemeenten toch dicht bij elkaar en is er wel iets te kiezen. En soms liggen twee scholen uit dezelfde gemeente erg ver van elkaar af (de gemeentelijke herindeling heeft geografisch grote gemeenten gecreëerd) en valt er feitelijk minder te kiezen. Niettemin geven bovenstaande cijfers een indicatie. De twee hoofduitgangspunten van de Wet fusietoets voor het vo, namelijk er moet keuze blijven tussen twee scholen en een schoolbestuur mag in beginsel een niet groter marktaandeel dan 50 procent hebben, leiden vanwege de spreiding van scholen in een deel van Nederland bij een fusievoornemen in het vo in aanleg sneller tot een significante belemmering in de fusietoets.

Dat wordt deels ondervangen doordat de CFTO bij het bepalen van het fusiegebied niet de gemeentegrenzen aanhoudt, maar regionaal kijkt waar de leerlingen wonen. In bijna alle gevallen wordt het marktaandeel daardoor door de CFTO berekend over een gebied groter dan één gemeente. Vaak gaat het om een gebied met één centrumgemeente en drie á vier aanpalende gemeenten. Voor het speciaal onderwijs wordt op een vergelijkbare wijze het relevante fusiegebied bepaald. De CFTO weegt dan tevens het gebied mee waar betrokken samenwerkingsverbanden actief zijn. Verder kijkt de commissie ook naar vestigingen in het vo en so.

Niettemin wijzen ook bij een regionale benadering de rekensommen al snel richting een significante belemmering. Dat is met enkele simpele voorbeelden te adstrueren. In een gebied waar er maar één vo-school is, valt simpelweg weinig te fuseren. In een gebied met twee vo-scholen leidt een fusie logischerwijze tot een marktaandeel van 100 procent en dus tot een significante belemmering. Ook bij drie vo-scholen in een gebied leidt in veel scenario's een fusie van twee van die drie scholen tot een marktaandeel van meer dan 50 procent; dat is alleen niet het geval als de derde, niet fuserende school reeds een bestaand marktaandeel heeft van meer dan 50 procent. En ook bij vier vo-scholen in een gebied zijn er meerdere combinaties mogelijk waarin er een significante belemmering ontstaat, zeker als de marktaandelen ook per schoolsoort (vbo, mavo, havo, vwo) worden berekend. Bij vier ongeveer even grote scholen is de kans groot dat bij twee scholen tezamen voor één van de schoolsoorten de 50 procent wordt overschreden. Pas bij vijf of meer vo-scholen in een gebied ontstaat er op papier meer keuzeruimte bij de gewenste fusiepartner. Bij minder dan dat aantal is de keuze bij een fusiepartner zeer beperkt of afwezig.

Al met al wordt in het vo ervaren dat de toepassing van de normen voor marktaandelen in veel gebieden snel leidt tot een significante belemmering voor een fusie dan wel tot een zeer beperkte vrijheid bij de partnerkeuze. Daarbij is, net als in het po, aangegeven dat de keuze bij ouders en leerlingen gaat tussen scholen en veel minder of niet tussen besturen. Bestuursconstructies die een divers aanbod van meerdere scholen mogelijk maken, hebben de voorkeur, waarbij vanuit perspectief van de keuzevrijheid de bestuursomvang of het marktaandeel van besturen minder relevant zijn. In gesprekken in het vo-veld is daarom aangegeven dat, in het geval de fusietoets blijft bestaan, de normen voor een significante belemmering voor het vo heroverwogen zouden moeten worden.

7.7.3 Middelbaar beroepsonderwijs

Bijzonderheid in het mbo is dat er per definitie een significante belemmering is bij de betrokkenheid van twee of meer mbo-instellingen. In de afgelopen periode zijn er twee fusieaanvragen in het mbo geweest. De eerste daarvan betreft een fusie van twee Brabantse ROC's (AFO 009). De CFTO oordeelde daarbij dat de aangevoerde rechtvaardigingsgronden onvoldoende opwogen tegen de inherente significante belemmering en adviseerde daarom negatief. Dat negatieve advies is door de minister overgenomen.

Deze casus (hiervoor al kort nader omschreven en ook opgenomen als case studie in de bijlage) heeft in het mbo-veld tot de nodige vraagtekens geleid. Belangrijke reden hiervan is dat zowel het interne als het externe draagvlak voor deze fusie groot was. In het mbo heeft logischerwijze het bedrijfsleven een, vergeleken met de po- en vo-sector, groter en direct belang bij de kwaliteit en diversiteit van de opleidingen in de regio. Dit fusievoornemen van twee ROC's had brede steun bij het regionale (georganiseerde) bedrijfsleven, met name vanwege de inzet van de beide fusiepartners op het behoud en de versterking van meerdere kleine en kwetsbare beroepsopleidingen. Het advies en het besluit over deze fusieaanvraag oordeelden dat in dit geval de fusie niet noodzakelijk was en dat er ook alternatieve vormen van samenwerking denkbaar waren om het regionale opleidingsaanbod af te stemmen en in stand te houden. In de praktijk leidde de afkeuring van de fusieaanvraag echter tot sluiting van meerdere opleidingen, waarbij met name in de regio Helmond de keuzevrijheid wat betreft opleidingen afnam.

In de gesprekken over deze casus bleek dat in het mbo-veld behoefte bestaat aan een beoordeling van fusies en samenwerking vanuit een ander en breder perspectief. De keuzevrijheid in het mbo heeft een ander karakter dan bijvoorbeeld in het po, vanwege de zeer grote diversiteit van het opleidingsaanbod in het mbo, het bestaan van soms unieke en veel kleine, kwetsbare opleidingen³¹ en de nadrukkelijke regionale rol die mbo-instellingen hebben te vervullen voor de arbeidsmarkt. Het gaat er in het mbo-veld met name om dat de opleiding van iemands keuze ook daadwerkelijk in de regio beschikbaar is en minder om de vraag of er minimaal twee aanbieders van een bepaalde opleiding in een bepaald gebied zijn. Dat is niet voor alle opleidingen haalbaar. Ook kampen mbo-opleidingen al met dalende studentenaantallen; vanaf 2020 daalt het aantal deelnemers in het mbo op landelijke schaal³². Er wordt daardoor een sterker beroep gedaan op instellingen om in samenwerking tot een (macro)doelmatig onderwijsaanbod te komen. De samenwerkingsbereidheid is in het mbo-veld dan ook, zoals al eerder is aangegeven, toegenomen. Dat leidt in het mbo-veld tot verkenning van allerlei varianten op en modellen van samenwerking, fusies en besturingsvormen, waarbij afzonderlijke instellingen, scholen of opleidingen op een wisselende manier ingebed zijn in een bestuurlijke entiteit of gezamenlijk vormgegeven rechtspersoon³³. In het mbo-veld is er een behoefte om *nieuwe* vormen van samenwerking mogelijk te maken en te verankeren in wetgeving en daarbij bestuurders ruimte te geven om daarin eigen keuzes te maken en hen niet daarin te belemmeren.

Een relevante ontwikkeling hierbij is het recente vaststelling van Wet macrodoelmatigheid in het mbo. Dit leidt ook tot de instelling van een *adviesmogelijkheid macrodoelmatigheid* en van een *geschillenregeling* op dit terrein in het mbo. Gelet op de regionale focus van het mbo en het uitgangspunt om de verantwoordelijkheid voor het opleidingsaanbod zoveel mogelijk bij de instellingen te houden, heeft de regering er niet voor gekozen om op landelijk niveau toestemming te verlenen voor het aanbieden van nieuwe opleidingen; er komt dus geen macrodoelmatigheidstoets zoals die in het hoger onderwijs reeds bestaat. Gestimuleerd wordt dat instellingen gezamenlijk en in overleg met het bedrijfsleven een zo goed mogelijke aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt en doelmatige spreiding realiseren. Als partijen op deze punten niet tot overeenstemming komen, kan een *geschillencommissie* om een uitspraak worden gevraagd. Als de interventie van de geschillencommissie onvoldoende uithaalt, of als simpelweg instellingen en bedrijfsleven in een regio geen geschil ervaren over een onvoldoende arbeidsmarktperspectief, terwijl de zorgplicht voor het aanbieden van opleidingen met voldoende arbeidsmarktperspectief toch niet wordt nageleefd, is er voorzien in een mogelijkheid tot ingrijpen door de minister (stopzetten bekostiging). De minister zal zich hierbij laten adviseren door een onafhankelijke *adviescommissie*. De minister kan de commissie verzoeken om periodiek het opleidingsaanbod in verband met de naleving van de zorgplichten te onderzoeken en daarover te adviseren.

31 Ruim 40 procent van de 8.100 beroepsopleidingen die de 69 onderwijsinstellingen aanbieden heeft minder dan 18 deelnemers. Kleine opleidingen zijn relatief gevoelig voor kwaliteitsproblemen en relatief duur binnen de bedrijfsvoering (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 948, nr. 3, p. 2).

32 Referentieraming 2013.

33 Jan van Zijl en Koos van der Steenhoven, Ruimte voor nieuwe bestuurlijke keuzes in het MBO, april 2014.

Het advies van de commissie brengt in kaart in hoeverre de zorgplichten zijn nageleefd en waar dat niet zo is, welke stappen door de betrokken instelling(en) gezet moeten worden om dit te herstellen. Op basis van het advies van de adviescommissie kan de minister van OCW (of de minister van EZ voor het groen onderwijs) een besluit nemen, hetgeen het opschorten van de bekostiging dan wel het ontnemen van de rechten kan betekenen.

Besloten is inmiddels om de adviestaken en die op het terrein van de geschillenregeling samen te voegen in *één commissie*, die beide soorten taken gaat uitvoeren. Deze gecombineerde advies- en geschillencommissie gaat werken op basis van een beleidsregel van het ministerie van OCW.

Deze nieuwe bepalingen beogen te stimuleren dat onderwijsinstellingen en bedrijven elkaar opzoeken gericht op een betere aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt en een doelmatige spreiding van dat aanbod. Het is daarom volgens de regering van belang dat onderwijsinstellingen geen belemmeringen ondervinden bij samenwerking met elkaar of het bedrijfsleven³⁴.

Met dit wetsvoorstel ontstaan in het mbo twee commissies met een overlappend of verwant aandachtsterrein: de CFTO voor een advies over fusieaanvragen waarbij de keuzevrijheid (tussen instellingen) een centraal criterium is en de geschillen- annex adviescommissie voor wie de macrodoelmatigheid c.q. een arbeidsmarktrelevant opleidingsaanbod het centraal criterium is. In het mbo kunnen de inzet op een optimale keuzevrijheid en een optimale (macro)doelmatigheid soms lastig verenigbaar zijn. Instellingen zijn er voor verantwoordelijk dat in een regio een breed opleidingsaanbod is dat nauw aansluit op de regionale arbeidsmarkt. Voor een aantal van die opleidingen is het niet rendabel en niet goed voor de kwaliteit dat elke afzonderlijke instelling die aanbiedt. Vanuit het mbo-veld is te beluisteren dat het toetskader volgens de Wet fusietoets hier niet goed op aansluit. Niet zozeer het behoud van instellingen en de keuze tussen bijvoorbeeld twee ROC's dient centraal te staan, maar de mogelijkheid om bepaalde opleidingen in een regio duurzaam te exploiteren. Een mogelijkheid om de normenkaders voor keuzevrijheid en macrodoelmatigheid goed op elkaar af te stemmen is, conform de argumentatie van Van Zijl en Van der Steenhoven, om één commissie in te stellen. Dit zou volgens hen bij voorkeur de nieuw in te stellen advies- en geschillencommissie moeten zijn. Hierboven is al aangegeven dat bestuurders in het mbo-veld daarbij behoefte hebben aan meer ruimte om het bestuurlijke model te kiezen (waaronder fusies en bestuursoverdrachten) dat in een specifieke regionale context het beste een regionaal opleidingsaanbod mogelijk maakt dat aansluit op de regionale arbeidsmarkt.

7.7.4 Speciaal onderwijs

In de WEC-sector heeft de wetgever in de Regeling fusietoets, zoals hiervoor al is aangegeven, juist gekozen voor een ruime benadering van de significante belemmering, waarbij bij bestuurlijke fusies het marktaandeel voor heel Nederland bekeken niet meer dan 50 procent mag zijn. Ook is hiervoor al aangegeven dat de CFTO een berekening van het marktaandeel binnen het *voedingsgebied* voorstaat en de fusietoets volgens dezelfde regels als die voor het primair en voortgezet onderwijs gelden, toepast op de WEC-sector.

In de WEC-sector heeft de CFTO zes aanvragen behandeld, waarvan vier bestuurlijke fusies en twee institutionele fusies. Eenmaal is bij die zes casussen, bij een bestuurlijke fusie (AFO 135), een significante belemmering vastgesteld, op grond van het marktaandeel in het voedingsgebied. Het ging om een bestuursoverdracht van één school. Daarbij zag de CFTO een rechtvaardiging in het feit dat de continuïteit van de school in het andere bestuursverband was gewaarborgd en het bovendien ging om de overdracht van een groter bestuur naar een kleiner, gespecialiseerd bestuur.

34 Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 948, nr. 3.

Onverlet dat de CFTO de regels voor po en vo wil toepassen op de WEC-sector, wijken de adviezen in de WEC-sector enigszins af van de adviezen in de andere sectoren. In bijvoorbeeld de adviezen AFO 60 en AFO 75 hanteert de CFTO afwijkende redeneringen. In deze casussen constateert de CFTO marktaandelen van meer dan 50 procent in het regionale gebied en noemt dit een belemmering (en dus nog niet direct een *significante* belemmering). Bij de uiteindelijke afweging of de belemmering ook significant is, betreft de CFTO in deze adviezen ook de *feitelijke* impact op de keuzevrijheid en het onderwijsaanbod. Daarbij constateert de CFTO onder meer dat de fusies geen veranderingen opleveren voor de onderwijslocaties; de enkele wijziging betreft bij AFO 60 bijvoorbeeld dat het aantal besturen van vier naar drie gaat. Ook weegt de CFTO in deze casus mee dat andere vso-besturen geen bezwaar tegen de fusie hebben gemaakt, een argument dat bij fusieaanvragen in andere sectoren niet is aangetroffen. Daarmee is er uiteindelijk volgens de CFTO geen significante belemmering. Deze adviezen wijken af van de redeneringen in de andere sectoren, waarbij de CFTO de keuzevrijheid *tussen besturen* juist benadrukt; in vergelijkbare gevallen in de po- en vo-sector oordeelt de CFTO dan ook dat er wel een significante belemmering is. Daarmee lijkt de CFTO op twee gedachten te hinken: de normen voor marktaandelen die voor het po en vo gelden, past de CFTO ook toe op de WEC-sector, maar de keuzevrijheid wordt in de WEC-sector niet op bestuurlijk niveau beoordeeld en ook weegt de CFTO meer dan bij andere fusieaanvragen overige contextfactoren mee bij de uiteindelijke bepaling of er een significante belemmering is.

Bij drie bestuurlijke fusies in de WEC-sector oordeelt de CFTO per saldo dat er geen significante belemmering is. Opvallend bij deze adviezen is dat de CFTO in alle drie de gevallen wel kritisch is op de fusiemotieven. Volgens de CFTO is er bij de aanvragen geen rechtvaardiging op grond van het waarborgen van de continuïteit, kwaliteit en variatie. Aannemelijk is daardoor dat de CFTO in het geval er wel een significante belemmering was geconstateerd, in deze drie gevallen negatief had geadviseerd.

Conclusie is dat het beoordelingskader in het speciaal onderwijs afwijkt van dat in andere sectoren. In afwijking van de Regeling fusietoets beoordeelt de CFTO het marktaandeel op regionale schaal, maar betreft bij de feitelijke beoordeling wel meer dan in andere sectoren contextfactoren en de impact op het feitelijke onderwijsaanbod. Daardoor komt de CFTO in het speciaal onderwijs minder vaak uit op een significante belemmering dan op grond van het toetskader van de CFTO zou kunnen worden verwacht.

Marktaandeel in het speciaal onderwijs

Ook in het speciaal onderwijs is in de case studies aangegeven dat de beoordeling van marktaandelen op regionale schaal geen recht doet aan de spreiding van scholen in het speciale onderwijs en aan de beperkte omvang in aantallen leerlingen. In de case studies is door de betrokken bestuurders aangevoerd dat in het speciale onderwijs, vanwege de lage aantallen leerlingen, er bij een stichting op regionale/provinciale schaal al snel een marktaandeel van 50 procent of meer is. Ook de regel die voor het po en vo geldt dat er minimaal twee scholen van twee aanbieders per gebied moeten zijn om ouders keuzevrijheid te bieden, wordt niet realistisch gevonden in het speciaal onderwijs, gelet op de grote spreiding van scholen voor speciaal onderwijs. Daarbij is er ook hier de ervaring dat ouders/leerlingen niet kiezen voor een bestuur, maar voor een school. De normen voor marktaandeel en keuzevrijheid worden derhalve niet toepasselijk gevonden op een regionale of provinciale schaal.

7.7.5 Intersectoraal

Voor intersectorale fusies zijn in de Regeling fusietoets geen aparte normen opgenomen. De CFTO heeft in de afgelopen periode 21 adviesaanvragen met een intersectoraal karakter in behandeling genomen. Daarvan zijn er - op basis van de website van de CFTO - twaalf nader bekeken. Dat ging in alle gevallen om een bestuurlijke fusie. Vijf keer betrof het een fusie tussen besturen met scholen in po en/of vo, eenmaal een fusie tussen mbo en vmbo en zesmaal een fusie in het speciaal onderwijs met betrokkenheid van (v)so en sbo.

De CFTO heeft bij deze aanvragen viermaal een significante belemmering vastgesteld. Dit betrof driemaal een fusie tussen po en vo en eenmaal een fusie tussen mbo en vmbo. De CFTO heeft hierbij, zoals eerder beschreven, nadere normen verkend met de berekening van 'intersectorale marktaandelen' en met de kritische bejegening van een mogelijke fuikwerking bij de overgang in de keten van de ene onderwijssector naar de andere. Bij de intersectorale fusies met betrokkenheid van het speciaal onderwijs constateerde de CFTO geen significante belemmeringen.

De CFTO heeft in drie van de vier intersectorale fusieaanvragen met een significante belemmering daaraan een negatief advies verbonden. Bij het ene positieve advies was de bedreigde continuïteit van een 'éénpitter' die aansluiting zocht bij het grotere bestuur, de rechtvaardiging. Bij de drie negatieve adviezen ging de CFTO niet mee in de redenering dat de continuïteit in het geding was of de kwaliteit verbeterd kon worden.

Opmerkelijk bij de adviezen over intersectorale fusies is dat uiteindelijk geen enkele van de drie negatieve adviezen heeft geleid tot een afkeuring van de fusie. Bij twee van de drie negatieve adviezen ging het om de aansluiting van een bestuur in het po bij een grotere stichting die naast basisscholen ook scholen voor vo in stand houdt. In één geval (AFO 123) oordeelde de staatsecretaris dat er geen significante belemmering was en bovendien er een rechtvaardiging was en in een tweede geval (AFO 53) oordeelde de staatssecretaris dat er voldoende rechtvaardiging voor de fusie was vanwege de bedreigde continuïteit bij het aansluiting zoekende bestuur. In het derde geval (AFO 24) ging het om een bestuurlijke fusie tussen een bestuur in het vmbo en een bestuur in het mbo. Al eerder is beschreven dat in deze casus de rechtbank een eerder negatief besluit heeft vernietigd, waarna, na een opnieuw negatief advies van de CFTO, de staatsecretaris van OCW positief besloot. De casussen AFO 24 en AFO 53 zijn als case studie beschreven in Bijlage 2 bij dit rapport.

Ook bij de adviezen waarin de CFTO geen significante belemmering constateert, gaat de CFTO doorgaans in op de rechtvaardiging voor de fusie. Eenmaal doet de CFTO dat bij de intersectorale fusieaanvragen niet. In de andere gevallen vindt de CFTO slechts twee maal dat er voldoende rechtvaardiging is voor de fusie. In de andere gevallen is de CFTO kritisch op de aangedragen fusiemotieven. De beide keren waarin de CFTO dat niet is, betreft twee gevallen waarin een éénpitter met opheffing werd bedreigd. In de andere gevallen vindt de CFTO dat noch de kwaliteit, noch de continuïteit, noch de financiële situatie de fusie urgent maakten. Dat haakt ook samen met het type fusieaanvragen; een deel van de intersectorale fusieaanvragen is niet ingeven door een directe urgentie ten aanzien van het aanbod of de kwaliteit, maar door de wens om de kwaliteit of de bestuurskracht verder te verbeteren. In totaal vijfmaal wordt wel expliciet opgevoerd dat de continuïteit in het geding is, maar drie keer is de CFTO ook op dat motief kritisch en vindt de commissie dat die continuïteit niet wordt bedreigd of ook anders is aan te pakken.

7.7.6 Algemene observaties dossieronderzoek en conclusies

Uit het voorgaande is concluderen dat de CFTO bij de behandeling van fusieaanvragen het normenkader wat betreft de rechtvaardigingsgronden consistent toepast. Waarborgen van de continuïteit is veruit de vaakst toegepaste motivering en rechtvaardigingsgrond. Bij institutionele fusies is dat zeker het geval; bij institutionele fusies volgt (in het po) doorgaans ook een positief advies. Bij bestuurlijke fusies is er in alle sectoren een meer uiteenlopende motivering zichtbaar en is het aantal negatieve adviezen ook veel hoger. Bestuurlijke fusies zonder acute aanleiding (zonder directe bedreiging van de kwaliteit, continuïteit of variëteit) krijgen doorgaans een negatief advies, omdat deze niet voldoen aan de rechtvaardigingsgronden. Een belangrijk specifiek fusiemotief in het po is de bestuurlijke continuïteit en bestuurlijk onvermogen bij vrijwilligersbesturen. De CFTO is kritisch op dit motief en heeft als algemene stelregel, herhaald in meerdere adviezen, dat een vrijwilligersbestuur in aanleg even goed kan functioneren als een groter, professioneel bestuur.

Voor het overige is zichtbaar dat de CFTO in de afwegingen ten aanzien van de rechtvaardigingsgronden ingaat op alle door de fusieaanvragers aangedragen motieven, maar dat in de uiteindelijke advisering de commissie dicht bij het toetskader voor rechtvaardigingsgronden blijft. Gelet op de opdracht aan de commissie is dat ook een logische keuze.

Bij de bepaling of er een significante belemmering is, is de CFTO minder consistent en nog zoekende. Dit is een gevolg van de ontwikkeling die er nog is van het toetskader voor belemmeringen en van het feit dat een nader toegesneden toetskader voor intersectorale fusies ontbreekt. Ook is het toetskader voor het speciaal onderwijs niet glashelder, doordat de Wet op de expertisecentra (WEC) en de Regeling fusietoets op dit punt verschillend zijn te interpreteren. De CFTO zoekt zichtbaar naar de grenzen in de normen teneinde machtsconcentraties en monopolieposities aan te tonen. In meerdere gevallen neemt de minister in het besluit de door de adviescommissie geconstateerde significante belemmering niet over. Het wat meer zoekende karakter van de beoordeling van de belemmeringen hangt samen met het feit dat de CFTO een ruime interpretatie heeft van de significante belemmeringen bij een fusie.

Bij de beoordeling door de CFTO van de belemmeringen voor een fusie speelt verder mee dat de commissie fusieaanvragen doorgaans uitgebreid en vanuit verschillende perspectieven bekijkt. Dat komt de diepgang en volledigheid van de adviezen ten goede. Anderzijds leidt het er ook toe dat bij de formulering van conclusies in veel adviezen de CFTO uitweidingen en overwegingen betreft die buiten het formele bereik van de CFTO gaan of niet rechtstreeks relevant zijn voor de conclusie en het uiteindelijke advies. Daardoor zijn niet alle adviezen voldoende concludent. Bijvoorbeeld in advies AFO 37 is niet duidelijk of er volgens de commissie een significante belemmering is; de commissie stelt dat er in deze casus gelet op de forse schaalgrootte en het forse marktaandeel aanleiding is om kritisch te kijken naar de rechtvaardigingsgronden voor deze fusie; de commissie ziet vervolgens in bestuurlijk onvermogen bij één van de fusiepartners een rechtvaardiging voor de fusie. Opvallend is dat in het besluit van OCW de staatssecretaris bij deze casus stelt dat “gezien de overwegingen van de adviescommissie, *geen* sprake is van een significante belemmering”. Bij advies AFO 24 is door de rechtbank bepaald dat het advies onvoldoende concludent is. De overzichtelijkheid en de concluderende kracht van de adviezen lijken gebaat bij een nauwer onderscheid tussen de formele afwegingen (binnen het toetskader) en overige afwegingen, adviezen en kanttekeningen bij een fusieaanvraag.

Dat betekent niet dat aantoonbaar is dat in vergelijkbare gevallen door de CFTO verschillend is geadviseerd. Wel leidt het niet altijd concluderende karakter van de adviezen in het veld soms tot de *perceptie* van een onvoorspelbare en inconsistente advisering. In de interviews is meermaals gesteld dat argumentaties niet steeds navolgbaar of transparant zijn. Door de werkwijze is voor fusieaanvragers vooraf minder goed voorspelbaar of bij een fusievoornemen een belemmering zal worden vastgesteld. Toetsnormen voelden in enkele gevallen aan als ‘nieuwe spelregels’.

Ten slotte is nog vanuit bovenstaande analyse en vanuit het overige dossieronderzoek vast te stellen dat de CFTO duidelijk een eigen, onafhankelijke koers vaart en daarbij vasthoudt aan een restrictief kader (fusie als ultieme remedie). Opvattingen van de minister van OCW, blijkende uit de besluiten naar aanleiding van de adviezen, hebben geen waarneembare invloed op de behandeling door de CFTO van fusieaanvragen. Daarmee stelt de CFTO zich consistent onafhankelijk van de politiek op, hetgeen ook de opdracht was aan de commissie.

7.7.7 Jurisprudentie

Bij significante belemmeringen die niet expliciet in de wet zijn opgenomen, ligt er een verantwoording bij de adviescommissie en de minister om te onderbouwen waarom er toch een significante belemmering is. De jurisprudentie is in dit opzicht van belang. In drie gevallen is door de fusiepartners beroep bij de rechtbank ingesteld tegen het fusiebesluit.

In de uitspraak van de Rechtbank Zeeland West-Brabant van 19 april 2013 gaf de rechtbank een behoorlijk grote beoordelingsvrijheid aan de adviescommissie om per geval te oordelen en normen te hanteren. Het ging hier om een fusie binnen het primair onderwijs in Tilburg waarbij er door een besturenfusie één aanbieder van Rooms-Katholiek primair onderwijs zou ontstaan (AFO 5). De CFTO vatte dit op als een significante belemmering in de variatie van onderwijsaanbieders binnen de richting. De rechtbank gaat mee in deze redenering en stelt - met verwijzing naar de wetsgeschiedenis - dat keuzevrijheid breed moet worden opgevat, dat er bij de invulling van die norm bewust door de wetgever gekozen is voor een open norm, en dat er daardoor een ruime beoordelingsmarge is bij de CFTO. Gevallen waarin fusie wel tot dominantie binnen het aanbod van een bepaalde richting leiden en wel waren goedgekeurd, konden niet gelden als precedent, want dit waren geen vergelijkbare gevallen (daar was bijvoorbeeld sprake van een andere, niet-stedelijke omgeving). Er was geen sprake van willekeur, aldus de rechter.

In een andere casus van de Rechtbank Gelderland van 3 december 2013 was de beroepsgrond expliciet dat de tegengeworpen significante belemmering geen basis in de wet en beleidsregels had. Het ging hier om een fusie tussen een vo en mbo instelling (AFO 24) en er werd getoetst aan de bepaling inzake significante belemmeringen door bestuurlijke fusie via de WEB (art. 16). Daarvan was echter hier geen sprake. Door de CFTO en daarna door de minister werd echter gesteld dat er niettemin aantasting was van de keuzevrijheid en er sprake was van een machtsconcentratie die door de voorgenomen fusie zou ontstaan. Het advies en oordeel van de minister waren daarbij primair gebaseerd op genoemd artikel 16, dat hier evenwel niet van toepassing kon zijn, en de rechter vond aldus dat daarmee het besluit onvoldoende gemotiveerd was. Tevens was niet inzichtelijk gemaakt waarom er toch sprake was van een significante belemmering in de keuzevrijheid in het mbo, hoewel het aantal aanbieders niet wijzigde door de besturenfusie. Ook op andere punten kleefden er gebreken aan de transparantie van het besluit. Zo werd in het advies verwezen naar een mediaan voor de omvang van besturen, ‘maar een cijfermatige onderbouwing daarvan ontbreekt in het advies’, aldus de rechtbank. Vanwege het motiveringsgebrek heeft de rechter het beroep gegrond verklaard en het besluit van de minister vernietigd.

Een derde uitspraak betrof die ten aanzien van de fusie tussen Stichting Christelijk Primair onderwijs Dongeradeel en de vereniging voor Christelijk Speciaal Primair onderwijs In Twine (AFO 35). In deze zaak stelde de rechtbank dat een bepaling in de beleidsregels, art.10 inzake het marktaandeel, in strijd was met de Wet primair onderwijs, c.q. de bedoeling van de wetgever zoals die in de Memorie van Toelichting naar voren is gebracht. De rechter stelt daarover het volgende: “De rechtbank stelt vast dat uit de MvT blijkt dat de wetgever voor de fusietoets bewust heeft gekozen voor een *kwalitatief* criterium. De vraag waar de rechtbank zich vervolgens voor gesteld ziet, is hoe artikel 10 van de Regeling fusietoets zich verhoudt tot de bedoeling van de wetgever. In genoemd artikel wordt nadrukkelijk een algemeen kwalitatief criterium gesteld bij de vraag of sprake is van een significante belemmering van de variatie in het onderwijsaanbod [...]”.

Het principiële bezwaar van de rechtbank richt zich aldus op de beoordeling louter naar *kwantitatieve* maatstaven, terwijl volgens de rechtbank bij elke fusie maatwerk is verondersteld op grond van kwalitatieve argumenten. Deze beoordeling in de beleidsregels is te smal volgens de rechtbank en is aanleiding om artikel 10 van de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs *onverbindend* te verklaren wegens strijd met artikel 64c van de Wpo.

Het besluit werd vervolgens vernietigd, en bij een hernieuwde beslissing op het bezwaar werd, eveneens na positief advies van de CFTO, de fusie alsnog goedgekeurd vanwege verschillende redenen: de terugloop van leerlingen, het feit dat er geen vrijwilligers meer te vinden waren voor het bestuur, en de geïsoleerde positie van de school voor speciaal primair onderwijs. Niettemin ging de staatssecretaris van OCW wel tegen de uitspraak van de rechtbank in beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In februari 2015 deed de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak in hoger beroep op de genoemde zaak in Dongeradeel. In deze zaak werd nogmaals door de staatssecretaris naar voren gebracht dat niet kwantitatieve criteria ten grondslag liggen aan de fusietoets (art. 10 van de beleidsregels), maar dat een bepaald marktaandeel slechts een vermoeden van significante belemmering oplevert. De Afdeling heeft op basis van het advies van de CFTO geconstateerd dat er in deze casus geen belemmering is in de keuzevrijheid of pedagogisch-didactische stroming. Ook is er slechts één school vanuit het speciaal onderwijs bij betrokken die fuseert met een aantal reguliere basisscholen. De keuzevrijheid van ouders voor verschillende bevoegde gezagen vermindert niet. De afwijzing van de fusie is volgens de Afdeling daarom louter gebaseerd op een (zeer geringe) toename van het marktaandeel binnen het primair onderwijs, en dat verhoudt zich volgens de Afdeling niet met het kerncriterium van een significante belemmering van het onderwijs ter plaatse. De Raad van State beslist daarom dat de rechtbank terecht de beleidsregel buiten toepassing heeft gelaten en het besluit van de staatssecretaris van 15 mei 2013 heeft vernietigd.

Opvallend is dat de Afdeling niet ingaat op het feit dat de rechtbank artikel 10 van de Regeling fusietoets onverbindend heeft verklaard wegens strijd met artikel 64c Wpo. Het betekent dat deze beleidsregel in beginsel niet meer toegepast mag worden, en dus aangepast moet worden. Bij een fusietoets moet dus worden gekeken naar de daadwerkelijke belemmering in keuzevrijheid in een aantal opzichten, maar het loutere feit van toename in marktaandeel kan, gelet op deze uitspraken, geen doorslaggevende reden meer zijn de fusie af te wijzen.

Conclusies

De uitspraken van de rechtbanken zijn verdeeld. Enerzijds kan gezegd worden dat er een grote discretionaire bevoegdheid is, voortvloeiend uit de wet, om de normen rond significante belemmering in te vullen (Rb. West Brabant Zeeland zaak), anderzijds moet er volgens de uitspraak van de rechter in Gelderland wel een aanknopingspunt in de beleidsregels te vinden zijn. Bij de intersectorale besturenfusie in het tweede geval waren die niet voorhanden en dan kan de CFTO dus niet toch een significante belemmering constateren, op basis van een artikel uit de regeling die daar primair niet over gaat. Tevens kan uit deze uitspraak afgeleid worden dat bepaalde aannames rond bijvoorbeeld gemiddelde bestuursomvang onderbouwd moeten worden. De rechtbank Noord Nederland ten slotte stelt dat de beleidsregels fusietoets niet conform de (bedoeling van de) wet(gever) zijn wanneer het besluit primair is gebaseerd op kwantitatieve criteria, wat door de Raad van State is bevestigd. Deze laatste uitspraak is een fundamentele kritiek op de Beleidsregels fusietoets en sluit aan bij de veel in het onderwijsveld beluisterde kritiek dat keuzevrijheid dient te worden beoordeeld naar het feitelijke aanbod op instellings- en locatieniveau en niet op basis van marktaandelen op bestuursniveau (zie ook hierna).

7.8 Ervaringen/reacties in het veld

7.8.1 Waardering Wet fusietoets algemeen

In het onderwijsveld (met name van werkgeverszijde) heeft vanaf het begin weerstand tegen de Wet fusietoets bestaan, die nu ook weer in de interviews blijkt. Kernpunt is dat aangevoerd wordt dat schaalgrootte in veel gevallen juist een randvoorwaarde is voor het behoud of het verbeteren van de keuzevrijheid en de variatie in het onderwijs en dat de toetskaders daar onvoldoende op aansluiten. Veel besturen hebben als expliciete bestuursfilosofie om diversiteit bij hun scholen te bevorderen en aan de aangesloten scholen ook vergaande autonomie te laten. Soms ook is volgens de geïnterviewden een fusie de enige manier om partners goed te kunnen laten samenwerken. Bij andere, lichtere samenwerkingsvormen worden door geïnterviewden soms grote nadelen gezien, zoals vrijblijvendheid, gebrek aan continuïteit, gebrek aan daad- en slagkracht, gebrek aan transparantie en gebrek aan efficiëntie doordat zaken zoals de administratie gescheiden gehouden moeten worden.

Constructies als personele unies en holding zijn minder grijpbaar en minder transparant. Vanwege die nadelen is in een aantal gevallen er enkel de keuze tussen fusie of geen samenwerking en niet tussen fusie of een alternatieve samenwerking. De Wet fusietoets belemmert volgens geïnterviewden de onderwijsbesturen in deze afwegingen en kan daardoor juist ook de keuzevrijheid belemmeren.

Kern in deze opmerkingen is dat de beoordeling van de keuzevrijheid in de Wet fusietoets te zeer is verbonden met het bestuurlijk niveau en met marktaandelen die voor keuzeprocessen van ouders en leerlingen vaak niet relevant zijn. De idee achter de Wet fusietoets dat ouders en leerlingen ook voor een bestuur zouden kiezen, wordt daarbij in de interviews vrijwel algemeen afgewezen. Ook vanuit de Landelijke Ouderraad is in deze evaluatie aangegeven dat voor ouders de keuze tussen besturen doorgaans niet relevant is. Voor ouders staan de locatie, de bereikbaarheid en de diversiteit (binnen of tussen besturen) voorop. Grote besturen kunnen juist een divers aanbod in stand houden. Bij fusies waarbij de locaties behouden blijven, is er voor ouders doorgaans geen echt belang. Het ontstaan van grote locaties is voor ouders wel een issue. In de huidige fusietoets spelen verschillen tussen scholen onder hetzelfde bestuur te weinig een rol. Het voorkomen van bestuursmacht gaat in de fusietoets boven de diversiteit die binnen een bestuur kan worden geboden. Voor ouders ligt het belang omgekeerd.

Daarnaast worden de normen voor belemmeringen in de wet als te strikt gezien. Hiervoor is al aangegeven dat, buiten het primair onderwijs, de eis dat er overal wat te kiezen moet zijn, in grote delen van het land moeilijk haalbaar is doordat er per gemeente vaak geen of slechts één of twee aanbieders zijn. Dat leidt er toe dat in die gebieden er sneller een significante belemmering voor een fusie is, wat de samenwerking om knelpunten die op wat langere termijn ontstaan of de samenwerking die is gericht op bestuurskracht en kwaliteit, kan hinderen. De verruimingen die per september 2014 in de regeling fusietoets zijn aangebracht worden daarbij veelal gezien als nog te weinig ruimte biedend.

Onderwijsbestuurders redeneren bij fusiemotieven vaak vanuit kansen, behoudens de urgente gevallen waarin de fusie een noodzakelijke voorwaarde is voor het behoud van een school. Bij kansen gaat het vaak om vergroting van de bestuurskracht en professionalisering van het bestuur, van de efficiëntie, van de onderwijskwaliteit en om kansen op verbetering van de diversiteit van het onderwijs. Besturen zoeken daarbij logischerwijze ruimte om te anticiperen en vooruit te zien. Fusies zijn in dat streven voor bestuurders belangrijke strategische instrumenten. Bij veel besturenfusies is een belangrijk motief dat een fusie het gefuseerde bestuur meer slagkracht en regie biedt bij het in samenhang heroverwegen van het onderwijsaanbod in een bepaald gebied, waarbij door een combinatie van samenvoegingen, verplaatsingen en sluitingen van scholen/locaties, een binnen de grenzen van doelmatigheid zo optimaal mogelijk op de regionale vraag aansluitend onderwijsaanbod kan ontstaan. Dat geldt zowel voor het po, als voor het vo, so als voor het mbo. Bestuurders hebben daarbij zoals gezegd doorgaans ook een duidelijke voorkeur voor een fusie boven minder vergaande samenwerkingsvormen, vanwege de nadelen die aan die alternatieven kunnen kleven zoals vrijblijvendheid, een mindere regie en daadkracht. Fusie is voor hen dus vaak een *'preferente remedie'* in plaats van een ultieme remedie, zoals de Wet fusietoets en de CFTO dat zien.

De Wet fusietoets wordt door veel betrokkenen in het veld verder ook als frustrerend ervaren. Bij fusies is er normaliter een uitgebreid en zorgvuldig voorbereidingstraject geweest (hetgeen ook blijkt uit de case studies en het dossieronderzoek) en dan wordt de toetsprocedure veelal als overbodig en bevoogdend gezien. De Wet fusietoets straalt daarmee weinig vertrouwen uit in de kwaliteit van onderwijsbesturen en in de bestaande checks & balances bij fusies. Ook de procedure ingevolge de Wet fusietoets wordt door veel geïnterviewden als omslachtig ervaren. Er moeten behoorlijk veel gegevens worden aangeleverd en het duurt vaak lang voordat het besluit valt. Ook de adviesplicht van gemeenten per casus wordt als lastig ervaren; het kost vaak veel (wacht)tijd en inspanningen om achter de benodigde handtekeningen aan te gaan.

Door het strikte normenkader, beoordelen geïnterviewden bovendien de mate waarin in de fusietoets maatwerk mogelijk is en feitelijk wordt geleverd, overwegend als beperkt. Binnen de kaders die de wet en de beleidsregels stellen, kan de specifieke, regionale context niet goed worden meegewogen. Dat zou een bredere beoordeling van fusieaanvragen vergen, waarvoor nu weinig ruimte is. Bestuurders hebben daardoor nogal eens het gevoel dat de fusietoets onvoldoende recht doet aan de vaak gedegen voorbereidingen van een fusie en aan de kwalitatieve doelen die met de fusie beoogd worden. Ook vindt een aantal geïnterviewden dat de Wet fusietoets onvoldoende oog heeft voor de impact van het *afkeuren* van een fusie; die impact kan soms groot zijn.

In veel interviews is aangegeven dat de adviescommissie de wettelijke opdracht erg strikt uitvoert en de ruimte die er in voorkomende gevallen is om positief te adviseren te weinig benut. De adviescommissie wordt als relatief streng ervaren. Door een deel van de geïnterviewden, ook bestuurders, is echter ook opgemerkt dat de adviescommissies zich correct houdt aan de wettelijke opdracht. Het is in die waarneming een zware en strikte procedure en de commissie kan niet anders dan conform de opdracht werken. De onvrede in het veld betreft per saldo met name de wet en de beleidsregels fusietoets zelf.

7.8.2 Opinies over het vervolg

Brancheorganisaties en andere organisaties hebben via openbare uitingen op hun websites aangegeven voorstander te zijn van afschaffing van de fusietoets. De PO-raad en VO-raad hebben gezamenlijk aangegeven dat de fusietoets dient te worden afgeschaft³⁵. Volgens de beide raden hebben of krijgen veel besturen te maken met, in veel gevallen forse, krimp. Als gevolg van de leerlingendaling worden scholen en afdelingen met opheffing bedreigd. Schoolbesturen moeten in staat zijn slagvaardig en daadkrachtig oplossingen te vinden, zonder last te hebben van blokkades als de fusietoets. De beide raden hebben aangegeven zeer teleurgesteld te zijn in de beperkte versoepeling van de fusietoets. De verruiming van de toetsdrempel in krimpgebieden in het po naar 2500 leerlingen en in het vo naar 5000 leerlingen levert in de praktijk volgens de raden geen meerwaarde en sluit niet aan bij de werkelijkheid in de beide sectoren. Ook is de kleinschaligheid in beide sectoren al voldoende geborgd en blijkt dat ook uit de cijfers. Uit de ook in dit rapport opgenomen cijfers blijkt dat de gemiddelde basisschool al jarenlang circa 220 leerlingen telt en dat de vestigingsgrootte in het vo is gedaald, waarbij opvalt dat juist binnen heel grote besturen er een gemiddeld lage vestigingsomvang kan zijn. Vanuit de MBO-raad is aangegeven dat de doelmatigheid van het regionale opleidingsaanbod sterker moet meewegen en dat met de nieuw in te stellen advies- en geschillencommissie deze invalshoek ook meer vorm en gewicht krijgt.

In de interviews met vooral bestuurders, managers en externe adviseurs wordt door een belangrijk deel van hen de opvatting dat de Wet fusietoets kan verdwijnen dan wel fundamenteel dient te worden aangepast wat betreft de toetsnormen, gedeeld. Een aantal geïnterviewden, ook geïnterviewde bestuurders, meldt evenwel ook begrip te hebben voor de Wet fusietoets en de meerwaarde te zien van het intomen van ongewenste machtsconcentratie. Vaak heeft men niet veel problemen met een toets, mits het licht en snel kan. De belangrijkste bezwaren zijn nu dat het vertragend werkt, de uitkomst onzeker is door het ruime toetskader, dat er te weinig ruimte is in krimpgebieden, dat de toets te weinig is gebaseerd op vertrouwen en dat de keuzevrijheid te zeer tussen besturen wordt gezien en niet naar het feitelijke aanbod. De fusietoets zou beter gericht moeten worden op wat echt de risico's zijn bij schaalvergroting. Veel betrokkenen ervaren daarbij hun eigen casus niet als een mogelijk risico conform de bedoelingen van de wet. Dit weerspiegelt een opvatting die in veel interviews doorschemert: de fusietoets is op zichzelf genomen eigenlijk best goed, maar dan voor (een beperkt aantal) andere gevallen.

³⁵ Zie bijv. de gezamenlijke brief van de Po-raad en de Vo-raad van 18 juni 2014 aan de VKC Onderwijs. En: VOS/ABB, Fusietoets voor funderend onderwijs helemaal loslaten, Ritske van der Veen, april 2014 via website VOS/ABB.

Van de zijde van de vakbeweging is nog aangevoerd dat de FER nu vaak te zeer aan het eind van het fusietraject zit. Bevorderd zou moeten worden dat de FER meer aan het begin wordt besproken, met een accent op het afwegen van alternatieven, samen met de medezeggenschapsorganen. Dat wordt ook ondersteund door de interviews met de leden van de medezeggenschapsorganen: voor hen is de FER vaak een manier om overzicht te krijgen op het fusietraject en op de belangrijke stappen die daarbij gezet moeten worden. Hoe eerder dat overzicht ontstaat hoe beter ook de medezeggenschapsorganen bij het fusietraject betrokken kunnen raken. Vanuit de vakbeweging wordt daarbij aangegeven dat elke inzet die de positie van de medezeggenschap versterkt welkom is. Vanuit de Landelijke Ouderraad is daarbij aangevoerd dat in de fusietoets een omkering van het proces mogelijk een verbetering kan zijn. In een vroeg stadium van een fusietraject is er dan een advies van de CFTO (bijv. op basis van een vooraanmelding), waarna pas de medezeggenschapsorganen zich over de fusie buigen. Een liggend advies voedt ook de kwaliteit van de inspraak van belanghebbenden, doordat met het advies ook een aantal feiten op tafel liggen. Dit proces versterkt de kennis en informatie die er bij de medezeggenschapsorganen is. In het dossieronderzoek troffen we ook een enkele keer (in AFO 76) aan dat een GMR eerst het advies van de CFTO wilde afwachten om vervolgens, mede op basis van het CFTO-advies, pas zelf een standpunt in te nemen. Omdat dit volgens de huidige procedure niet kan, heeft die GMR in die casus wel ingestemd met het fusievoornemen.

Door de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) is in het kader van deze evaluatie aangegeven dat zij tevreden zijn dat er vanuit de Wet fusietoets een preventieve werking uitgaat en dat die ook noodzakelijk is; JOB wil niet dat met een aangepaste Regeling fusietoets de deur open gaat voor fusies. Ook maakt JOB zich zorgen over de door de CFTO beschreven fuikwerking bij intersectorale fusies en zou er inzicht moeten komen welke expliciete voorzieningen een school zou kunnen/moeten treffen om fuikwerking te voorkomen.

7.9 Procedure CDHO

De CDHO voert voor het hoger onderwijs de fusietoets uit, maar anders dan bij de CFTO waar de fusietoets de hoofdtaak is, is dit voor de CDHO een taak naast andere taken zoals met name de advisering over de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod in het hoger onderwijs. In het hoger onderwijs is het proces van de fusieaanvraag vergelijkbaar met de fusieaanvraag via de CFTO (zie paragraaf 7.1).

De ontwikkeling van fusies in het hoger onderwijs

De grote fusiebewegingen in het hoger onderwijs hebben zich voorgedaan in de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw. Deze beweging manifesteerde zich het sterkst in het hbo. Dit leidde tot de vorming van grote instellingen als InHolland en Fontys. Toen de Wet fusietoets tot stand kwam was het hoger onderwijsland grotendeels gestold in grote onderwijseenheden. Het aantal fusiebewegingen in het hoger onderwijs is om die reden thans beperkt te noemen, maar is niet tot stilstand gekomen. De CDHO heeft in de afgelopen periode drie dossiers in het hbo behandeld, plus een pilotcasus. Die aanvragen leidden tot een positief advies en besluit. De aanvragen via de CDHO hebben dan ook niet geleid tot bezwaar- of beroepsprocedures.

De fusiebewegingen vonden plaats in 2010 (bestuurlijke en institutionele fusie tussen de Christelijke Hogeschool Noord-Nederland en de Hogeschool Drenthe tot Stenden Hogeschool) en bereikte een piek in 2013 toen drie fusies hun beslag kregen. Het betreft ten eerste de institutionele fusie waarbij Hogeschool Helicon opging in Hogeschool Leiden, ten tweede de bestuurlijke en institutionele fusie waarbij Stichting Onderwijscentrum Twente/Edith Stein opging in de Stichting Saxion en tenslotte de institutionele fusie tussen Stoas Hogeschool Wageningen en de Christelijke Agrarische Hogeschool die opgingen in de nieuwe rechtspersoon Stichting Vilentum Hogeschool.

Deze laatste fusie kwam tot stand onder druk van het departement EZ, waarbij de twee fuserende instellingen reeds waren verenigd in een personele unie. Aangezien personele unies in het hoger onderwijs niet zijn toegestaan, diende voor deze samenwerkingsconstructie een andere vorm worden gevonden.

In 2014 hebben geen fusies in het hoger onderwijs plaatsgevonden. Wel was er een aankondiging van een fusie in de sector Kunsten. Het betrof hier een afgebroken voornemen tot fusie tussen CodArts (Rotterdam) en het Conservatorium Den Haag. Er zijn geen aanwijzingen dat het afbreken van dit fusietraject te relateren valt aan het instrument fusietoets. De CDHO stelt dat waarschijnlijker is dat andere (interne) factoren hierbij een rol hebben gespeeld. Inmiddels hebben twee hogescholen in het noorden aangegeven in 2015 de fusietoets te willen doorlopen. Het betreft hier twee gelijkwaardige partijen die uit strategische overwegingen tot een institutionele fusie over willen gaan.

Het toetskader voor het hoger onderwijs is dat er een significante belemmering ontstaat als de fusie leidt tot substantieel nadelige effecten voor het onderwijsaanbod op de korte termijn of indien dit voorzienbaar is op de langere termijn. De CDHO beoordeelt op basis van de Wet en de Regeling fusietoets fusieaanvragen aan de hand van twee vragen:

- Blijft het onderwijsaanbod in stand?
- Is het proces goed verlopen?

In de fusiecasussen in het hoger onderwijs is zichtbaar dat de CDHO het effect op keuzevrijheid en behoud van identiteit beoordeelt, zonder andere principiële discussies over bijvoorbeeld schaalgrootte daar bij te betrekken. De CDHO hoort standaard alle betrokkenen (apart) over het proces en controleert daarbij met name of er spanningen zitten bij het draagvlak voor de fusie. De CDHO belegt daartoe als vaste werkwijze een schouw ter plaatse, met gesprekken met bij de fusie betrokken personen en organen. Indien er bij het onderwijsaanbod negatieve effecten van de fusie blijken, geldt dezelfde opsomming van rechtvaardigingsgronden als bij de andere onderwijssectoren. Daarbij is ook in het hoger onderwijs het waarborgen van de continuïteit het belangrijkste fusiemotief en rechtvaardigingsgrond.

Door het beperkte aantal casussen is geen uitspraak mogelijk over het proces van de fusietoets of de beleving van de Wet fusietoets in het ho-veld. In deze evaluatie is wel gebleken dat de fusietoets in het hoger onderwijs als zodanig niet echt een discussiepunt is. Dit komt mede door het lage aantal casussen en door de aard van die casussen; de fusieaanvragen hebben doorgaans het karakter gehad van reddingsoperaties. In drie van de vier casussen was de fusie de laatste redding voor een fusiepartner in problemen. In die gevallen was sprake van kleinere onderwijseenheden die financieel konden worden gered door het samengaan met een grote partner. Deze aanvragen zijn door de CDHO en het ministerie daardoor gezien als onvermijdelijk en waren voor de CDHO betrekkelijk spanningsloos. In de nader bekeken case studie (zie Bijlage 2) van de fusie van Hogeschool Helicon en Hogeschool Leiden bleek dit ook. Uit de case studie bleek dat de fusie gedegen was voorbereid, met nauwe betrokkenheid van de medezeggenschapsorganen vanaf de start van het traject. In het fusietraject speelde de fusietoets geen waarneembare rol. Aan het eind van het fusietraject is de fusieaanvraag conform voorschriften aan de CDHO voorgelegd; dat is door de betrokkenen vanuit het bestuur en de medezeggenschapsorganen gezien als een formaliteit, waarmee in het traject ook rekening was gehouden, en had verder geen betekenis voor de aanpak of de kwaliteit van de voorbereiding. In deze case studie bleken verder geen negatieve gevoelens over de procesgang rondom de fusietoets.

Het feit dat tot nu toe de fusieaanvragen in het hoger onderwijs relatief soepel zijn verlopen, sluit uiteraard niet uit dat ook lastigere en complexere zaken en afwegingen kunnen voorkomen of casussen waarin de fusietoets een rol speelt in de fusievoorbereidingen zelf. Het aantal casussen in het hoger onderwijs is te gering om als representatief voor de hele sector te gelden en er conclusies aan te verbinden. Ook is in het hoger onderwijs niet onderzocht in hoeverre de fusietoets nu een preventieve werking heeft op fusies.

In het hoger onderwijs is een bijzonderheid ten opzichte van het funderend onderwijs dat het aantal instellingen klein is en de banden tussen afzonderlijke instellingen en het ministerie daardoor relatief sterk zijn. Fusievoornemens zijn daardoor doorgaans in een vroeg stadium bekend bij het ministerie; het ministerie is doorgaans ook in de gelegenheid om te adviseren, mee te denken of zienswijzen in te brengen. De CDHO behoudt bewust afstand in dit proces, om de onafhankelijkheid van het oordeel te waarborgen; de CDHO beantwoordt alleen procesmatige vragen.

8 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

8.1 Algemene reflectie

In deze evaluatie ligt een sterk accent op het funderend onderwijs, omdat daar de bulk van de fusieaanvragen zit. Conclusies ten aanzien van de fusietoets in het hoger onderwijs behandelen we apart in de slotparagraaf van dit hoofdstuk. Het navolgende heeft dan ook alleen betrekking op de fusieaanvragen via de CFTO.

Deze evaluatie is om meerdere redenen een complexe exercitie. Ten eerste is het normenkader voor de fusietoets feitelijk nog in beweging, zowel ten aanzien van de formele regelgeving (met recente wijzigingen van de regeling fusietoets en aangekondigde versoepelingen zoals ten aanzien van samenwerkingsscholen) als ten aanzien van de interpretaties van het toetskader door de adviescommissie en door de bewindslieden van OCW, als ook als gevolg van rechterlijke uitspraken, waarbij in één casus het toetskader voor significante belemmeringen buiten toepassing werd gesteld.

Ook is de context van de fusietoets aanmerkelijk veranderd en zijn bij de zorgen over schaalvergroting en machtsconcentraties in het onderwijs, zorgen bijgekomen over krimp in het onderwijs. Vraagstukken van krimp kunnen soms vooral worden aangepakt vanuit een bepaalde schaalgrootte en regionale bestuursmacht. Ook is schaalvergroting en regionale samenwerking weer sterker op de kaart gezet met passend onderwijs, waarmee nieuwe samenwerkingsverbanden zijn ontstaan in het po en vo en waarbij in het speciaal onderwijs de behoefte aan samenwerking en fusie is versterkt.

Verder zagen we in deze evaluatie dat de Wet fusietoets complex is in de zin dat de wet meerdere, soms lastig te verenigen doelstellingen bevat. Een breed gedragen fusieaanvraag kan toch afgekeurd worden op grond van een te hoog marktaandeel. En keuzevrijheid kan soms juist gediend zijn bij schaalvergroting. Ook kan het gewenste maatwerk in de fusietoets lastig realiseerbaar zijn, door de vaak complexe context van afzonderlijke fusies en de complexiteit van de wet- en regelgeving zelf. Om grip te kunnen houden op een werkbaar toetskader zijn duidelijke normen nodig; toepassing daarvan kan er toe leiden dat onvoldoende recht wordt gedaan aan de regionale situatie. Dat kan leiden tot onbevredigende uitkomsten.

Opvallend is verder dat de Wet fusietoets in meerdere opzichten is te zien als een reactie op de (grotendeels voltooide) schaalvergroting in het mbo en hbo, maar in overgrote mate feitelijk toepassing heeft in het funderend onderwijs. Daarbij zijn wel kanttekeningen te zetten. Zo blijkt uit de cijfers dat op locatieniveau schaalvergroting in het funderend onderwijs niet zichtbaar is; in het vo is op locatieniveau een schaalverkleining gaande. Op bestuursniveau gaat het in het funderend onderwijs zowel qua aantal locaties als het aantal leerlingen onder een bestuur om een toename met ongeveer tien procent in tien jaar tijd. Bij de feitelijk afgekeurde fusies gaat het in de meerderheid van de handvol gevallen om de afkeuring van de aansluiting van een éénpitter of klein bestuur in het po bij een groter bestuur, vanuit het oogpunt van professionalisering. Dat lijken niet direct het type casussen die bij de opzet van de Wet fusietoets het scherpst op het netvlies stonden. Bij de *preventie* van fusies lijkt het wel te gaan om grotere besturenfusies die zonder de Wet fusietoets mogelijk wel doorgang hadden gehad.

De Wet fusietoets botst nu in de praktijk nogal eens met een anticiperende, proactieve houding in het onderwijsveld. Overwegingen met betrekking tot kwaliteitsverbeteringen en doelmatigheid spelen een beperkte rol bij de fusietoets. De fusieaanvragers dienen in het geval van een significante belemmering de noodzaak van een fusie aannemelijk te maken. Vraagpunt is dan of er meer of minder ruimte moet zijn; de bewijslast wordt nu als zwaar en strikt ervaren.

Het spanningsveld komt direct voort uit de wet en regelgeving, waarbij er open normeringen zijn die een interpretatiemarge geven (vanwege gewenst maatwerk), waarbij enerzijds is getracht een dam op te werpen tegen beperkingen van keuzevrijheid, en anderzijds de wens is om geen absoluut fusiemoratorium te regelen. Een oplossing voor meer consistentie en rechtszekerheid ligt daarbij in de eerste plaats bij de wetgever, met aanpassingen in het toetskader. De recente wijzigingen en verduidelijkingen in de Regeling en beleidsregels fusietoets bieden deels een oplossing, maar geven in de ogen van veel betrokkenen nog niet voldoende ruimte, met name niet in gebieden met dalende leerlingenaantallen.

Er is in deze evaluatie verder ook een behoefte gebleken aan een meer sectorspecifieke invulling en aan meer maatwerk dat recht doet aan de bredere intenties die er met een fusie kunnen zijn. Anderzijds is er ook behoefte aan meer transparantie, snelheid in het proces en voorspelbaarheid. Hierbij speelt het dilemma dat versimpeling van regels kan leiden tot minder maatwerk en dat meer ruimte voor maatwerk juist kan leiden tot meer onvoorspelbaarheid en verlenging van procedures omdat maatwerk gemiddeld een bredere en langere afweging vergt.

Vraag is daarbij met name hoe een eventueel gewenst minder restrictief toetskader, met name bij de rechtvaardigingsgronden, zodanig in de Regeling en beleidsregels fusietoets kan worden opgenomen, dat toch rechtszekerheid en transparantie kan worden geboden. De CFTO blijft nu dicht bij de drie rechtvaardigingsgronden, die er op neer komen dat de fusie noodzakelijk moet zijn om keuzevrijheid, continuïteit of kwaliteit op een minimumniveau te waarborgen. Elke aanpassing van dat toetskader gooit in potentie echter het beoordelingskader voor de motieven open. Feitelijk is te stellen dat de CFTO weinig andere keuze heeft dan om ten aanzien van de rechtvaardigingsgronden strikt te oordelen. Bij een ruimer toetskader ten aanzien van motieven valt de check of er alternatieven voor de fusie zijn weg en zijn motieven die gericht zijn op verbeteringen dan ook toegelaten. Dat zet feitelijk de deur open, los van de vraag of dat wenselijk is of niet, voor elke goed ingeklede fusieaanvraag. De vraag is hoe dan nog een zinvol toetskader is in te richten en hoe binnen een minder restrictief toetskader onderscheid kan worden gemaakt tussen fusieaanvragen, met behoud van transparantie en rechtszekerheid. Het veldonderzoek geeft daarbij aan dat de toetsprocedure nu al onduidelijk is en dat soms de argumentaties onvoldoende concludent zijn. Ook het feit dat twee van de drie aangespannen beroepszaken tot vernietiging van het fusiebesluit leidden en het feit dat de bewindslieden van OCW meermaals afwijken van het advies van de CFTO, geeft aan dat de procedure wat betreft de uitkomsten nu al kwetsbaar is.

In het funderend onderwijs, inclusief het speciaal onderwijs, zijn er verder een aantal belangwekkende ontwikkelingen op lokaal niveau, die ook relevant zijn voor de fusietoets, zoals de vorming van integrale kindcentra en meer in het algemeen de netwerkvorming in het lokaal educatief beleid en het zorgbeleid. De decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten en de verantwoordelijkheid van de gemeenten voor een samenhangende infrastructuur op het gebied van het speciaal onderwijs en de jeugdzorg zijn daarin belangrijk. In gemeenten en regio's zijn nieuwe samenwerkingsvormen aan het ontstaan tussen onderwijsorganisaties en aanpalende velden. Daarbij worden samenwerkingsconstructies gezocht in de marges van de bestaande wetgeving, die daardoor vaak ingewikkeld en risicovol zijn. De bestaande wetgeving en beleidsintenties tot samenwerking tussen onderwijs- en zorgaanbieders en gemeenten worden niet zelden als een dubbele boodschap ervaren: instellingen moeten samenwerken op lokaal niveau en daarbij een zo hoog mogelijke maatschappelijke meerwaarde realiseren, maar dienen dat te doen binnen wettelijke kaders die niet op samenwerking zijn ingericht. Deze omstandigheden zijn in de case studies waarin dat aan de orde was als frustrerend ervaren. Het zoeken naar oplossingen voor dit vraagstuk valt buiten de kaders van deze evaluatie, maar op grond van onze bevindingen verdient het aanbeveling om ook hier naar nieuwe wegen en ruimte te zoeken.

In breder perspectief is een heroverweging van de Wet Fusietoets gewenst. In het funderend onderwijs wordt een discrepantie gezien tussen de huidige toetsnormen en hoe de keuzevrijheid en de menselijke maat feitelijk worden ervaren. In het mbo is een heroverweging gewenst in samenhang met de regionale afstemming van het opleidingsaanbod en de voorzieningen in het kader van de Wet macrodoelmatigheid. Voor het hoger onderwijs is in deze evaluatie geen aanleiding gevonden voor een heroverweging van de fusietoets.

Leeswijzer

In het navolgende beantwoorden we eerst de afzonderlijke aan ons voorgelegde evaluatievragen. Die beantwoording is geordend in twee clusters: het effect van de Wet fusietoets en het proces van de Wet fusietoets. Daarna gaan we kort in, vanuit de resultaten van de voorliggende evaluatie, op de recente aanbevelingen van de CFTO. Dit hoofdstuk besluit met onze overall conclusies en aanbevelingen, waarbij we ingaan op de voorgelegde adviesvragen. Daarin is een aparte paragraaf opgenomen over het hoger onderwijs.

8.2 Effectevaluatie: zijn de doelen van de fusietoets bereikt?

Deze paragraaf heeft geen betrekking op de fusietoets in het hoger onderwijs.

Hebben de fusietoets en de FER bijgedragen aan behoud van legitimatie en keuzevrijheid?

Uit de kwalitatieve effectevaluatie blijkt dat een aantal fusies is voorkomen en dat een aantal is afgekeurd, waarbij de normen voor een significante belemmering van de variatie in het onderwijs bepalend waren. In die zin heeft de Wet fusietoets bijgedragen aan het behoud van de keuzevrijheid, in elk geval ten aanzien van de keuze tussen verschillende besturen. Op instellings- of locatieniveau zijn er geen aanwijzingen dat op dat niveau fusies zijn voorkomen, de preventie betreft met name besturenfusies. Evenmin is uit het dossieronderzoek en de beschikbare kerncijfers te concluderen dat keuzevrijheid op locatieniveau is behouden vanwege de Wet fusietoets.

De doelstelling van de wetgever om te kunnen toezien op de legitimiteit bij een fusie komt duidelijk in het proces tot uitdrukking. Een fusieaanvraag wordt niet in behandeling genomen als de vereiste instemming en adviezen van de medezeggenschapsorganen en gemeenten ontbreken. Dit biedt in de praktijk de door de wetgever gewenste waarborg dat in alle (getoetste) fusiegevallen de medezeggenschapsorganen zijn betrokken en dat de procedure goed is doorlopen. De FER kan in dit opzicht een nuttig hulpmiddel zijn, dat volgens de meeste geïnterviewden kan worden behouden.

De conclusies uit de kwantitatieve effectanalyse (de vershilanalyse uit hoofdstuk 5) geven een wisselend beeld: ten opzichte van de niet getoetste fusies blijkt dat leerlingenaantallen bij getoetste fusies minder sterk stijgen en dat na een fusie het aantal scholen binnen een bepaalde kilometerstraal voor toetsplichtige onderwijsinstellingen gelijk blijft, terwijl het voor niet-toetsplichtige fusies met een halve school daalt. Anderzijds blijkt dat na de fusies de getalsmatige verhouding tussen directie en onderwijsgevend personeel stijgt en dat dit sterker geldt voor de getoetste fusies; voor deze groep lijkt het er daarom op dat er extra directieposities bij zijn gekomen. Ook blijkt dat na fusie het marktaandeel van de onderwijsinstellingen bij wie de fusie niet is getoetst, licht daalt (minus 0,7% in de onderzochte periode) en voor de getoetste fusies licht stijgt (plus 0,7%). De verschillen zijn evenwel klein. Er lijkt daarom bijvoorbeeld geen sprake van een sterk toenemende marktmacht van de toetsplichtige onderwijsinstellingen vanaf de fusie ten opzichte van fusies onder de toetsdrempel. Omdat het merendeel van de getoetste fusies op voorhand verschilt van niet-getoetste fusie vanwege de toetsdrempel, is het niet mogelijk om zuivere effecten van de fusietoets vast te stellen.

Hoe is de fusietoets toegepast in situaties waarbij bijzonder en openbaar onderwijs betrokken waren? Welke effecten heeft dit gehad, als het gaat om formele en informele samenwerkingsscholen?

Er zijn drie formele samenwerkingsscholen bekend. Dit lage aantal komt met name door het complexe juridische kader bij de opzet van een formele samenwerkingsschool. In plattelandsgebieden is er een toenemende behoefte om vanwege krimp scholen van verschillende denominatie samen te voegen. Het aantal informele samenwerkingsscholen stijgt daardoor en wordt nu geschat op enkele tientallen (30 of meer). In de fusietoets zijn er voor informele samenwerkingsscholen geen bijzondere beperkingen. Sommige betrokkenen vinden een informele samenwerkingsschool een goed werkbaar optie; vanuit protestants-christelijke kring wordt ook gemeld dat er een voorkeur is voor een formele samenwerkingsschool, omdat dit meer waarborgen geeft voor het behoud van verschillende identiteiten. Bij de opzet of uitbreiding van formele samenwerkingsbesturen hanteert de CFTO consequent de limitatieve goedkeuringsgrond, namelijk de eis dat sluiting van een of meer betrokken scholen dreigt. Bij één aanvraag heeft de minister het negatieve advies van de CFTO op grond van het feit dat er geen sluiting van een school dreigde, niet overgenomen onder verwijzing naar de inzet van de regering om alle vormen van samenwerking in krimpgebieden mogelijk te maken en dat de fusietoets daar geen belemmering in kan zijn.

In hoeverre hebben in de afgelopen jaren sectoroverschrijdende fusies plaatsgevonden en welke gevolgen hadden dergelijke fusies voor legitimatie en keuzevrijheid?

De CFTO heeft in de afgelopen periode 21 fusieaanvragen met een intersectoraal karakter behandeld en daarover driemaal een negatief advies uitgebracht. Deze zijn uiteindelijk allemaal (eenmaal na een rechterlijke uitspraak) goedgekeurd door de minister van OCW. Het gaat met name om bestuurlijke fusies, waarbij één of meer stichtingen zijn betrokken die bevoegd gezag zijn van scholen in verschillende sectoren. Bij de fusies die betrekking hebben op combinaties van po en vo of speciaal onderwijs, is er weinig effect te verwachten op legitimatie en keuzevrijheid. Bij de bestuurlijke fusies gaat het vaak om de situatie dat scholen worden opgenomen in een bestuurlijke verband waarin ook scholen uit een andere sector zitten, zonder duidelijke banden of samenwerking tussen die scholen uit verschillende sectoren. Die fusies wijken weinig af van bestuurlijke fusies waarbij de beide besturen bijvoorbeeld enkel in het po actief zijn. Het merendeel van die fusies heeft als zodanig geen duidelijke gevolgen voor de keuzevrijheid in de keten. In minimaal één geval is die nauwe samenwerking in de keten na een intersectorale fusie er wel; bij casus AFO 24 is er een al bestaande nauwe samenwerking en een beoogde fusie tussen een vmbo- en een mbo-instelling. In dat geval heeft de CFTO zich ook kritisch uitgelaten over de mogelijke belemmering van de keuzevrijheid ('fuikwerking') in de keten. Ook in het advies AFO 123 stelt de CFTO dat het niet onaannemelijk is dat zaken als instroom, doorstroom en voorlichting over vrije schoolkeuze in de toekomst beperkt kunnen worden tot de scholen van aanvragers, tenzij er expliciete voorzieningen worden getroffen om dit te vermijden.

Ten aanzien van de fuikwerking merken we op dat ook zonder fusies er nauwe samenwerking is in de onderwijsketen. Met name tussen het vmbo en het mbo zijn er tal van nauwe samenwerkingsverbanden ten behoeve van doorlopende leerroutes en maatwerktrajecten, die ook beleidsmatig worden ondersteund vanuit OCW. Het is niet duidelijk of een fusie in die gevallen meer risico's oplevert voor de belemmering van de keuzevrijheid en voor de legitimiteit dan de bestaande samenwerkingssituaties. Dat zou een eigenstandig onderzoek vergen.

De aanduiding van fuikwerking en van intersectorale marktaandelen als mogelijke significante belemmeringen voor de keuzevrijheid zijn door de minister van OCW en ook door de rechter verworpen, vanwege het feit dat dit geen criteria zijn die een basis hebben in de wet en beleidsregels fusietoets. Vraag is dan welk normenkader wel bij intersectorale fusies dient te worden gehanteerd; in de Regeling fusietoets is hierover niets expliciet geregeld. De CFTO heeft eerder op dit punt juridisch advies ingewonnen, waarbij het advies luidde om bij het ontbreken van zo'n kader dicht te blijven bij de wijze waarop besturenfusies binnen de *afzonderlijke* sectoren worden getoetst.

Wat de legitimatie betreft zijn er ten aanzien van de intersectorale fusieaanvragen geen bijzonderheden te melden met betrekking tot het interne en externe draagvlak voor deze fusies, in vergelijking met andere fusieaanvragen.

Zijn voorgenomen fusies bij voorbaat afgeschrikt door het bestaan van de fusietoets en welke andere samenwerkingsvormen worden meer gebruikt sinds de invoering van de fusietoets?

In deze evaluatie blijkt dat er van de wet een preventieve werking uitgaat op fusies. Het effect kan ruwweg worden geraamd op circa vijftien besturenfusies in de afgelopen periode. Achter dit preventieve effect zit deels een reële risico-inschatting bij onderwijsbestuurders en deels een misperceptie in het veld - de slaagkans van een fusievoorstel wordt soms lager ingeschat dan die werkelijk is. Aannemelijk is dat ook fusies zijn afgeschrikt waarvoor in de fusietoets wel voldoende rechtvaardigingsgrond zou zijn geweest. In die gevallen zou de Wet fusietoets bestuurders mogelijk ongewenst belemmeren bij het maken van keuzes in de gewenste regionale samenwerking.

In deze evaluatie is niet goed te bepalen welke andere samenwerkingsvormen sinds de invoering van de fusietoets meer zijn gebruikt en in welke mate; dat vergt een apart, toegesneden onderzoek. Wel melden veel geïnterviewden dat de samenwerkingszin en -noodzaak in het onderwijs door verschillende omstandigheden (zoals krimp, passend onderwijs, doelmatigheidsoverwegingen) is gegroeid in de afgelopen jaren. Voor zover de Wet fusietoets een drempel opwerpt, is het aannemelijk dat andere samenwerkingsconstructies worden verkend en tot stand komen. Ook in het mbo speelt dit, met behoefte aan meer ruime voor keuzes in samenwerking.

Zijn in concrete gevallen fusies succesvol geweest en zijn de verwachtingen uitgekomen?

In de case studies bleek dat er in doorsnee tevredenheid is bij betrokkenen over het verloop, de resultaten en de vooruitzichten na de fusie. We troffen in geen enkele casus spijt of (nieuwe) bedenkingen aan bij de fusie. Daarbij moet worden gezegd dat in een aantal gevallen het fusietraject nog vers was of dat de fusie nog feitelijk zijn beslag moest krijgen.

Anderzijds, in de enkele gevallen dat een fusieaanvraag werd afgekeurd of afkeuring dreigde, is in het algemeen (grote) teleurstelling en onbegrip zichtbaar, zowel bij besturen, directie als bij de medezeggenschapsorganen.

Wat waren in de praktijk de gevolgen van de eisen die de fusietoets stelde?

In de praktijk kan de Wet fusietoets een overconcentratie op een fusie stimuleren, doordat de wet strikte eisen stelt aan de kwaliteit en volledigheid van de voorbereiding. Het onvoorspelbare vervolg na niet doorgaan van een voorgenomen fusie kan er ook toe leiden dat de keuzevrijheid in een gebied juist vermindert.

De extra administratieve belasting vanwege de Wet fusietoets ligt bij toetsplichtige fusieaanvragen in doorsnee op zo'n kleine twee weken werk per aanvraag. De fusietoets leidt daarnaast in een deel van de gevallen tot een verlenging van het fusieproces, doordat de uitslag van de fusietoets moet worden afgewacht. In een substantieel deel van de gevallen is de oorspronkelijk beoogde fusiedatum niet meer haalbaar en is er uitstel met enkele tot maximaal zes maanden. De wachttijd en de onzekerheid over de uitslag als gevolg van de toets worden door betrokkenen met name als belastend ervaren.

Wat was de rol van de FER in het fusieproces? Heeft dit geleid tot een betere afweging door besturen van de voor- en nadelen bij fusies dan voor invoering van de wet?

In alle bekeken fusiegevallen is de FER in meerdere of mindere mate bij het fusietraject betrokken. In die zin werkt de Wet fusietoets goed en wordt deze ook nageleefd en lijken het proces en de medezeggenschap ook gebaat bij een uniform formulier dat het fusieproces structureert.

Er is in het veld bij een substantieel deel van de geïnterviewden dan ook waardering voor de FER als een instrument dat een goed, gestructureerd overzicht geeft van de leidende vragen bij een fusieproces. Een minder groot deel van de geïnterviewden, met name van de zijde van bestuur/management, vindt de FER overbodig en vooral tot extra werk leiden. Soms wordt de FER pas aan het eind van het traject erbij gehaald, en worden dan de relevante delen uit het eigen fusieplan in de FER overgenomen.

In deze evaluatie is niet goed zichtbaar dat de FER leidt tot een wezenlijk betere of andere afweging van een fusie of het beter betrekken van stakeholders bij de fusievoorbereidingen. Ook in de jaren voor de Wet fusietoets was het gebruikelijk om bij fusies een fusieplan op te stellen en daarover met de MR te overleggen. In de interviews is door een groot deel van de geïnterviewden aangegeven dat zo'n fusieplan voor of na de Wet fusietoets er ongeveer hetzelfde uitzag. Een deel van de geïnterviewden vindt dat de FER wel een positieve impuls heeft gehad op de fusieplannen. Voor de betrokkenheid van de medezeggenschapsorganen zou het optimaal zijn als de FER vroeg in het fusietraject wordt besproken met de interne belanghebbenden.

Hoe is het concreet gesteld met de keuzevrijheid, de legitimatie, de onderwijskwaliteit en de financiële positie in gefuseerde instellingen en instellingen die niet mochten fuseren?

In de casestudies bleek dat het draagvlak voor de fusie steeds goed was en ook na de fusie stand houdt. In de case studies is geen casus aangetroffen waarin de keuzevrijheid na de fusie als direct gevolg van die fusie is verminderd. In enkele casussen is gesteld, ook vanuit de medezeggenschap, dat de keuzevrijheid, de diversiteit en de kwaliteit juist zijn verbeterd door de fusie. Wat betreft de onderwijskwaliteit blijkt niet altijd een duidelijk effect; de impact van een fusie op de situatie in de klas is vaak zeer beperkt, met name bij besturenfusies. Wel wordt melding gemaakt van het feit dat na een fusie de voormalige fusiepartners expertise en onderwijsvisies uitwisselen en informatie delen. Wat betreft de financiële posities speelde bij enkele case studies mee dat er bij een fusiepartner financiële problemen waren. In die gevallen heeft de fusie bijgedragen aan het oplossen of verminderen daarvan. Bij de bestudeerde case studies bleven gedwongen ontslagen uit na de fusie. Bij de casussen die niet mochten fuseren konden ook de beoogde doelmatigheidswinsten niet geboekt worden; in een geval leidde dat tot ontslag van flexibel personeel. In die casus is ook opgetreden dat de keuzevrijheid verminderde vanwege het sluiten van opleidingen.

Uit het beperkt aantal casussen kunnen geen algemene conclusies worden getrokken, maar in het algemeen zijn de aanwijzingen eerder dat het afkeuren van een fusie, na een lang voorbereidingsproces, meer risico's heeft voor de keuzevrijheid, de legitimiteit, de onderwijskwaliteit en de financiële posities dan het goedkeuren van die fusie. Het afkeuren van een fusie werkt op meerdere niveaus demotiverend voor alle betrokkenen. Dat levert voor de adviescommissie en de minister van OCW een mogelijk dilemma op: het toetskader beoordeelt fusieaanvragen op de noodzaak van de fusie en op belemmeringen daarvoor. De negatieve impact (met uitzondering van concrete sluitingen) van het niet doorgaan van een fusie speelt daarin geen directe rol.

Is er verschil te zien tussen fusies waar wel een significante belemmering was (die dankzij een rechtvaardigingsgrond toch werd toegestaan) en fusies zonder significante belemmering?

In het algemeen zijn er uit de aard der zaak verschillen tussen fusies met en zonder significante belemmeringen. De fusies met een significante belemmering betreffen vaak een aansluiting bij een bestuur waardoor dat bestuur een te groot marktaandeel krijgt of waardoor een reeds bestaand groot marktaandeel verder toeneemt. Tweede derde deel van de fusieaanvragen met een significante belemmering betreft een fusieaanvraag vanuit het po. Het grote merendeel (ruim 80%) van de fusieaanvragen met een significante belemmering wordt goedgekeurd. Bij bestuurlijke fusies wordt veel vaker een significante belemmering vastgesteld dan bij institutionele fusies. Bovendien is bij scholenfusies vaker sprake van een urgentie vanwege een dreigende sluiting.

Bij besturenfusies zijn de motivaties vaker van meer strategische aard en meer gericht op kwaliteitsverbetering en efficiëntiewinst; dat zijn motieven die binnen het toetskader voor rechtvaardigingsgronden geen of weinig gewicht hebben, voor zover de kwaliteit of de financiële positie niet beneden een minimumniveau zitten.

In de case studies en het dossieronderzoek bleken in het algemeen geen duidelijke verschillen tussen casussen met of zonder significante belemmering ten aanzien van bijvoorbeeld het draagvlak en de tevredenheid over de fusie. Dat bleek in doorsnee bij alle case studies wel op orde.

Welke overige neveneffecten heeft de invoering en werking van de fusietoets gehad?

De fusietoets werkt in een substantieel aantal gevallen vertragend, waardoor soms ook werkzaamheden en communicatie over de fusie moeten worden overgedaan. De fusietoets bevordert een overconcentratie op een fusie, waardoor alternatieven voor de fusie soms juist uit beeld kunnen raken.

Vinden betrokkenen en belanghebbenden dat de fusie-effectrapportage en fusietoets inderdaad tot een beter resultaat hebben geleid?

Dat vinden zij in het algemeen niet. In de normale verhoudingen binnen onderwijsinstellingen worden belangrijke zaken als een fusie doorgaans goed voorbereid en zoeken bestuurders daarbij ook het benodigde draagvlak. Uit deze evaluatie blijkt niet dat dit in de afgelopen periode wezenlijk beter of anders is verlopen dan in de periode voor de Wet fusietoets.

Vinden schoolbesturen dat door de fusietoets hun fusie beter doordacht en uitgevoerd is, en dat daardoor het resultaat beter is dan het anders was geweest?

Dat vinden ze overwegend niet. Ook externe adviseurs melden overwegend dat een intern fusieplan vroeger in doorsnee dezelfde elementen bevatte dan de huidige FER en dat fusies in het algemeen even gedegen als nu werden voorbereid. Een deel van de geïnterviewden signaleert dat de fusieplannen gemiddeld beter zijn geworden en ook beter zijn doordacht en beter onderbouwd na de Wet fusietoets. Of dat in voorkomende gevallen ook tot een beter eindresultaat heeft geleid, is vanuit de voorliggende evaluatie niet te concluderen.

8.3 Het proces volgens de Wet fusietoets

Ook voor deze paragraaf geldt dat het navolgende geen betrekking heeft op het hoger onderwijs en de rol van de CDHO.

Zijn de adviezen en besluiten van de CFTO consistent? In welke mate is het proces gejuridificeerd?

De CFTO hanteert consistent een strikt beoordelingskader bij de rechtvaardiging voor een fusie. Dat toetskader laat in het geval van een vastgestelde significante belemmering een fusie toe als één van de drie rechtvaardigingsgronden (de fusie is noodzakelijk om de kwaliteit en de continuïteit van het onderwijs te waarborgen en er zijn binnen de financiële mogelijkheden geen alternatieven voor de fusie) van toepassing is. De CFTO gaat in de afwegingen ten aanzien van de rechtvaardigingsgronden ook in op de overige door fusieaanvragers aangedragen fusiemotieven, maar in de uiteindelijke advisering blijft de commissie dicht bij het toetskader voor rechtvaardigingsgronden. Bij de rechtvaardigingsgrond 'continuïteit' is er een bijzondere situatie als er bestuurlijke kwetsbaarheid blijkt. Dat treedt met name op in het in het po in het geval van een vrijwilligersbestuur. De CFTO is kritisch op het fusiemotief om een vrijwilligersbestuur te professionaliseren, maar vindt het in minimaal drie gevallen een rechtvaardiging voor een fusie.

Bij de bepaling of er sprake is van een significante belemmering is er minder consistentie. Dat komt doordat de CFTO hier een ruime interpretatie hanteert van de (open) wettelijke normen. Zichtbaar is dat de CFTO zoekt naar ruimte in het toetskader. Dat leidt soms tot meewegen van overwegingen die voor de fusieaanvragers nieuw kunnen zijn, omdat deze niet expliciet in de Regeling zijn opgenomen en soms ook niet eerder door de CFTO toegepast.

Het normenkader is op het punt van belemmeringen daarmee nog in ontwikkeling. Dat uit zich op drie manieren:

1. De CFTO ontwikkelt het eigen toetskader verder. Dat betreft bijvoorbeeld de vraag wanneer en op welke schaal het marktaandeel in het speciaal onderwijs als significante belemmering geldt;
2. De wetgever heeft reeds aanpassingen gemaakt, met de wijzigingen van 1 september 2014 en aanpassingen aangekondigd, zoals ten aanzien van de omgang met formele samenwerkingsscholen en -besturen.
3. De rechter heeft grenzen gesteld met uitspraken in drie beroepsprocedures.

Deze ontwikkeling is nog niet afgerond. Dat levert ook onduidelijkheden op. Ook is er vanuit het onderwijsveld de nodige kritiek op het normenkader voor significante belemmeringen. Om de ontwikkeling van een adequaat toetskader te versnellen is een grondige herijking op korte termijn daarom ons inziens wenselijk.

CFTO heeft bij de start van de fusietoets goede redenen gehad om de wettelijke opdracht en het wettelijke kader strikt op te vatten. Bij de start van de fusietoets in 2011 speelden er diverse incidenten bij grootschalige onderwijsinstellingen. Het maatschappelijke en politieke klimaat was duidelijk kritisch ten aanzien van verdere schaalvergroting. Daarna heeft, mede onder invloed van krimpende leerlingenaantallen, de maatschappelijke en politieke visie op fusies en schaalvergroting zich verder ontwikkeld, richting een meer ruimte gevend beleid. De CFTO vaart bij de toepassing van het toetskader voor belemmeringen duidelijk een eigen, onafhankelijke koers en houdt daarbij vast aan een restrictief kader. Opvattingen van de minister van OCW, blijkende uit de besluiten naar aanleiding van de adviezen, hebben geen waarneembare invloed op de visie bij de CFTO op fusies. Daarmee stelt de CFTO zich consistent onafhankelijk van de politiek op, conform opdracht aan de commissie.

Welke systematiek gebruikt de CFTO en hoe verhoudt die zich tot de wet- en regelgeving?

De commissie gebruikt op een aantal punten met betrekking tot de significante belemmeringen een aangescherpte of aanvullende normering. Dat leidt er toe dat de commissie vaker een significante belemmering voor een fusie constateert dan op basis van een smalle interpretatie van de wettelijke normen voor een significante belemmering denkbaar is. Die ruimte heeft de CFTO ook, omdat de beleidsregels open normen bevatten voor belemmeringen. In het speciaal onderwijs wijkt de CFTO af van het eigen toetskader en weegt de commissie, meer dan in andere sectoren, ook contextfactoren en de feitelijke keuzevrijheid op instellingsniveau mee bij de bepaling of er een significante belemmering voor een fusie is.

Welke gronden worden door de commissie gebruikt om positief dan wel negatief te adviseren?

Veruit het vaakst wordt de continuïteit van instellingen die wordt bedreigd, gehanteerd als rechtvaardiging voor een fusie. In een beperkt aantal gevallen, in het po, is meer specifiek de continuïteit van een vrijwilligersbestuur een rechtvaardiging voor een fusie. De bedreiging van de algemene onderwijskwaliteit of een zorgelijke financiële situatie zijn daarmee vergeleken rechtvaardigingsgronden die door de CFTO zeer beperkt van toepassing worden geacht.

Motieven die niet direct zijn te herleiden tot de primaire rechtvaardigingsgronden leiden doorgaans tot een negatief advies. Dit betreft alle andere fusiemotieven die gericht zijn op verbetering van de bestuurskracht, de efficiëntie of de kwaliteit en die niet direct zijn te herleiden tot het voorkomen van een dreigende sluiting van één of meerdere scholen.

Welke gronden worden door de staatssecretaris gebruikt om contrair op het advies te besluiten?

Uit de contraire besluiten blijkt dat de staatssecretaris enerzijds meer ruimte dan de adviescommissie neemt om de fusieaanvragen in een breder en historisch verband af te wegen en aldus een ruimere blik heeft op de *rechtvaardiging* voor een fusie. Anderzijds gaat de staatssecretaris enkele keren niet mee met de motivering voor een significante *belemmering*, als die onvoldoende basis heeft in de beleidsregels fusietoets.

Al met al neemt in zes onderzochte gevallen staatssecretaris het negatieve advies van de CFTO niet over. De gronden daarvoor zijn dat de staatssecretaris tweemaal geen significante belemmering ziet, tweemaal toch een rechtvaardiging ziet en eveneens tweemaal een combinatie van beide.

In de gevallen dat de staatssecretaris niet vindt dat er een significante belemmering is, is steeds sprake van een door de CFTO omschreven belemmering die niet expliciet zo in de Regeling fusietoets is benoemd. In de gevallen dat de staatssecretaris in afwijking van de CFTO een rechtvaardiging voor de fusie ziet, betreft dit tweemaal dat de staatssecretaris wel een risico ziet voor de continuïteit van instellingen. Eenmaal laat de staatssecretaris de situatie van krimp en de bedreiging die dit oplevert voor de continuïteit zwaarder wegen dan de limitatieve goedkeuringsgrond die er bij de uitbreiding van een samenwerkingsbestuur geldt. Eenmaal oordeelt de staatssecretaris dat het advies voorbij gaat aan het feit dat de fusie de formele, juridische bestending is van een reeds bestaande onomkeerbare samenwerking.

Vinden belanghebbenden dat hun inbreng en overwegingen voldoende tot hun recht komen in het proces? Is de rol van de medezeggenschapsraden groot genoeg geweest?

Uit deze evaluatie blijkt dat de interne belanghebbenden bij de getoetste fusies in het algemeen vinden dat ze voldoende of goed betrokken zijn geweest bij het fusietraject. In nagenoeg alle casestudies was sprake van een goed voorbereide fusie met goede betrokkenheid van belanghebbenden. In meerdere gevallen kwam het initiatief voor de fusie van ouders en/of medewerkers. Ook in de overige dossiers, naast de case studies, zijn heel beperkt aanwijzingen te vinden voor een ondermaatse betrokkenheid van belanghebbenden. Slechts in enkele van de circa 90 onderzochte dossiers zijn kanttekeningen te zetten bij de betrokkenheid van de medezeggenschap, zoals het laat informeren over de FER. Er zijn indirecte aanwijzingen van de zijde van de medezeggenschapsorganen, de vakbeweging, de Landelijke Ouderraad, de externe adviseurs en de CFTO zelf dat er ook casussen zijn waar de medezeggenschap of ouders laat of niet nauw betrokken worden bij een fusietraject. Dat moet dan gaan om niet getoetste fusies in het primair onderwijs.

Wat zijn de ervaringen van schoolbesturen en belanghebbenden bij toegekende en afgewezen fusies?

Na afwijzing van de fusieaanvraag blijven in de helft van de gevallen de besturen streven om de fusie alsnog voor elkaar te krijgen, via bezwaar, beroep of uitstel. In de andere gevallen gaan de fusiepartners doorgaans zelfstandig of op de oude voet verder en zijn (nog) geen nieuwe, alternatieve samenwerkingsvormen zichtbaar. De toegekende fusies vinden voor zover we kunnen nagaan, alle ook feitelijk doorgang; uit de case studies blijkt dat het draagvlak voor de fusie blijft bestaan en er in het algemeen tevredenheid is over het verloop van de feitelijke fusie.

Hoe hebben schoolbesturen de procedure ervaren?

Bij afgewezen fusies zijn de ervaringen met het proces en de fusietoets unaniem negatief en is er onbegrip, teleurstelling en frustratie, ook bij de medezeggenschapsorganen. Bij toegekende fusies zijn bestuurders vaak ook kritisch tot soms zeer kritisch over het nut en het proces van de fusietoets. Kernwoorden zijn overbodig, tijdrovend, gedetailleerd, vooringenomen, bevoogdend. Een deel van de geïnterviewden meldt de ervaring te hebben dat de adviescommissie deskundig en betrokken is en zich goed in de casus heeft verdiept en die ook van alle kanten en grondig bekijkt. Veelgehoord bezwaar is echter dat de Wet fusietoets te plat een anti-fusiehouding weerspiegelt en uiteindelijk weinig flexibiliteit biedt. Het beoordelingskader laat niet toe dat in de uiteindelijke afwegingen de impact die de fusie per saldo heeft op het regionale onderwijsaanbod de doorslag heeft. In de hoorzittingen en ook in de adviezen blijkt volgens de betrokkenen enerzijds dat de adviescommissie heel veel zaken bij haar overwegingen betreft. De adviescommissie neemt in de waarneming van geïnterviewden veel ruimte om vragen te stellen die buiten het verband van de fusietoets liggen. In de conclusies echter blijft het advies dicht bij het normenkader en beoordeelt dan de fusieaanvragen vanuit een relatief smal perspectief, conform de wet en de beleidsregels. De grenzen die de adviescommissie opzoekt bij de belemmeringen met aangescherpte of nieuwe normen, zijn in de betreffende gevallen door betrokkenen ervaren als ‘nieuwe spelregels’.

Tot welke ontwikkeling in administratieve lasten voor onderwijsinstellingen heeft de fusietoets geleid?

De extra lasten van de Wet fusietoet bedragen in het onderwijsveld ongeveer een kleine twee weken per aanvraag voor toetsplichtige fusies. Dit zijn uren, vaak ook van externe adviseurs, die nodig zijn voor het opstellen van de FER en de fusieaanvraag, het organiseren van de vereiste adviezen en verklaringen, het bijwonen van een eventuele hoorzitting of schouw en het beantwoorden van eventuele nadere vragen. Voor niet-toetsplichtige fusies bestaat de extra belasting uit de opstelling van een FER, wat we gemiddeld op een halve dag extra werk ramen. Bij benadering zijn de totale kosten (afgezien van huisvesting, ondersteuning en dergelijke) bij de onderwijsinstellingen te begroten op circa 250.000 euro. De totale kosten bij instellingen zijn ongeveer driemaal zo hoog als de raming in de Regeling Fusietoets. Omdat de recente wijzigingen in de regeling fusietoets er naar verwachting toe leiden dat minder fusies toetsplichtig zijn, kunnen de totale administratieve lasten de komende tijd dalen.

Is er vertrouwen in het onafhankelijk en deskundig oordeel van de Adviescommissie?

De deskundigheid bij de CFTO wordt in het algemeen hoog ingeschat, net als de onafhankelijkheid ten aanzien van OCW. Wel toont de commissie in de ogen van veel geïnterviewde bestuurders weinig gevoel voor de bredere regionale en sectorale context. Onafhankelijkheid in de zin van een neutrale benadering van fusies wordt weinig gezien; ook binnen de kaders van de Wet fusietoets wordt veelal bij de CFTO een vooringenomen houding ervaren ten aanzien van fusies (anti-fusie houding).

Is het marktaandeel in de beleidsregel een geschikte indicator voor keuzevrijheid?

In algemene zin is dat volgens geïnterviewden niet het geval, omdat voor de daadwerkelijke keuze ter plekke de keuzevrijheid tussen verschillende locaties, ongeacht marktaandelen op instellings- of bestuursniveau, het meest bepalend is. Uit de interviews blijkt dat leerlingen en ouders kiezen tussen locaties en niet tussen besturen. Bovendien blijkt dat voor het kunnen garanderen van keuzevrijheid ter plekke vaak een minimale schaalgrootte op bestuursniveau noodzakelijk is. Uit de statistische analyses blijkt daarbij verder dat juist binnen grote schoolbesturen in het vo gemiddeld kleine locaties mogelijk zijn. Ook kunnen schoolbesturen de diversiteit bij de aangesloten scholen juist bewaken en kunnen ook scholen binnen een bestuur elkaars concurrent zijn. Een groot marktaandeel vormt daardoor op voorhand geen noodzakelijke bedreiging van de keuzevrijheid ter plekke.

Daarbij komt dat de huidige normen voor marktaandelen in het vo en speciaal onderwijs op regionaal niveau in veel gebieden al snel tot een significante belemmering leiden, omdat in veel regio's hooguit enkele besturen of instellingen actief zijn. De normen voor marktposities worden daardoor in die regio's als extra belemmerend ervaren voor bestuurlijke fusies.

Uit het dossieronderzoek en uit de case studies blijkt verder dat als de keuzevrijheid op locatieniveau daadwerkelijk wordt bedreigd, er doorgaans een dringende reden voor een fusie is, c.q. er sprake is van een dreigende sluiting vanwege te lage leerlingenaantallen. Een fusie is dan in veel gevallen onvermijdelijk. De fusietoets leidt in die gevallen ook steeds tot een positief advies en besluit.

Een algemene oplossingsrichting - binnen het kader van de wet fusietoets - ligt bij het in breder perspectief beoordelen van de keuzevrijheid, waarbij de keuzevrijheid tussen besturen minder zwaar zou kunnen wegen en het behoud van aanbod ter plaatse en de keuzevrijheid tussen scholen zwaarder kan wegen. Dat betekent bijvoorbeeld dat marktaandelen op bestuurlijk niveau minder zwaar zouden kunnen wegen dan wel dat daarvoor hogere percentages als grens worden gehanteerd dan wel dat andere normen worden ontwikkeld.

8.4 Reflectie op de conclusies en aanbevelingen in de zelfevaluatie van de CFTO

Alvorens we overgaan tot onze eindconclusies en aanbevelingen, gaan we eerst kort in op de aanbevelingen die de CFTO recent heeft gedaan. Het ministerie van OCW heeft verzocht om een korte reflectie, vanuit de resultaten van de onderhavige evaluatie, op de recent uitgebrachte zelfevaluatie van de CFTO. Beide evaluaties zijn vanuit verschillend perspectief en in een verschillende opzet uitgevoerd, zodat het interessant is om de conclusies uit de beide evaluaties met elkaar te vergelijken.

De CFTO doet de navolgende aanbevelingen. Per aanbevelingen hebben we deze voorzien van een kort commentaar, gerelateerd aan onze bevindingen in deze evaluatie. De aanbevelingen en onze reactie hebben geen betrekking op het hoger onderwijs noch op de rol van de CDHO.

1. Pluriformiteit altijd en overal toetsen

De commissie stelt voor in alle gebieden, ook in ernstige krimpgebieden, te blijven toetsen op aspecten van keuzevrijheid en legitimiteit. Daarbij is wel nodig om voor krimpgebieden criteria vast te stellen om goedkeuring van fusies te kunnen beoordelen. Gezamenlijk vastgestelde en geaccordeerde krimpplannen kunnen daar behulpzaam bij zijn.

Reactie: In de onderhavige evaluatie blijkt van de zijde van gemeenten en van bestuurders in krimpgebieden steun voor het toetsen van overkoepelende krimpplannen. Het blijven toetsen van elk fusieplan afzonderlijk wordt als tijdrovend en overbodig gezien. Uit de overkoepelende plannen moet dan wel duidelijk zijn, en middels een procedurele toets vast te stellen, dat er intern en extern draagvlak voor de fusies is.

2. Identiteit van scholen en besturen: regionaal akkoord

De commissie stelt voor de beoordeling van de diversiteit in richting en van de pedagogisch-didactische aanpak plaats te laten vinden via een regionaal akkoord. Als een dergelijk akkoord aanwezig is, vindt geen landelijke toetsing meer plaats naar richting en pedagogisch-didactische aanpak. Er vindt alleen een toetsing plaats naar de grondwettelijke dualiteit (dualiteitstoets).

Reactie: Dit sluit aan op de bevindingen in de onderhavige evaluatie dat er behoefte is aan een behandeling van een geïntegreerde en samenhangende kijk op fusies in met name krimpgebieden. Duidelijk moet dan wel zijn wat er onder een regionaal akkoord wordt verstaan en hoe zich dat verhoudt tot andere regionale plannen, zoals in het kader van de RPO's.

3. Toetsen van schaalgrootte: wettelijke normen

De commissie stelt voor om twee normen voor leerlingenaantallen (2500 en 5000 leerlingen) te hanteren als grens voor een landelijke toetsing, behoudens de toets op de grondwettelijke dualiteitstoets. Invoering van een 2500/5000 norm kan naar twee kanten een werking krijgen. Aan de ene kant kan beneden een dergelijke norm volstaan worden met een lichtere toetsing en aan de andere kant kan hiermee de bovengrens worden aangegeven, waarboven nieuwe besturen niet zijn toegestaan. Daarnaast stelt de commissie voor om vanaf een bepaalde bovenmatige schaalgrootte een verzwaarde maatstaf voor goedkeuring van een fusie in de wet op te nemen.

Reactie: Dit wijkt af van onze bevindingen dat schaalgrootte op bestuursniveau en ook instellingsniveau op zichzelf genomen geen belangrijke factor is met betrekking tot de menselijke maat en dat schaalgrootte de diversiteit en de keuzevrijheid juist kan bevorderen. De voorkeur ligt daardoor bij een toetsnorm die diversiteit en keuzevrijheid beoordeelt, los van schaalgrootte en bestuurlijke eenheden.

4. Bestuursconcentratie

De commissie stelt voor in de wet de bepaling op te nemen dat een toetsplichtige besturen- of scholenfusie tevens een significante belemmering kan opleveren indien op regionaal of lokaal niveau een bestuursconcentratie ontstaat. De commissie stelt voor uit te gaan van het begrip 'evenwichtige bestuurlijke verhoudingen' in een bepaald gebied en daarvoor aan de ene kant een aandeelpercentage te hanteren en aan de andere kant een meer procedurele en relatieve benadering die gericht is op de lokale of regionale betrokken instanties, gericht op definiëren van evenwichtige bestuurlijke verhoudingen in de regio.

Reactie: Dit wijkt af van onze bevindingen dat regionaal of lokaal, met name in krimpgebieden, een zekere bestuursmacht en bestuursconcentratie nodig kunnen zijn om variatie in het scholenaanbod te kunnen garanderen. Uit onze evaluatie is gebleken dat normen voor regionale marktaandelen niet heel effectief zijn voor het behoud van keuzevrijheid in het onderwijsaanbod. Ook omdat scholen onder een groot bestuur nog steeds met elkaar kunnen blijven concurreren, vormt een groot marktaandeel op voorhand geen noodzakelijke bedreiging van de keuzevrijheid ter plekke. De huidige normen voor marktaandelen worden nu in het vo en (v)so reeds als te stringent ervaren. Ook de rechter heeft uitgesproken dat kwantitatieve normen geen recht doen aan een kwalitatieve beoordeling (maatwerk) van fusieaanvragen. Daarbij komt dat hiervoor is aangegeven dat in veel gebieden er in het vo en (v)so al snel op lokaal en regionaal niveau een bestuursconcentratie ontstaat. Indien daarvoor normen worden gehandhaafd, dan is eerder te denken aan ophoging van de normen voor het regionale marktaandeel.

Normen op lokaal niveau hebben ons inziens onvoldoende draagvlak in het onderwijsveld. In niet-krimpgebieden kan een bestuursconcentratie lokaal mogelijk wel een aandachtspunt zijn; in die gevallen beschikt de gemeente echter over een bestaande adviesmogelijkheid.

5. Besluiten onder voorwaarden

De commissie stelt voor in de wet bepalingen op te nemen die het mogelijk maken fusies onder voorwaarden toe te staan. Op grond van praktijkervaringen is gebleken dat er behoefte bestaat aan een figuur waarbij een fusie niet in zijn geheel wordt afgekeurd, maar waarbij aan de goedkeuring bepaalde voorwaarden worden gesteld. Uitgangspunt is mede het behoud of ontstaan van een geheel van evenwichtige onderwijsbestuurlijke verhoudingen in een bepaald gebied.

Reactie: Voor afzonderlijke fusieaanvragen zien we te veel nadelen, mogelijke onduidelijkheden en onzekerheden verbonden aan het toestaan van een fusie onder voorwaarden (zie ook onze conclusies en aanbevelingen hierna).

6. Voorschriften rond medezeggenschap beter afstemmen

De commissie stelt voor de voorschriften rond medezeggenschap beter af te stemmen op de fusieregels.

Reactie: In de onderhavige evaluatie is de afstemming tussen de overige voorschriften uit de Wet medezeggenschap in het onderwijs en de rol van de medezeggenschap in de fusieregels niet nader onderzocht.

7. Lokale evaluatie van fusies en landelijke monitoring

De commissie stelt voor de voorschriften voor de FER aan te vullen met de bepaling dat de fusie na drie jaar wordt geëvalueerd en dat het evaluatierapport aan het medezeggenschapsorgaan wordt overgelegd. De CFTO ontvangt het rapport ook en zal deze rapporten gebruiken om de minister van OCW en de Tweede Kamer onafhankelijk en driejaarlijks te informeren over relevante aspecten van fusies in het onderwijs.

Reactie: Deze aanbevelingen kunnen mogelijk een zinvolle aanvulling zijn om te bevorderen dat nog eens gestructureerd wordt teruggekeken op de fusie, maar kunnen ook leiden tot extra werk en tot invuloefeningen. Ook is het toezicht op het naleven van deze regel problematisch. Alles afwegende zouden we de omschreven verplichtingen niet adviseren. Een alternatief is dat fusieaanvragers wordt gevraagd om in een fusieaanvraag terug te kijken of te reflecteren op één of meer eventuele eerdere fusies, die bijvoorbeeld in een periode van vijf jaar voorafgaand aan de fusieaanvraag tot stand zijn gekomen. Positieve en negatieve ervaringen bij die eerdere fusie(s) kunnen dan worden vertaald in mogelijke aandachtspunten bij het actuele fusievoornemen. Voordeel van deze aanpak is dat de evaluatie van een eerdere fusie direct wordt betrokken bij een nieuwe aanvraag en dat daaruit direct leerpunten kunnen ontstaan. Om de belasting voor het veld klein te houden moet dan wel duidelijk zijn waaruit die terugblik bestaat. Optie is bijvoorbeeld om bij het beschrijven van de voor- en nadelen van fusies in de FER te vragen ook (kort) in te gaan op eerdere fusie-ervaringen in dat verband.

8. Gemeenten, samenwerkingsverband en FER

De commissie stelt voor in de voorschriften voor de FER op te nemen dat het fusievoornemen voor commentaar naar het samenwerkingsverband passend onderwijs gaat. Ook stelt de commissie voor dat de reactie op het advies van de betrokken gemeenten en samenwerkingsverbanden aan de FER wordt toegevoegd.

Reactie: De rol van de samenwerkingsverbanden is in deze evaluatie niet expliciet onderzocht. De voorgestelde procedure kan het toetsproces vertragen, waar dat nu al onder druk staat. Zie ook onze eerdere opmerkingen en aanbevelingen over lokale samenwerking en hoe hierin de regelgeving ervaren wordt.

9. Pseudofusies: commissie en medezeggenschap

De commissie stelt voor dat het medezeggenschapsorgaan de bevoegdheid krijgt om aan haar advies te vragen bij instemming met een pseudofusie. Voorafgaand aan dat verzoek vraagt het betrokken medezeggenschapsorgaan van de rechtspersoon een (concentratie)-effectrapportage over de pseudofusie, die toegevoegd wordt aan het verzoek aan de commissie.

Reactie: De belangrijkste vraag is in dit kader in welke constructies en op welk moment exact sprake is van onder een pseudofusie? Hiervoor is al aangegeven dat bijvoorbeeld personele unies zich kunnen ontwikkelen tot een met een fusie vergelijkbare situatie, waarbij ook de organisaties nauw vervlochten raken, maar dat bij de vorming van een personele unie lastig vooraf is vast te stellen of dat ook gaat gebeuren.

De vraag is dan wat het beste moment is om een advies te vragen en wat exact onder een pseudofusie wordt verstaan. Aannemelijk is immers dat besturen zelf niet een samenwerkingsvoorstel als een pseudofusie zullen omschrijven of presenteren.

10. Heroverweging besluitvorming bij contraire besluiten

Volgens de CFTO is er bij bepaalde fusiegevallen zichtbaar een spanning tussen toetsingskaders, vooral tussen de wet en de politieke werkelijkheid. De commissie geeft daarbij twee opties in overweging. Het eerste is een tegemoetkomingsprocedure die in werking treedt als de minister wil gaan afwijken van het uitgebrachte advies van de commissie. Een alternatief is dat de commissie een ontwerpadvies uitbrengt waarop alle betrokkenen, inclusief de minister, een zienswijze kunnen indienen.

Reactie: De spanning tussen de toetsingskaders bij de CFTO en bij het ministerie is in deze evaluatie herkenbaar. De door de CFTO aangedragen oplossingen blijven ons inziens evenwel teveel binnen de huidige kaders waarin die spanning er kan zijn. Beter is het om de toetskaders zodanig aan te passen dat die spanning minder kan optreden. Bovendien zouden de voorstellen van de CFTO een onderhandelings situatie creëren die kan leiden tot een ongewenste rolverwarring; de adviescommissie adviseert, de minister beslist. Ten slotte is een overweging dat de toetsprocedure nu al vaak de eerste behandeltermijn van dertien weken overschrijdt. De geschetste procedure verlengt in voorkomende gevallen de procedure, hetgeen niet wenselijk is.

11. Vereenvoudiging van de regelgeving

De commissie stelt voor de transparantie van de regelgeving te vergroten door deze sterk te vereenvoudigen. Voor alle fusies worden gelijksoortige voorschriften in de wet vastgelegd waarin zo nauwkeurig mogelijk is aangegeven wanneer en onder welke omstandigheden de fusie niet op bezwaren zal stuiten.

Reactie: de behoefte aan meer transparantie wordt ondersteund door de onderhavige evaluatie. De ruimte die er nu zit bij de vaststelling van significante belemmeringen leidt in de praktijk, in de ervaring van betrokkenen in het veld, soms tot zoeken naar afwijzingsgronden en daarmee tot een zekere mate van onvoorspelbaarheid. Bij iedere fusieaanvrager zou vooraf zoveel mogelijk helder moeten zijn of er een belemmering voor de fusie is en, zo ja, onder welke voorwaarden de fusie wel toegestaan is. Uit de onderhavige evaluatie blijkt dat de feitelijke situaties en fusiecontexten in de onderwijssectoren sterk verschillen. Dit leidt niet tot een pleidooi voor gelijksoortige voorschriften voor alle fusies in alle sectoren, maar ons inziens tot een pleidooi voor een sterker sectoraal onderscheid.

8.5 Conclusies en aanbevelingen

8.5.1 Hoger onderwijs

Het hoger onderwijs neemt in deze evaluatie een aparte positie in. Het aantal fusieaanvragen in de onderzochte periode was laag en daarbij ging het vooral om fusies die als onvermijdelijk kunnen worden gezien (reddingsacties van in nood verkerende kleine/monosectorale instellingen). Uit het beperkt aantal casussen kunnen in deze evaluatie geen conclusies getrokken worden. Wel kan worden gesteld dat in deze evaluatie geen directe aanleiding is gebleken om de fusietoets fundamenteel te heroverwegen of aan te passen. In het hoger onderwijs is de advisering over fusieaanvragen belegd bij de commissie macrodoelmatigheid en profiteert de procedure daar, onverlet het feit dat de fusietoets en de beoordeling macrodoelmatigheid strikt gescheiden processen zijn, van de kennis die er bij de CDHO is van het opleidingsaanbod en de doelmatigheid daarvan. Voor het overige kunnen we vanuit de onderhavige evaluatie, gelet op de geringe rol die het hoger onderwijs daarin inneemt, geen uitspraken doen over het wenselijke vervolg van de fusietoets in het hoger onderwijs.

8.5.2 Funderend onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs

Kernvraag in deze evaluatie is of de fusietoets moet worden behouden, aangepast of afgeschaft. Zoals hiervoor al is geconstateerd, is de Wet fusietoets te zien als een reactie op de schaalvergroting in het mbo en hbo, maar heeft de wet in overgrote mate toepassing in het funderend onderwijs. De kanttekening die daarbij is gezet is dat op locatieniveau in het funderend onderwijs schaalvergroting niet zichtbaar is. Op bestuursniveau gaat het qua aantallen locaties en leerlingen om een groei met ongeveer tien procent in tien jaar tijd. Bij de afgekeurde fusies gaat het in hoofdzaak om een éénpitter of klein bestuur in het po dat aansluiting zocht bij een groter bestuur, vanuit het oogpunt van professionalisering. Bij de preventie van fusies lijkt het wel te gaan om grotere besturenfusies, die zonder de Wet fusietoets mogelijk doorgang hadden gehad.

Het oorspronkelijke plan achter de Wet fusietoets was primair om een proceduretoets in te voeren, dat wil zeggen een toets of het fusieproces zorgvuldig is verlopen met inbreng van alle stakeholders. Op initiatief van de Tweede Kamer is daar de vraag bijgekomen of de variatie in het onderwijsaanbod voldoende is gewaarborgd. De vraag is of het is gelukt om een behoorlijke invulling en uitvoering te geven aan het begrip variatie, zowel kwantitatief als kwalitatief. Daarbij is de context van de fusietoets veranderd, waardoor de variatie in het onderwijs in een ander licht is komen te staan. In veel regio's kunnen kleine scholen en besturen de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs niet meer waarborgen vanwege teruglopende leerlingenaantallen. Om dit aan te kunnen pakken, is veelal nodig dat scholen en besturen zonder belemmering kunnen samenwerken of fuseren. De fusietoets dient bij voorkeur zo te zijn ingericht dat het vinden van oplossingen voor krimp niet wordt gehinderd of gedwarsboomd.

Bij de kernvraag of de Wet fusietoets behouden, aangepast of afgeschaft dient te worden, hebben we per saldo de volgende overwegingen:

- Uit deze evaluatie blijkt dat nagenoeg alle geïnterviewden de schaalgrootte of het marktaandeel op bestuursniveau niet als een (belangrijke) risicofactor voor de daadwerkelijke variatie van het onderwijs zien. Schaalgrootte en marktaandeel zijn daarmee criteria die een beperkte relevantie hebben voor de keuzevrijheid in het onderwijs. Op lokaal en regionaal niveau vinden directe belanghebbenden (ouders/leerlingen) het belangrijk dat er gekozen kan worden tussen verschillende locaties en instellingen. Eerder blijkt dat schaalgrootte de keuzevrijheid en de menselijke maat op lokaal niveau juist mogelijk maken. Regelgeving rondom de stichting en de instandhouding in het primair onderwijs staat toe dat schoolbesturen scholen in stand houden op basis van gemiddelde leerlingenaantallen binnen het bestuur. Hierdoor zijn grote besturen in staat om scholen onder de opheffingsnorm in stand te houden, op basis van lokale overwegingen.
- Ook blijkt uit deze evaluatie dat het afkeuren van een fusieaanvraag op zichzelf genomen ook een risico voor de keuzevrijheid kan vormen. Daarmee is het uiteindelijke effect van de Wet fusietoets op de samenwerking en op de keuzevrijheid in het onderwijs lastig te bepalen.
- Ten aanzien van de belemmering van de aanpak van krimp van leerlingenaantallen, blijkt uit deze evaluatie dat er van po tot en met mbo behoefte is aan meer ruimte voor samenwerking en dat de recente wijzigingen van de beleidsregels fusietoets als nog onvoldoende toereikend worden gezien.
- De Wet fusietoets heeft een preventieve werking op fusies maar deze preventieve werking kan ook doorwerken op fusievoornemens waarvoor - ook binnen de wet en regeling fusietoets - wel een rechtvaardiging zou bestaan.
- De normen voor significante belemmeringen hebben thans een open karakter, wat leidt tot een proces waarin de jurisprudentie zich nog gaandeweg vormt, wat de voorspelbaarheid van de fusietoets niet ten goede komt.

Uit de evaluatie blijkt dat voor wat betreft het hele toetskader de adviescommissie, de minister/staatssecretaris van OCW en de rechter niet steeds op één lijn zitten.

- Uit de evaluatie blijkt dat de Wet fusietoets niet wezenlijk leidt tot beter voorbereide fusies of een grotere betrokkenheid van interne belanghebbenden. De fusie-effectrapportage wordt in het algemeen wel positief gewaardeerd in het veld, als een instrument dat overzicht biedt en het fusietraject structureert. In afzonderlijke gevallen kan de FER leiden tot een beter doordacht proces en een betere betrokkenheid van de MR.
- Ten aanzien van de bevordering van het interne draagvlak voor een fusie, wordt de Wet fusietoets doorgaans ervaren als aanvullend op hetgeen reeds in de Wet medezeggenschap op scholen is geregeld ten aanzien van het advies- en instemmingsrecht van de medezeggenschapsorganen bij fusies. Uit de jurisprudentie bij de Geschillencommissie medezeggenschap blijkt dat die commissie bij een gebrek aan draagvlak voor een fusie bij de MR, ook grondig kijkt naar de fusiemotieven en de bezwaren bij de MR.
- De Wet fusietoets werkt in veel gevallen vertragend in een fusieproces en levert een extra administratieve belasting op voor scholen.
- Bij het externe draagvlak, bij gemeenten, blijkt dat deze in alle gevallen positief adviseren over een fusie. Voor gemeenten zijn met name behoud van aanbod en kwaliteit van onderwijs van belang, waarvoor fusies noodzakelijk kunnen zijn. Daardoor hebben gemeenten met name in krimpgebieden een pro-fusie houding. In niet-krimpgebieden kan een bestuursconcentratie lokaal wel een aandachtspunt zijn voor een gemeente; in die gevallen beschikt de gemeente over een bestaande adviesmogelijkheid.
- De uitvoering van de Wet fusietoets roept in het onderwijsveld veel weerstand op, waarbij het proces veelal wordt gezien als belastend en overbodig. Als nadeel wordt met name gezien dat in de huidige toetsprocedure onvoldoende recht wordt (kan worden) gedaan aan de integrale afwegingen voor en bredere doelstellingen van een fusie en aan de regionale situatie en context. In de praktijk is daardoor het door de wetgever gewenste maatwerk in een substantieel aantal onderzochte case studies voor betrokkenen niet goed zichtbaar. Door de strikte normen en de toepassing daarvan worden nu fusies die streven naar betere kwaliteit en doelmatigheid belemmerd.
- In de fusietoets is er volgens geïnterviewden te weinig focus op wat in het licht van marktmacht, menselijke maat en keuzevrijheid ‘echt risicogevoelens’ zijn. Wenselijk is om de toetsdrempels en de normen voor significante belemmeringen zodanig aan te passen, dat in sterkere mate de fusiegevoelens resteren die werkelijk in dat opzicht een risico vormen.
- De normen voor marktaandelen voor vo en (v)so passen onvoldoende bij de realiteit van een beperkt aantal instellingen en aanbieders in veel regio’s en gemeenten. In veel regio’s ontstaat al snel een significante belemmering bij een fusievoornemen of is de keuze tussen samenwerkingspartners zeer beperkt.
- Er is grote behoefte aan een kortere procedure en eerder duidelijkheid over de uitslag van de fusietoets. Duidelijkheid in een vroeg stadium kan worden gecreëerd met een procedure met een vooraanmelding. Dit kan evenwel geen volwaardige fusieaanvraagprocedure zijn. De kern in de fusietoets moet zijn een helder kader dat ook zonder vooraanmelding voldoende duidelijkheid en zekerheid biedt aan fusieaanvragers, en een snelle procedure bij de feitelijke aanvraag. Meer en eerder zekerheid bieden aan fusieaanvragers dat er bijvoorbeeld geen belemmering is voor de fusie, ligt ook in de sfeer van een betere voorlichting over de fusietoets.

- Bij de Wet fusietoets en de toepassing daarvan is zichtbaar dat de neiging is (te) veel op te willen lossen via de fusietoets. Binnen en buiten de instellingen zitten op allerlei niveaus reeds checks & balances (zoals bij de MR, de raad van toezicht, de gemeente, regionale overlegorganen met andere besturen en de samenwerkingsverbanden passend onderwijs) die ook relevant zijn bij de bespreking van voor- en nadelen van fusietrajecten. In de evaluatie is herhaaldelijk aangegeven dat de Wet fusietoets te weinig vertrouwen in de bestaande controle- en kwaliteitsmechanismen uitstraalt en daarmee dan dubbelt of interfereert.

Eindconclusie is dat de Wet fusietoets een onduidelijke opbrengst heeft, qua toetskader op sommige onderdelen open en op andere onderdelen weer strikt van aard is en op een aantal punten (zoals de menselijke maat, de feitelijke keuzevrijheid op lokaal niveau en bij de aanpak van krimp) in de praktijk niet goed uitwerkt. Mede hierdoor roept de Wet fusietoets in het veld ook veel weerstand op. Per saldo adviseren we een fundamentele heroverweging van de Wet en beleidsregels fusietoets, waarbij zou moeten worden gezien hoe de wet- en regelgeving zo kan worden ingericht dat partijen op lokaal en regionaal niveau optimaal kunnen samenwerken, en het toetskader meer focus heeft op wat echt de risicogevoelens zijn voor de menselijke maat en keuzevrijheid. Daarbij zouden de sectorale verschillen meer leidend moeten zijn. In het navolgende zetten we een aantal opties op een rij.

Opties funderend onderwijs

Opties zijn in het funderend onderwijs ofwel het geheel buiten werking stellen van de Wet fusietoets (bij voorrang in krimpgebieden) of de wet en regeling op een aantal punten aanpassen. Als gekozen wordt voor aanpassingen, adviseren we voor het funderend onderwijs het volgende:

- De FER kan worden behouden als een ondersteunend instrument. In de FER zou kunnen worden toegevoegd dat fusieaanvragers reflecteren op één of meer eventuele eerdere fusies, die bijvoorbeeld in een periode van vijf jaar voorafgaand aan de fusieaanvraag tot stand zijn gekomen (aandachtspunten, gebleken voor- en nadelen, aanpak daarvan). Dit bevordert dat bestuurders in samenspraak met de MR en andere belanghebbenden terugblikken op eventuele lessen uit een eerdere fusie.
- Bestuurlijke en institutionele fusies die geen gevolgen hebben voor het aantal vestigingen zouden minder kritisch moeten worden gezien dan fusies die wel leiden tot sluitingen en samenvoegingen van locaties. Voor fusies waarbij de locaties en de identiteit van de betrokken scholen behouden blijven, zou (vaker) kunnen worden volstaan met een procedurele toets.
- De toetsdrempels kunnen verder worden verhoogd, in elk geval in krimpgebieden, mogelijk met uitzondering van fusies waar er een sluiting van een locatie is. In krimpgebieden kan een overkoepelend regionaal plan, dat met de gemeentebesturen en betrokken medezeggenschapsorganen is afgestemd, leidend zijn voor fusies in het kader van de aanpak van krimp.
- Indien normen voor het marktaandeel worden gehandhaafd, adviseren we die te verhogen naar bijvoorbeeld 70 procent voor het gehele regionale voedingsgebied, zodat meer ruimte ontstaat voor bestuurlijke samenwerking maar nog wel, zo gewenst, regionale monopolieposities kunnen worden voorkomen. Voor het grote aantal regio's waar er minder dan drie onderwijsaanbieders zijn, kan gezocht worden naar toegesneden benaderingen en maatwerk.
- Het toetskader voor fusies in het speciaal onderwijs kan blijven worden gebaseerd op landelijke marktaandelen. Optie is om voor het speciaal onderwijs eveneens het regionaal voedingsgebied te hanteren, mits er ook voor het speciaal onderwijs een goede oplossing wordt gevonden voor normen voor de marktposities in dat regionale voedingsgebied.

Voor het speciaal onderwijs is een regionale norm van 50 procent in elk geval te laag, gelet op het beperkte aantal aanbieders en leerlingen per regio.

- De ruimte en onvoorspelbaarheid bij de significante belemmeringen kunnen worden beperkt met het schrappen van de zinsnede ‘in ieder geval’.
- Het toetskader voor intersectorale fusies kan worden gebaseerd op de toetskaders voor de afzonderlijke sectoren, waarbij er geen normen voor significante belemmeringen dienen te worden toegevoegd.

Voorts is het raadzaam om meer te investeren in informatie en voorlichting richting het veld, om eventuele misvattingen over de fusietoets en over de ruimte voor samenwerking te voorkomen.

Opties middelbaar beroepsonderwijs

In het mbo is in het algemeen een heroverweging van de aanpak van de fusietoets in nauwe afstemming met de Wet macrodoelmatigheid gewenst.

Ten slotte gaan we hieronder in op enkele expliciet aan ons voorgelegde adviesvragen.

Moet het besluit over fusieaanvragen worden verzelfstandigd?

Een verzelfstandiging van de besluitvorming over fusieaanvragen vinden we binnen de huidige context en uitvoeringspraktijk niet aan de orde. Een verzelfstandiging is te overwegen als er een duidelijk toetskader is, dat rechtszekerheid en transparantie biedt voor het veld. Uit deze evaluatie blijkt dat het toetskader nog op cruciale punten in ontwikkeling is en dat er verschillen zijn in hoe de CFTO en de minister het toetskader toepassen. Dat is geen goed moment voor een verzelfstandiging. Daarbij is gebleken dat de jurisprudentie niet geheel de lijn van de CFTO volgt. Ook stelt de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen dat er een noodzaak moet zijn tot het oprichten van een nieuw ZBO. Wij zien in deze de noodzaak niet en adviseren derhalve om de besluitvorming niet te verzelfstandigen.

Moeten een fusiebesluit onder voorwaarden of een tijdelijk besluit mogelijk worden?

Evenmin adviseren we om besluiten onder voorwaarden en tijdelijke fusies mogelijk te maken. De minister en staatssecretaris van OCW zijn in hun beleidsreactie dd. 28 juni 2013 op de Tussenevaluatie van de CFTO reeds uitgebreid ingegaan op voorstellen om fusieaanvragen onder voorwaarden of tijdelijk goed te keuren. Als bezwaren noemde OCW hierbij dat zo'n aanpak maatwerk vergt, waarbij de vraag is of dat geen verantwoordelijkheid van de fuserende partijen zelf is. Ook kunnen door het verbinden van voorwaarden aan de fusie de medezeggenschapsraden worden gepasseerd, die immers ook over de voorwaarden gaan. Verder zou een tijdelijke goedkeuring betekenen dat fusies na een aantal jaren weer moeten worden teruggedraaid. Dit creëert een grijs gebied dat geen rechtszekerheid biedt. Ten slotte is handhaving lastig; de minister van OCW heeft niet de bevoegdheid om reeds gefuseerde partijen te dwingen om de fusie ongedaan te maken wanneer zij niet voldoen aan de fusievoorwaarden. Wel kan een (bekostiging)sanctie worden opgelegd, maar dat is een ingrijpende maatregel die een zorgvuldige afweging vraagt.

In aanvulling hierop is de vraag wat voorwaarden zouden kunnen zijn in het licht van de huidige rechtvaardigingsgronden. Een fusie toestaan totdat bijvoorbeeld financiële problemen zijn opgelost, lijkt een vreemde figuur. Daarbij is een overweging dat een fusie normaliter leidt tot een vervlechting van de organisaties, ook op administratief terrein. Ontvlechting na enkele jaren kan dan lastig zijn; dat blijkt ook uit de case studies. De CFTO noemt zelf een fusie een in principe ‘onomkeerbaar proces’. De vraag is dan of een tijdelijke fusie wel wenselijk is. In elk geval zou dan de periode waarvoor de goedkeuring geldt, kort moeten zijn, om te voorkomen dat de vervlechting zo ver doorzet dat ontvlechting geen reële optie meer is.

Bij de belemmeringen voor een fusie zijn wel voorwaarden denkbaar. Denkbaar is bijvoorbeeld dat bij een fusieaanvraag waar een te groot marktaandeel een belemmering vormt, een voorwaarde is dat een (ander) deel van de organisatie na de fusie wordt afgesplitst of overgedragen aan een ander bestuur, zodanig dat na die afsplitsing het marktaandeel geen belemmering meer vormt. Met name in krimpgebieden is hier behoefte aan en wordt ook gewerkt aan regionale plannen waarvan een grootscheepse ruilverkaveling tussen meerdere besturen onderdeel kan zijn. Fusies zijn dan onderling van elkaar afhankelijk. De voorkeur is hierbij om deze fusieplannen meer integraal te beoordelen. Voorstelbaar is dat aan zo'n beoordeling van een grotere fusiebeweging wel nadere voorwaarden gesteld worden. Voor afzonderlijke gevallen lijkt dat minder wenselijk, omdat die zoals gezegd een relatie hebben met andere fusievoornemens.

Ten slotte kan een besluit onder voorwaarden of een tijdelijke goedkeuring ook strategisch gedrag uitlokken. Gecombineerd met de reeds door de minister naar voren gebrachte bezwaren en de kritische bejegening in het veld van de huidige fusietoets, zien we voor een fusiebesluit onder voorwaarden of de mogelijkheid van tijdelijke fusies weinig ruimte of draagvlak. Voorwaarden verbinden aan een regionale aanpak van meerdere fusies is mogelijk wel een optie, mits die voorwaarden zich over een beperkte periode uitstrekken, bijvoorbeeld maximaal een jaar.

Moeten afsplitsingen en defusies in po, vo, mbo en ho worden getoetst?

Een defusie kan net zozeer als een fusie een grote impact hebben op het personeel, op de leerlingen/studenten en op de keuzevrijheid. In het algemeen leidt een defusie echter tot schaalverkleining, waarmee de aanleiding om dit te toetsen heel anders is. Te overwegen is om ook bij een defusie een effectrapportage verplicht te stellen. De defusie kan dan behandeld worden als een niet-toetsplichtige fusie. Wat betreft het hoger onderwijs is door de staatssecretaris van OCW uitgesproken (brief van 17 september 2012) dat er een intentie is om defusies in het hoger onderwijs ook toetsplichtig te maken en de CDHO daarbij een adviserende rol te geven. Bij de heroverweging van de fusietoets in het mbo in samenhang met de Wet macrodoelmatigheid in het mbo, ligt het voor de hand om voor het hbo en het mbo een zelfde lijn te hanteren. Vanuit de onderhavige evaluatie zijn hierover echter verder geen uitspraken mogelijk.

Moet er een voorziening worden getroffen voor 'ontduikingsconstructies', zoals personele unies?

In het hoger onderwijs zijn personele unies niet mogelijk. In het funderend onderwijs en het mbo kunnen personele unies een (minder definitief) alternatief zijn voor een fusie. Beleid om constructies zoals personele unies aan te pakken, treft ook gevallen waarin om verdedigbare redenen is gekozen voor een personele unie of voegt regels toe in gevallen waarin de personele unie bedoeld is als een opstap naar een bestuurlijke fusie of juist als alternatief voor een fusie. Verder is een overweging dat de Wet fusietoets beoogt om ongewenste, onomkeerbare samenwerkingsconstructies te voorkomen en juist om samenwerking in lossere vormen, die wel omkeerbaar zijn, te bevorderen. Een personele unie is zo'n vorm van samenwerking die in principe weer ontvlechtbaar is, waarbij het dan de vraag is of die dan ook belemmerd moet worden.

In de praktijk zijn er gevallen waarin de personele unie lang bestaat en ook de 'back-office' vervlochten raakt, waarmee de samenwerking ook bij een personele unie lastig ontvlechtbaar wordt. Dan is sprake van wat de CFTO een pseudo-fusie noemt. In de fusietoetspraktijk is er een casus waarin die vervlechting inderdaad zo ver was gevorderd, dat de feitelijke fusie niet meer dan een juridische bestendiging was van een reeds bestaande situatie. Bij dit type casussen is op te merken dat zo'n pseudo-fusie voor de betrokken organisaties ook nadelen heeft. Op papier zijn de betrokken organisaties formeel gescheiden, wat complicaties en intransparanties oplevert als gevolg van het gescheiden moeten houden van de verantwoording, jaarrekening, de bekostiging en dergelijke. Aannemelijk is daardoor dat organisaties in die gevallen een voorkeur hebben om ook formeel te fuseren. Als dat op bezwaren stuit in het kader van de Wet fusietoets, ontstaat er een dilemma.

Ontvlechten is lastig, fuseren mag niet en doorgaan met de personele unie houdt een niet transparante situatie in stand. Dat soort situaties dient te worden voorkomen. Evenwel is bij de start van een personele unie niet vast te stellen of zo'n unie zich op termijn zal ontwikkelen tot een ook op organisatieniveau nauw vervlochten organisatie. Dat maakt specifieke maatregelen en ingrijpen lastig, als de wens is om niet ook andere personele unies en samenwerkingsconstructies te hinderen. Een oplossing in een generieke aanpak is bijvoorbeeld het maximeren van de termijn dat een personele unie kan bestaan, maar dat is juridisch een lastige figuur. De enige houdbare mogelijkheid die er ons inziens is, is het verbieden van een personele unie, zoals nu het geval is in het hoger onderwijs. Gelet op het alternatief dat een constructie zoals een personele unie kan zijn voor een fusie, zouden we dat echter niet adviseren voor het funderend onderwijs en het mbo.

Moet de rol van de verschillende geledingen van de MR steviger worden?

De algemene rol en positie van de MR zijn reeds lang aandachtspunten en er is op dit terrein ook veel onderzoek gedaan. De algemene consensus in de discussie over de MR is dat versterking van de positie van de MR in het onderwijs gewenst is. De balans in de driehoek bestuur-toezicht-medezeggenschap is gediend bij goed geïnformeerde en nauw betrokken medezeggenschapsorganen. Vanuit onder meer de vakbeweging en de Landelijke Ouderraad is ook in het kader van deze evaluatie aangegeven dat elke bijdrage hieraan wenselijk is. Uit diverse bronnen en ook uit enkele signalen in deze evaluatie blijkt dat niet overal de MR op goede en tijdige wijze bij een fusie is betrokken. Wel dient gezegd dat in de onderzochte circa 90 fusietoetsdossiers slechts zeer beperkt signalen bleken dat de MR niet goed bij fusies betrokken wordt. Het is in het algemeen wel van belang dat de informatiepositie en deskundigheid van medezeggenschapsorganen goed is, zodat zij optimaal gebruik kunnen maken van hun bestaande rechten en bevoegdheden.

De vraag is of dat ook via de Wet fusietoets verder kan en moet worden aangepakt. Dat blijkt niet sterk uit deze evaluatie. We kunnen concluderen dat de betrokkenheid van de medezeggenschapsorganen bij fusies primair voortvloeit, ook in de ervaring van de MR-leden zelf, uit de WMS en uit de sectorale wetgeving over de medezeggenschap in het onderwijs en dat de Wet fusietoets daarbij een aanvullende rol heeft. Met name de FER wordt wel gezien als een nuttig instrument om het fusietraject zo nodig de fusievoorbereidingen te structureren en overzicht voor de MR en andere belanghebbenden te creëren. Met name zou bevorderd kunnen worden om de bespreking van de FER met de MR aan het begin van het fusietraject te agenderen. De adviescommissie zou verder de MR vaker kunnen betrekken bij hoorzittingen en schouwen en nader kunnen horen bij een op handen zijnde negatief advies. Ten slotte zou ook een aanpak met een vooraanmelding van een fusievoornemen een bijdrage kunnen leveren aan de versteviging van de positie van de MR. Een vooraanmelding kan in een vroeg stadium van een fusietraject er toe leiden dat feiten en overwegingen op tafel liggen, die voor de standpuntbepaling van de MR van belang kunnen zijn.

In deze evaluatie zijn uit het dossieronderzoek en uit de interviews geen opvallende verschillen gebleken tussen de verschillende geledingen binnen de MR; de aantallen geïnterviewden zijn echter op dit vlak te gering voor verstrekkende conclusies. Voor de geledingen binnen de MR kan wel gesteld worden dat voor hen verschillende type fusies van verschillend belang zijn. Voor ouders en leerlingen/studenten zijn vooral fusies van belang die leiden tot veranderingen op locatieniveau (sluiting, verplaatsing, locatievergroting of veranderingen in de identiteit van de school). Voor de medewerkers zijn daarnaast ook fusies van belang waarin zij overgaan naar een andere bestuur en er wijzigingen kunnen optreden in de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. In het algemeen is de indruk uit de gesprekken dat zodra geledingen potentieel kunnen worden 'geraakt' in die primaire belangen (ouders: locatie, identiteit, medewerkers: locatie, identiteit en arbeidsvoorwaarden) zij normaliter ook in actie komen en intrinsiek betrokken raken bij het fusieproces. Bij fusieprocessen kan echter ook de impact op ouders/leerlingen of medewerkers heel beperkt zijn. Dan is de betrokkenheid bij een fusietraject, ook vanuit de belanghebbenden zelf bezien, niet vanzelfsprekend.

Bijlage 1: Gesprekpartners, begeleidingscommissie en externe klankbordgroep

In deze evaluatie hebben we gesproken met de volgende personen:

Ger-Jan van Midden	PO-raad
Rob Beaumont	PO-raad / KOM leren
Gert-Jan van den Berg	VO-raad
Jelma Hoekstra	VO-raad
Geert Wammes	MBO-raad
Marcel Klaverkamp	Dockinga College
Hendrik Jan van Arenalhs	Mondia Scholengroep
Henk van der Esch	Achterhoek VO
Erica Vis	VNG
Jan Jegers	gemeente Maastricht
Maaïke Oude Ophuis	gemeente Dordrecht
Marc Vermeulen	TIAS Tilburg
Jos van Elderen	Van Beekveld en Terpstra
Wob van Beek	Verus
Paul van Boxtel	AOb
Peter Hulsen	Landelijke Ouderraad
Willemien Bakker	Dyade
Harry Nijkamp	Nijkamp Consult
Marg Janssen	Van Doorne
Saskia Laseur	Van Doorne
Marcel Bos	Scolix
Seta van der Dussen	directie WJZ, OCW
Sandra Guarino-de Waart	directie WJZ, OCW
Dewi Tanja	directie WJZ, OCW
Denise Schreurs	directie WJZ, OCW
Hester van Eerten	directie PO, OCW
Harry Swarts	directie po, OCW
Harry Kaspersen	directie VO, OCW
Ardin Mourik	directie MBO, OCW
Bert Broerse	directie HO+S, OCW
Merel Koppenol	directie HO+S, OCW
René van Velzen	DUO, OCW
Ronic van der Hoek	DUO, OCW
Susan Borggreve	DUO, OCW
Dirk Post	CDHO
Norbert Verbraak	CDHO
Renze Portengen	CFTO
Itgen Hansen	CFTO
Fons van Wieringen	CFTO
Lenie Dwarshuis	CFTO

Case studies, bestuurders en management

Peter de Jong	Onderwijsgroep Perspecto
Marjolein Ploegman	stichting De Sociocratische School
John van Meekeren	stichting Fidarda
Alex Peltekian	stichting Gearhing
Victor Felder	stichting Comperio
Winnifred Bos	directie De Aventurijn
Matthijs Wesseloo	stichting Fluenta
Jan Spier	(voormalig) VCNS
Huib van Blijswijk	stichting BOOR

Harm Weggemans	stichting BOOR
Han Elbers	AMOS
Rudy Schipperen	Orion college
Toon Kloet	stichting Orion Lyceum
Cor Clarijs	SKVOB
Jan Rijkers	et Hooghuis
Jitze Ramaker	stichting H3O
Janny Feijer	stichting H3O
Geert Diever	SO Fryslan
Mirjam Pruiksma	SO Fryslan
Antoinette Knoet-Michels	ROC Ter AA
Liesbeth Schöningh	COG
Dick Looyé	CSV
Gerard Blankestijn	voormalig bestuur CSV
Ewald van Vliet	stichting Lucas Onderwijs
Krijn van Putten	stichting Lucas onderwijs
Lisette van de Weijer	Hogeschool Leiden
Charles Dams	stichting Tangent
Hans Tijssen	Jan Ligthartgroep

Case studies, Raden van Toezicht

Venant van Esbroeck	stichting LeerTij
Michiel van Haersma Buma	stichting Lucas onderwijs

Case studies, medezeggenschapsorganen (medewerkers/ouders)

Marco van Groos	GMR stichting Tangent
Jurjen van der Meij	MR Hogeschool Leiden
Petra van Baaren	MR CSV
Thea Nabring	OR ROC A12
Christine van der Ham	MR CSV
Roel Verheyden	MR CSV
Jessica Hendriks	GMR Lucas onderwijs
Sabine Copinga	GMR Lucas onderwijs / Stichting Haagse Nutsscholen
Karel Helsper	OR ROC Ter AA
Bas Luijten	OR ROC Ter AA
Ton Siebers	MR Het Hooghuis
Gerard van Niel	GMR SKVOB
Ank Reynders	MR Orion Lyceum
Anton de Bruin	GMR SO Fryslan
Marc Simon Thomas	MR OBS De Pijler
Rosa Logtenberg	MR Wethouder Heida school
Jannes Slot	MR / resonansgroep De Aventurijn
Bas Gijsel	GMR Onderwijsgroep Perspecto

Begeleidingscommissie OCW

Ib Waterreus	directie Kennis
Vera Pieterman	directie Kennis
Desi Baboeram	DUO
Hester van Eerten	directie PO
Harry Kaspersen	directie VO
Ardin Mourik	directie MBO
Merel Koppenol	directe HO
Seta van der Dussen	directie WJZ

Externe Klankbordgroep

Vera Pieterman	OCW/Kennis (voorzitter)
Ib Waterreus	OCW/Kennis (secretaris)
Hester van Eerten	OCW/PO
Seta van der Dussen	OCW/WJZ
Sandra Guarino - de Waart	OCW/WJZ
Geert Wammes	MBO-raad
Peter Hulsen	Landelijke Ouderraad
Dirk Post	CDHO
Renze Portengen	CFTO
José Muijres	AOB
Rob Beaumont	Stichting Kom Leren Maastricht, namens PO-raad
Gert Jan van den Berg	beleidsadviseur VO-raad
Roeland Smits	Vereniging Hogescholen
Rene Hageman	VSNU
Michiel Steegers	JOB

Bijlage 2: Casusbeschrijvingen fusietoets

Dit onderzoek is mede gebaseerd op zeventien case studies die zijn uitgevoerd. Naast de overall analyse op de fusietoetsdossiers, zijn bij die zeventien casussen ook gesprekken gevoerd met direct betrokkenen. De opbrengsten uit die gesprekken en de informatie uit de fusietoetsdossiers (fusieaanvraag, advies en besluit) zijn samengevoegd tot korte casusbeschrijvingen. Die beschrijvingen zijn deels korte samenvattingen en selecties uit de fusietoetsdossiers en deels aanvullingen daarop vanuit de interviews. De casusbeschrijvingen zijn voor akkoord voorgelegd aan de gesprekspartners.

De casusbeschrijvingen zijn bijgevoegd als illustratie en vormen op zichzelf genomen geen bron in deze evaluatie waarnaar we in de hoofdtekst verwijzen. De hoofdtekst van dit rapport is gebaseerd op de letterlijke teksten in fusietoetsdossiers en op de complete interviewverslagen.

Voor een complete weergave van de onderliggende adviezen en besluiten verwijzen we voor wat betreft de sectoren, po, vo, (v)so en mbo naar de CFTO (www.cfto.nl).

Onder het kopje '*Werkwijze*' is kort aangegeven of de adviescommissie bijvoorbeeld een hoorzitting heeft belegd of het advies versneld tot stand heeft gebracht. De *vaste werkwijze* bij de CFTO is dat de commissie de fusie-aanvraag beoordeelt aan de hand van de aanvraag en de FER. Daarbij toetst zij de aanvraag normaliter op enkele onderdelen via bureau-onderzoek aan de hand van onder meer objectieve gegevens, zoals de leerlingengegevens voor de bekostiging, de jaarrekeningen van de besturen die bij DUO bekend zijn en de openbare oordelen van de Inspectie over de kwaliteit van het onderwijs. Na bespreking van een conceptadvies in een commissievergadering stelt de CFTO het advies vast en biedt het aan de minister aan.

Primair onderwijs

AFO 55

LeerTij en Kapriom

Datum aanvraag:	29 oktober 2012
Hoorzitting:	22 januari 2013
Datum advies:	8 maart 2013
Datum besluit OCW:	26 maart 2013
Advies/besluit:	positief
Totale duur fusietoets:	4 maanden en 20 dagen (verlenging van 13 weken)

Bestuurlijke fusie van

- Kapriom, Stichting voor Katholiek Onderwijs, bevoegd gezag van 9 Rooms-Katholieke scholen met in totaal 967 leerlingen;
- Stichting Scholengroep LeerTij, bevoegd gezag van 12 Rooms-Katholieke scholen (1.289 leerlingen), 1 Rooms-Katholieke speciale school (71 leerlingen), 11 Openbare scholen (1.377 leerlingen) en 1 samenwerkingsschool PC/RK (55 leerlingen).

Na de bestuurlijke fusie is een bevoegd gezag met de nieuwe naam Onderwijsgroep Perspecto overgebleven.

Hoofdmotieven fusie

Behoud van het onderwijsaanbod en behoud van scholen in de dorpskernen; de prognose is dat op korte termijn drie scholen van Kapriom niet meer voor bekostiging in aanmerking komen. De fusie zal ertoe leiden dat de drie scholen wel in stand kunnen worden gehouden. Daarnaast zijn motieven in deze aanvraag: de waarborging van de diversiteit en de keuzevrijheid voor ouders (in denominatie in met name gemeente Terneuzen); het behoud van werkgelegenheid en meer ruimte voor professionele ontwikkeling; de onderwijskwaliteit vasthouden en versterken; het bereiken van schaal- en efficiencyvoordelen, zowel op schoolniveau als op bovenschol niveau; en het versterken van de financiële positie om de continuïteit en de kwaliteit van het stafbureau te garanderen.

Vorbereiding/aanpak fusie

Voor de fusie was er al samenwerking tussen twee scholen van beide besturen in een krimpgebied. Beide scholen zijn in één gebouw ondergebracht. Deze situatie was op zichzelf duurzaam. De krimpgerelateerde problemen speelden echter ook in andere dorpen waardoor er voor een meer integrale aanpak werd gekozen: een besturenfusie. Door de eerdere samenwerking was men al aan elkaar gewend. De beide besturen hebben in september 2012 een fusierapport opgesteld, waarin het volledige landschap en alle betrokken partijen in kaart zijn gebracht. In het fusietraject is externe begeleiding ingeschakeld. LeerTij is voor de periode van de fusietoets betrokken geweest bij een andere (scholen)fusie. Het toenmalige fusieproces was ongeveer gelijk aan het proces onder de fusietoets. Door de eerdere ervaring met een fusie (zonder toets) verliep de onderhavige fusie soepeler. De FER was daarbij mede structurerend. De fusietoetscriteria zijn er van begin af aan bij gepakt. De fusie startte met de installatie van een stuurgroep met daarin twee algemeen directeuren en vier leden van de Raad van Toezicht.

Advies en afwegingen CFTO

De CFTO heeft allereerst getoetst of is voldaan aan de wettelijke eisen ten aanzien van de uitbreiding en totstandkoming van samenwerkingsbesturen. Zo'n besturenfusie is alleen toegestaan als daarmee via prognoses aantoonbaar kan worden voorkomen dat binnen een periode van zes jaar een school dient te sluiten. In de hoorzitting is hierover nadrukkelijk gesproken. De fusie kon alleen worden goedgekeurd binnen de kaders van de wet vanuit de verklaring van de besturen dat de besturenfusie er toe zou leiden dat twee scholen, te weten De Zeester en De Meeuw, als gevolg van de fusie via de gemiddelde schoolgrootteregeling in stand zouden worden gehouden. De CFTO heeft een onafhankelijk bureau gevraagd om de leerlingenprognoses van de besturen op validiteit en betrouwbaarheid te beoordelen. Daarnaast wilde de CFTO de verwachte krimp voor de doelgroep basisonderwijs in de gemeente Hulst en Terneuzen in 2021 weten. Het in opdracht van de CFTO opgestelde rapport bevestigde de door fusieaanvragers aangedragen data en prognoses en bevestigde de dreigende sluitingen. Dit levert de rechtvaardigingsgrond op voor de fusie.

Nadat aldus is gebleken dat aan de wettelijke eis rond de uitbreiding en totstandkoming van samenwerkingsbesturen is voldaan, heeft de CFTO de reguliere toets voor besturenfusies in het primair onderwijs toegepast. De besturen hadden gezamenlijk 69 procent van het totaal aantal scholen en 88 procent van het aantal rooms-katholieke scholen in de gemeenten Terneuzen en Hulst. Na de fusie zou Leertij een marktaandeel van 59 procent hebben in termen van leerlingaantal in Terneuzen en Hulst. Hierdoor was sprake van een significante belemmering van de keuzevrijheid. In de gemeenten waar de besturen actief zijn, is sprake van een krimp in leerlingaantal.

De hoorzitting is gebruikt om onder meer te vragen naar de wijze waarop andere en kleinere besturen in de regio de ontstane bestuursmacht zouden ervaren en naar regio-specifieke factoren die meespelen. Vervolgens heeft de commissie als extra rechtvaardigingsgrond meegewogen, ook gelet op de uitspraken van de schoolbesturen in kwestie, dat naast krimp sprake was van weglek van leerlingen naar Vlaanderen.

De commissie merkt naar aanleiding van de overige rechtvaardigingsgronden nog op dat wat betreft de onderwijskwaliteit een fusie een laatste redmiddel is, omdat deze niet makkelijk terug te draaien is. De CFTO is niet overtuigd dat er hier geen alternatieven zijn om de kwaliteit te verbeteren. Wat betreft de continuïteit op financiële gronden blijkt uit de financiële gegevens dat de positie van beide besturen in orde is.

De commissie raadt fusieaanvragers aan om, vanwege de schaalgrootte en het feit dat het bestuur het grootste schoolbestuur wordt in Zeeuws-Vlaanderen na de fusie, op termijn weer te streven naar schaalverkleining door middel van defusie. Het ligt volgens de CFTO voor de hand dat een dergelijke defusie zou plaatsvinden langs de grondwettelijke scheidslijn van scholen voor openbaar en bijzonder onderwijs die nu in het samenwerkingsbestuur zijn verenigd. De elf openbare scholen kunnen weer worden geplaatst onder een openbaar bestuur, waarbij eventuele problemen met de instandhouding ook zouden kunnen worden opgelost via een samenwerkingsovereenkomst met een groter bijzonder bestuur. De CFTO geeft aan dat zij thans niet bevoegd is dit als voorwaarde voor haar goedkeuring te formuleren, maar geeft de besturen nadrukkelijk in overweging de haalbaarheid en het draagvlak voor zo'n defusie te onderzoeken.

Werkwijze CFTO

- De CFTO heeft een hoorzitting belegd;
- De CFTO heeft een externe deskundige ingehuurd ten behoeve van een beoordeling van de door de besturen ingediende leerlingenprognoses.

Besluit OCW

De staatssecretaris neemt het positieve advies van de CFTO over. Het besluit bevestigt dat sprake is van een uitbreiding van een samenwerkingsbestuur, dat gerechtvaardigd is omdat hiermee de twee basisscholen in stand kunnen worden gehouden.

Stand van zaken na besluit OCW, blijvende uit de interviews

Door onverwacht hard doorzettende krimp, direct na de fusie, konden binnen de nieuwe bestuurlijke eenheid volgens de bestuurders niet alle scholen behouden blijven. In tegenstelling tot de weergave in de FER, die uitgaat van 34 gezamenlijke scholen, zijn er momenteel nog 29 scholen over. De beide basisscholen (De Zeester en De Zeemeeuw) van wie het voortbestaan een sleutelrol speelde in deze fusieaanvraag, zijn beide momenteel zelfstandig open, blijktens de website van Onderwijsgroep Perspecto. Een aantal scholen is versneld samengevoegd, in overleg met de Onderwijs Autoriteit Zeeland (OAZ) die in Zeeland scholen helpt toekomstbestendig te worden. In de nabije toekomst zijn volgens betrokkenen verdere samenvoegingen nodig, in overleg met de OAZ. De recente samenvoegingen waren volgens betrokkenen ook zonder fusie gebeurd. Dit is in de case studie niet nader onderzocht.

In de interviews bleek dat het advies van de CFTO om op termijn weer te defuseren door de fusieaanvragers voor kennisgeving is aangenomen. Men zag het als een achterhaald idee, dat niet meer onderzocht is.

AFO 74

Stichting Tangent en Jan Ligthartgroep

Datum aanvraag:	23 april 2013
Hoorzitting:	geen
Datum advies:	3 oktober 2013
Datum besluit OCW:	28 oktober 2013
Advies/besluit:	negatief
Totale duur fusietoets:	5 maanden en 10 dagen, gerekend tot dagtekening advies. Tussen 24 mei en 20 augustus heeft de behandeling stilgelegen, omdat de aanvraag niet compleet was.

Bestuurlijke fusie van

- Stichting Tangent, bevoegd gezag van dertien scholen in Tilburg, twee scholen in Gilze en Rijen en één school in Goirle op rooms-katholieke, protestants-christelijke en openbare grondslag, met in totaal 4.820 leerlingen;
- Stichting Jan Ligthartgroep Tilburg, bevoegd gezag van vier scholen in Tilburg, met in totaal 1.776 leerlingen.

Hoofdmotieven fusie

- De kwetsbare financiële positie van Jan Ligthartgroep met al enkele jaren een negatief resultaat, veroorzaakt door een terugloop in het leerlingenaantal, vermindering van de bekostiging en toename van de kosten. Het personeelsbestand is al deels aangepast. De reserves van de stichting staan onder druk, ook volgens de financiële indicatoren die de Inspectie voor het Onderwijs hanteert. Het bestuur vindt het niet verantwoord om in de situatie te komen dat de financiën dermate slecht zijn dat het onmogelijk is een fusiepartner te vinden. Ook is de organisatie mede door de omvang kwetsbaar, door te moeten leunen op een eenhoofdig bestuur.
- Voor Tangent is er geen directe noodzaak, maar de fusie betekent wel een versterking van het aanbod en de diversiteit. Gelet op de geringe omvang van de overhead van Jan Ligthart is er geen stijging van de overhead.

Vorbereiding/aanpak fusie

Meerdere mogelijkheden in de regio zijn vanuit de Jan Ligthartgroep bekeken; uit die opties is de fusie-intentie met Tangent voortgekomen. Dit betreft de uitbreiding van een bestaand samenwerkingsbestuur (Tangent). De fusie is begeleid door een externe adviseur. Uit het dossieronderzoek en de interviews blijkt een breed draagvlak voor de fusie.

Advies en afwegingen CFTO

Deze casus heeft betrekking op een fusie tussen een bestaand samenwerkingsbestuur voor algemeen bijzonder en openbaar onderwijs en een algemeen bijzonder bestuur in Tilburg en omgeving. De CFTO heeft vastgesteld dat géén van de 20 betrokken scholen met opheffing werd bedreigd en dat daarom de wet geen ruimte laat om goedkeuring te geven aan een fusie tussen een samenwerkingsbestuur en een bestuur met uitsluitend bijzonder onderwijs. DE CFTO heeft derhalve negatief geadviseerd. Daarbij merkt de adviescommissie op dat er sprake is van een lichte groei in leerlingenaantallen en dat de scholen van beide besturen op grond van de door de commissie gemaakte analyse tot het einde van de prognosetermijn (2030) met de leerlingenaantallen boven de opheffingsnormen blijven.

Aanvragers hebben tijdens de fusietoets ingebracht dat zij de mening zijn toegedaan dat de toets van artikel 64c, tweede lid, van de WPO niet nodig is omdat zij niet beogen een samenwerkingsbestuur op te richten, maar (slechts) een reeds bestaand samenwerkingsbestuur, dat van Tangent, te willen uitbreiden. In de huidige situatie is het naar het oordeel van betrokkenen niet duidelijk of uitbreiding van een samenwerkingsbestuur mogelijk is zonder dat sprake is van een acute dreiging van sluiting van een school. De minister heeft immers een precedent geschapen door de goedkeuring van een fusie (AFO 59) waarbij er geen acute dreiging van sluiting was, maar de staatssecretaris meldt dat de regering samenwerking en fusies in krimpgebieden niet wil belemmeren. De CFTO maakt melding van dit eerdere besluit van OCW, maar merkt op dat de commissie gehouden is om - conform de wet - te toetsen of voldaan is aan de limitatieve goedkeuringsgrond.

Werkwijze CFTO

- De CFTO heeft geen hoorzitting belegd. Er is wel schriftelijke communicatie geweest.
- De CFTO heeft de fusie-aanvraag, zoals gebruikelijk, beoordeeld aan de hand van de aanvraag en de FER. Daarbij heeft zij de aanvraag op enkele onderdelen via bureau-onderzoek getoetst aan de hand van onder meer objectieve gegevens, zoals de leerlingengegevens voor de bekostiging en de jaarrekeningen van de besturen die bij DUO bekend zijn en de openbare oordelen van de Inspectie over de kwaliteit van het onderwijs.
- De CFTO heeft op 25 mei 2013 verzocht om de aanvraag compleet te maken met het overleggen van prognoses over de leerlingenaantallen. Deze zijn op 20 augustus 2013 overlegd.

Besluit OCW

Negatief, waarbij OCW de argumentatie volgt van de commissie dat er geen schoolsluiting dreigt.

Stand van zaken na besluit OCW, blijvende uit de interviews

Voor Tangent waren de gevolgen niet groot, behoudens frustratie over de geïnvesteerde energie zonder het beoogde resultaat. Het bestuur van de Jan Ligthart Groep is op zoek naar nieuwe oplossingen in, naar eigen zeggen, veel ingewikkelder bestuurlijke constructies. De waarneming van de geïnterviewde bestuurder en toezichthouder is dat de organisatie over een aantal jaren een risico loopt, maar dat anticiperen hierop wordt tegengewerkt door meerdere soorten regelgeving (fusietoets, Wet Werk en Zekerheid).

AFO 80

OBS De Weerborg en RK basisschool St. Jozef

Datum aanvraag:	11 juni 2013
Hoorzitting:	-
Datum advies:	5 juli 2013
Datum besluit OCW:	12 juli 2013
Advies/besluit:	positief (geen significante belemmering)
Totale duur fusietoets:	1 maand en 1 dag

Institutionele fusie en bestuursoverdracht van

- Openbare basisschool De Weerborg te Wehe-Den Hoorn, onder het bevoegd gezag van de Stichting Schoolbestuur voor po en vo tussen Lauwers & Eems (hierna: L&E) met 20 openbare basisscholen en één vo-school;
- RK basisschool St. Jozef te Wehe-Den Hoorn, vallend onder het bevoegd gezag van Stichting Fidarda met 18 rooms-katholieke basisscholen en 2 algemeen bijzondere scholen.

Op de school die ontstaat door de samenvoeging zal onderwijs worden verzorgd naar rooms-katholieke richting. Omdat aanvragers voornemens zijn ook onderwijs te verzorgen naar een openbaar karakter is volgens aanvragers sprake van een “informele samenwerkingsschool”. De overdracht van het bestuur over de school en de institutionele fusie van de school vinden op hetzelfde moment plaats. Daarom is geen sprake van het uitbreiden van een samenwerkingsbestuur als bedoeld in artikel 17 van de WPO.

Hoofdmotieven fusie

Waarborgen continuïteit en variëteit van het onderwijs in een kleine dorpskern in een krimpgebied. Het zelfstandig laten voortbestaan van de beide scholen is geen haalbare optie.

Vorbereiding/aanpak fusie

Het initiatief voor de fusie kwam van de beide betrokken medezeggenschapsraden. Realisatie van een formele samenwerkingsschool bleek niet mogelijk, gelet op de wettelijke eisen daaraan, waarna is aangestuurd op een informele samenwerkingsschool met formeel een rooms-katholieke signatuur. Ouders en leerkrachten zijn gedurende het hele fusieproces nauw betrokken via werkgroepen en regelmatig geïnformeerd via nieuwsbrieven en bijeenkomsten.

Advies en afwegingen CFTO

Volgens de Commissie leidt de voorgenomen fusie niet tot een significante belemmering van de keuzevrijheid in de gemeente De Marne, nu het marktaandeel van Fidarda in die gemeente als gevolg van de fusie met 1 procentpunt toeneemt naar 10 procent. Ook in het bredere gebied (13 gemeenten) waarin scholen van Fidarda zijn gevestigd, is sprake van een relatief bescheiden marktaandeel van 9%. Verder neemt de omvang van Fidarda niet toe als gevolg van de fusie, nu beide betrokken basisscholen tegelijkertijd institutioneel fuseren. De fusie heeft dan ook geen invloed op de menselijke maat van dit bestuur. Daarnaast heeft de fusie geen gevolgen voor de bestuurlijke variëteit in gemeente De Marne. L&E blijft als openbaar bestuur na de fusie nog met zes scholen vertegenwoordigd in dit gebied. Ook in het opzicht van richting en pedagogisch-didactische aanpak levert de fusie geen significante belemmering op, nu het bestaande aanbod in deze gemeente geen wezenlijke verandering ondergaat.

De fusie heeft met name gevolgen voor de keuzemogelijkheden van ouders en leerlingen in het dorp Wehe-den Hoorn, nu de enige openbare school institutioneel zal fuseren met de katholieke St. Jozefschool. Laatstgenoemde school zal te boek blijven staan als katholieke school, zij het dat in de praktijk binnen deze school tevens gestalte zal worden gegeven aan het openbare onderwijs. De CFTO is van oordeel dat de formalisering van een samenwerkingsschool conform het bepaalde in artikel 17d van de WPO de beste borging is voor de katholieke onderscheidenlijk de openbare identiteit. Nu de ouders in Wehe-den Hoorn formeel gezien geen keuze meer hebben tussen katholiek en openbaar onderwijs, levert de fusie een beperking op van de keuzevrijheid van de ouders in Wehe-den Hoorn.

Tegelijkertijd constateert de CFTO dat aanvragers het handhaven van twee zelfstandige scholen in Wehe-den Hoorn, gezien de demografische krimp, niet haalbaar achten. Bovendien geniet de vorming van de onderhavige fusieschool groot draagvlak in de lokale gemeenschap. De medezeggenschapsraden van De Weerborg en de St. Jozefschool hebben eind 2010 zelf schriftelijk aan de schoolbesturen verzocht de mogelijkheid te onderzoeken voor het samengaan van de twee scholen. Hieraan hecht de CFTO groot belang, aangezien de interne legitimiteit van fusies een belangrijke pijler is onder de fusietoets.

De institutionele fusie viel ruim onder de toetsdrempel van 500 leerlingen; samen hebben de beide scholen circa tachtig leerlingen. Omdat voor de scholenfusie een bestuursoverdracht noodzakelijk was, is deze casus, conform de Regeling fusietoets behandeld als een besturenfusie tussen L&E en Fidarda. De betrokken besturen hebben per brief aangegeven in dit geval de fusietoets niet zinvol te vinden. Voor een juiste toepassing van de Wet worden echter beide typen fusie beoordeeld, bestuurlijk en institutioneel, als deze samenvallen in de tijd. De recente wijziging van de Regeling heeft hier verandering in gebracht; de minister kiest er voor voortaan alleen de institutionele fusie te beoordelen. De commissie betreft bij haar beoordeling tevens het ontstaan van een informele samenwerkingsschool en adviseert aanvragers te overwegen of zij (op termijn) niet willen besluiten tot het inrichten van een formele samenwerkingsschool.

Werkwijze CFTO

- De CFTO heeft geen hoorzitting of schouw belegd.
- De CFTO heeft het advies in relatief korte termijn afgerond, om een beoogde fusie per 1 augustus 2013 mogelijk te maken.

Besluit OCW

Positief besluit, omdat geen sprake is van een significante belemmering.

Stand van zaken na besluit OCW, blijvende uit de interviews

Fusie is per 1 augustus 2013 geëffectueerd en verloopt verder volgens plan.

AFO 116

CBS De Stapstien en OBS De Mied Skoalle

Datum aanvraag:	23 mei 2014
Hoorzitting:	-
Datum advies:	1 juli 2014
Datum besluit OCW:	11 juli 2014
Advies/besluit:	positief
Totale duur fusietoets:	1 maand en 19 dagen

Institutionele fusie - na bestuursoverdracht - van:

- Christelijke basisschool De Stapstien te Winsum met 41 leerlingen (2013), onder het bevoegd gezag van Stichting voor Christelijke Basisonderwijs De Greiden;
- Openbare basisschool De Mied Skoalle te Winsum met 74 leerlingen (2013), onder het bevoegd gezag van Stichting samenwerkingsbestuur primair onderwijs Gearhing. Na fusie blijft OBS De Mied Skoalle over, als informele samenwerkingsschool, waarbij het christelijke en openbare karakter in afspraken is vastgelegd.

Hoofdmotieven fusie

In de FER worden de volgende redenen aangedragen voor fusie:

De betrokken regio behoort bij de top als het gaat om krimp. Ouders pleiten voor één school in het dorp door fusie, aldus de aanvragers, onder meer vanwege de kwetsbaarheid van de beide kleine scholen.

De fusie kan het begin zijn van meerdere fusietrajecten, stellen de betrokken besturen. Het vormen van één gezamenlijk stichtingsbestuur is wellicht in de toekomst mogelijk, maar daar is echter op dit moment niet voor gekozen omdat deze scholenfusie als eerste stap wordt gezien.

Door de scholenfusie verwachten de aanvragers verder minder kwetsbaar te zijn in het personeelsbestand; taken kunnen worden verdeeld onder een grote aantal leerkrachten. Ook is het doel het borgen van de kwaliteit van het onderwijs in de toekomst.

Vorbereiding/aanpak fusie

De fusievoorbereiding in Winsum is goed en soepel verlopen, met steun van de medezeggenschapsorganen. De scholenfusie markeert het begin van meer scholenfusies die in de regio nodig zijn, vanwege krimp. Dat zal in de toekomst vaker een bestuursoverdracht noodzakelijk maken. De betrokken besturen bespreken nog de beste aanpak daarvan, middels een regionaal plan, waarbij ook een bestuurlijke fusie een optie is.

Advies en afwegingen CFTO

Er is geen significante belemmering voor deze fusie. In de woonkern Winsum neemt het aantal scholen weliswaar af van twee naar één, maar in de nabije omgeving zijn voldoende alternatieven. Volgens de CFTO is en blijft het bestuur SSPO Gearhing groot in termen van aantal scholen (in casu 29) en de daarmee gepaard gaande "span of control". Dit bestuur krijgt er ongeveer veertig leerlingen bij. Dat is marginaal en heeft weinig invloed op de menselijke maat. De school krijgt na fusie 115 leerlingen en is daarmee nog steeds beduidend kleiner dan gemiddeld in Nederland.

In de woonkern Winsum neemt door de fusie het aantal scholen af van twee naar één. In een straal van ongeveer 2,5 kilometer is een andere, kleine openbare school van SSPO Gearhing en in een straal van twee tot drie kilometer bevinden zich nu nog drie protestants-christelijke basisscholen van CBO De Greiden met rond de veertig leerlingen. Voor al deze scholen kan de CFTO niet uitsluiten, dat sluiting of fusie op afzienbare termijn wordt overwogen gelet op de krimp. Voor de CFTO is het daarom bij voorkeur inzichtelijk, juist vanuit het perspectief van behoud van keuzevrijheid in met name de gemeente Littenseradiel, welke andere fusies en plannen de beide besturen nog hebben voor de komende jaren. Beter was geweest wanneer aanvragers tevens het lokaal spreidingsplan hadden overlegd, zodat de CFTO dit kon meewegen. Een duidelijk regionaal plan ontbreekt op dit moment echter.

Bij de beoordeling van rechtvaardigingsgronden concludeert de CFTO dat, tegen de algehele trend in, er een stijgende lijn is qua leerlingenaantal voor OBS De Mied Skoalle en dat voor De Stapstien een stabilisatie lijkt op te treden. Er is geen aanleiding voor de CFTO om te veronderstellen dat beide scholen op afzienbare termijn met opheffing worden bedreigd. De Inspectie heeft op dit moment geen zorgen over de kwaliteit. De financiële positie van beide besturen lijkt verder goed.

De CFTO adviseert de beide aanvragers om verdere, gezamenlijke stappen te zetten om in het regionaal plan dat zij voornemens zijn te maken een goede balans aan te brengen tussen behoud van christelijk en openbaar onderwijs, ook in de omgeving van Winsum. De CFTO biedt daarbij de aanvragers aan om de informele zienswijze van de commissie kenbaar te maken aan de aanvragers zodra een dergelijk plan in concept gereed is.

Besluit OCW

De staatssecretaris neemt het positieve advies van de CFTO over.

Stand van zaken na besluit OCW, blijvende uit de interviews

Alle betrokken medewerkers behielden een bestuursaanstelling en konden ook kiezen om bij hun oude bestuur te blijven. Fusieproces is voor het overige te vers voor conclusies. Zoals gezegd bespreken de betrokken besturen momenteel nog de beste aanpak van volgende fusies, middels een regionaal plan, waarbij ook een bestuurlijke fusie een optie is. In Friesland zijn circa 450 kleine scholen, die voor een belangrijk deel geen toekomst hebben en samengevoegd moeten worden. Het tempo waarin dat gaat moet volgens de geïnterviewde bestuurder omhoog, waarbij niet per afzonderlijk fusiegeval langlopende procedures gewenst zijn. Dat ligt maar deels aan de fusietoets; interbestuurlijke fusies kosten sowieso relatief veel tijd. Het in één keer toetsen van meerdere fusies binnen een regionaal plan, is in deze situaties een verbetering. De betrokken besturen hanteren momenteel een micro-, meso en macro-aanpak. Op micro-niveau, in een dorpskern, is er vaak urgentie van samenvoeging, vaak over bestuursgrenzen heen. Op meso-niveau (regio) gaat het om een evenwichtige verdeling van scholen, met uitruil tussen twee besturen. In een groter gebied (macro-niveau) is afstemming met alle betrokken besturen nodig en is niet alles met onderlinge uitruil oplosbaar; het gaat dan ook om een langere termijn focus, om andere vormen van bestuurlijke samenwerking en het werken met 'gebiedsregisseurs'.

Datum aanvraag:	23 mei 2014
Schouw:	30 juni 2014
Datum advies:	15 juli 2014
Datum besluit OCW:	28 juli 2014
Advies/besluit:	positief (met significante belemmering)
Totale duur fusietoets:	2 maanden en 5 dagen

Institutionele fusie en bestuursoverdracht van:

- openbare basisschool Wethouder Heida te Munnekeburen, vallend onder het bevoegd gezag van Stichting Comperio verantwoordelijk voor 32 basisscholen met 3001 leerlingen (2013).
- christelijke basisschool De Baggelaar te Munnekeburen, vallend onder het bevoegd gezag van de vereniging voor christelijk basisonderwijs in Munnekeburen verantwoordelijk voor één school met 41 leerlingen (2013).

Na fusie blijft een openbare basisschool over, met als nieuwe naam De Aventurijn. Er is geen sprake van een samenwerkingsschool als bedoeld in artikel 17d van de Wet op het primair onderwijs, wel van een informele samenwerkingsschool waarbij de openbare en de christelijke identiteit worden bewaakt via een ‘resonansgroep’ en in afspraken zijn vastgelegd.

De scholenfusie is gelijktijdig met een bestuursoverdracht van De Baggelaar aan Stichting Comperio en opheffing van de vereniging voor christelijk basisonderwijs in Munnekeburen, waarbij deze vereniging wordt omgevormd tot een zogeheten ‘steunstichting’ die het opgebouwde private vermogen van de op te heffen vereniging zal beheren.

Hoofdmotieven fusie

Continuïteit (voorkomen opheffing van De Baggelaar). De betrokken regio kampt met krimp, waarvoor fusie volgens aanvragers een oplossing is. De beide scholen bevinden zich reeds in één gebouw waarbij op vele gebieden al wordt samengewerkt. Het zijn vooral de beide oudergroepen die aangeven dat er één school moet komen in het dorp Munnekeburen, aldus de aanvragers, vanwege de kwetsbaarheid van de beide kleine scholen. Ook stellen besturen dat het niet langer lukt om voor de vereniging die verantwoordelijk is voor instandhouding van één kleine protestants-christelijke basisschool de bedrijfsvoering te organiseren. Dit komt onder meer doordat deskundigheid is vereist voor bijvoorbeeld de invoering van grote landelijke trajecten als ‘Passend onderwijs’. Het wordt steeds lastiger voor de bestuurlijke functies geschikte personen te vinden, aldus aanvragers.

Verder zijn de beide scholen kwetsbaar in hun personeelsbestand. Een grotere school heeft meer personeel en dus kunnen taken meer worden verdeeld. De eindopbrengsten van beide scholen liggen onder het landelijk gemiddelde. Door te fuseren en de fusiefaciliteiten “slim” in te zetten, verwachten de scholen de komende jaren de kwaliteit van het onderwijs te verhogen.

Achtergrond/voorbereiding fusie

Het initiatief voor de fusie kwam vanuit het vrijwilligersbestuur van De Baggelaar na een eerdere mislukte poging om met een protestants-christelijk bestuur te fuseren. Het lokale draagvlak voor de fusie is groot. De fusie is in nauw overleg met ouders en leerkrachten en, blijkens de interviews, in goede harmonie voorbereid.

Advies en afwegingen CFTO

De CFTO oordeelt dat er een significante belemmering is van de keuzevrijheid voor de ouders in het voedingsgebied van de beide betrokken scholen; de keuzemogelijkheden nemen af van twee naar één. De menselijke maat is volgens de CFTO hier niet in het geding. Weliswaar is de overnemende partij Comperio een voor het primair onderwijs groot bestuur met 32 scholen en ongeveer 3.000 leerlingen. Het aantal scholen onder Comperio neemt niet toe en het aantal leerlingen stijgt slechts marginaal met 1%. De maat van de school en van het bestuur VCBO Munnekeburen is daarbij in de ogen van de commissie te klein: een school met circa 40 leerlingen is gebaat bij inbedding in een ruimer verband met meerdere scholen. De commissie heeft tijdens de schouw gezien, dat een fusie hier ook op het niveau van de groepen en de lessen positief zal uitpakken.

Er is sprake van voldoende legitimiteit voor deze fusie vanuit de medezeggenschapsraad en de ouders, leerkrachten en leerlingen ter plekke. Er is volgens de CFTO veel energie gestoken in lokaal draagvlak. De fusie leidt wel tot een significante belemmering van de keuzevrijheid voor de ouders in het voedingsgebied van de twee betrokken scholen in Munnekeburen als het gaat om de keuze tussen openbaar en bijzonder onderwijs (in dit geval protestants-christelijk). Voor deze ouders neemt het aantal keuzemogelijkheden af van twee naar één en vanuit het perspectief van de ouders bekeken is er voor hen na fusie geen reëel alternatief op een redelijke reisafstand.

De CFTO acht het qua rechtvaardigingsgrond aan de hand van prognoses van de gemeente Weststellingwerf aangetoond dat de protestants-christelijke basisschool met opheffing wordt bedreigd. Aangezien het bestuur van De Baggelaar één kleine school heeft, is het logisch dat zij heeft gekeken naar fusie of samenwerking. Het alternatief van een samenwerkingsovereenkomst tussen VCBO Munnekeburen met bijvoorbeeld Comperio of een ander bestuur zou van de ouders hebben gevraagd dat zij het bestuur zouden blijven vormen. Dit wilden de ouders niet langer. Een ander alternatief, het creëren van een formele samenwerkingsschool, is voor Comperio tot heden geen daadwerkelijk alternatief geweest. Als de fusie niet doorgaat, acht de CFTO commissie daarom acute sluiting van de protestants-christelijke basisschool waarschijnlijk.

De institutionele fusie viel ruim onder de toetsdrempel van 500 leerlingen. De beide betrokken besturen hebben bij de CFTO aangegeven de casus als een niet-toetsplichtige scholenfusie te beschouwen. Omdat voor de scholenfusie een bestuursoverdracht noodzakelijk was is deze aanvraag, conform regeling fusietoets, behandeld als een besturenfusie. Recent is de Regeling fusietoets aangepast zodat dergelijke gevallen als een institutionele fusie worden behandeld.

Tweede bijzonderheid is dat de CFTO deze casus versneld behandelt, maar wel stelt dat de beide besturen feitelijk zelf de situatie hebben gecreëerd dat er geen weg meer terug was, door onder meer het vertrek van de directeur van De Baggelaar en het niet invullen van die vacature. Daardoor ontstond de situatie waarin een negatief besluit van de minister van OCW over de fusie volgens de CFTO 'nauwelijks denkbaar is zonder directe opheffing van De Baggelaar'. Door de betrokken bestuurder van Comperio is in deze evaluatie aangegeven dat de besturen er aanvankelijk van uit zijn gegaan dat deze fusie niet-toetsplichtig was. Daarna volgde een periode waarin de besturen grote moeite hadden om duidelijkheid te krijgen over de status van de fusie; informatie en signalen vanuit diverse hoeken waren tegenstrijdig. Toen eenmaal duidelijk was dat de fusie inderdaad toetsplichtig was, moesten nog allerlei zaken geregeld worden waaronder het regelen van de handtekening van de betrokken gemeente (hetgeen zes weken vergde). Door deze stapeling van onduidelijkheid en van nog te zetten stappen, kwam het proces onder druk. Het feit dat de besturen wel al vooruit liepen op de fusie met communicatie en door de ontstane directievacature bij De Baggelaar niet in te vullen, was logisch gelet op het ontbreken van perspectief bij De Baggelaar.

Werkwijze CFTO

- De CFTO heeft een schouw ter plekke gehouden, waarbij naast bestuurders ook apart met personeelsleden en met enkele ouders is gesproken.
- De CFTO heeft het advies in relatief korte termijn afgerond, om een beoogde fusie per 1 augustus 2014 mogelijk te maken.

Besluit OCW

Positief besluit, waarbij OCW de redenering van de CFTO deelt dat er een significante belemmering is van de keuzevrijheid ter plaatse met de rechtvaardiging dat opheffing van een school dreigt.

Stand van zaken na besluit OCW, blijvende uit de interviews

Fusie is per 1 augustus 2014 geëffectueerd en verloopt verder volgens plan en, blijkens de interviews, tot tevredenheid van de betrokkenen. Er is geen extra mobiliteit zichtbaar bij de betrokken leerkrachten, ook niet bij de leerkrachten die vanuit de christelijke basisschool zijn opgenomen in de openbare school. Als gevolg van de fusie is de gemiddelde klassengrootte toegenomen van circa 15 naar circa 25, waarbij is overgestapt van een driejarensysteem (groepen 1/2, 3/4/5 en 6/7/8 samen) naar een tweejarensysteem met een aparte groep 8.

Datum aanvraag:	16 mei 2014
Datum advies:	8 september 2014
Datum besluit OCW:	3 oktober 2014
Advies/besluit:	positief (geen significante belemmering)
Totale duur fusietoets:	4 maanden en 18 dagen (verlenging adviestertermijn met 13 weken gemeld)

Bestuurlijke fusie van:

- Stichting Fluenta, bevoegd gezag van dertien protestants-christelijke scholen voor primair onderwijs, waaronder één speciale school voor basisonderwijs met in totaal 3.549 leerlingen;
- Vereniging Christelijk Nationaal Schoolonderwijs (hierna: VCNS), bevoegd gezag van drie protestants-christelijke basisscholen met in totaal 939 leerlingen.

Hoofdmotieven fusie

Motieven voor de fusie zijn primair gelegen bij VCNS. De drie scholen (vijf locaties) hadden 939 leerlingen in totaal. Hier werd krimp voorzien. Uit een risicoverkenning bleek dat zelfstandig voortbestaan zou leiden tot risico's ten aanzien van exploitatie, besturing en kwaliteit. Het externe bureau dat de risicoverkenning uitvoerde, beargumenteerde dat 950 leerlingen de kritische grens is voor een gezonde instandhouding van VCNS. Voor Fluenta leidt de fusie tot een breder draagvlak voor bestuurs- en stafkosten, ruimere mogelijkheden voor personele mobiliteit en versterking van de strategische positie in de gemeente Nieuwegein.

Vorbereiding/aanpak fusie

Intensief voorbereide fusie waarin stakeholders meerdere keren zijn gehoord en geïnformeerd. Het hele traject is begeleid door meerdere externe advies- en onderzoeksbureaus. De VCNS heeft in 2010 op basis van leerlingenprognoses geconcludeerd dat maatregelen nodig waren. Op het hoogtepunt telde VCNS 1.150 leerlingen; de prognose was dat dit er in 2016 850 zouden zijn. Als ondergrens voor de bedrijfsvoering is 950 leerlingen berekend. Dit komt mede doordat VCNS twee dislocaties openhoudt, wat extra kosten geeft. Het doel was om de scholen open te houden. Een profileringstraject en marketinginspanningen konden de daling niet keren. Indien het bestuur zelfstandig zou willen blijven, zou het drastisch moeten snijden in de kosten. Onder leiding van een extern bureau heeft een oriëntatie naar samenwerkingspartners plaatsgevonden. Onder meer is gekeken naar een fusie met een katholiek bestuur uit de omgeving, maar dit zou leiden tot marktaandeel van boven de 50 procent, hetgeen in de fusietoets tot een belemmering zou leiden. Hoofdrede van het afvallen van deze fusiepartner lag echter bij verschillen in kwaliteit en financiële sterkte. Daarnaast verkeerde Fluenta in een zelfde krimp situatie als VCNS. Met Fluenta was door de VCNS al twee keer een (niet doorgezet) fusietraject gestart. Vanwege de gelijke denominatie en een eerdere samenwerking in een bovenschol managementoverleg en het passend onderwijs was Fluenta nog steeds een natuurlijke fusiepartner. In oktober 2013 is het interne fusietraject gestart door, met hulp van een externe adviseur een plan van aanpak en fusierapport op te stellen en daarna met de diverse betrokkenen (GMR, ALV, etc.) te bespreken.

Advies en afwegingen CFTO

Verspreid over vier gemeenten verkrijgt Stichting Fluenta na de fusie een marktaandeel van bijna 25 procent. Binnen de gemeente Nieuwegein is dat 33 procent van het totale onderwijsaanbod. Daarmee is er geen significante belemmering bij deze fusie en adviseert de CFTO positief. De commissie merkt op dat Stichting Fluenta geen klein bestuur is. In die regio zijn in totaal, aanvrager meegerekend, vijf besturen met tussen de dertien en vierentwintig scholen. Door de fusie neemt het aantal scholen van Stichting Fluenta met drie toe naar zestien. Binnen de richting verkrijgt Stichting Fluenta in de gemeente Nieuwegein een monopoliepositie. Binnen de vier gemeenten is nog één andere aanbieder van scholen naar protestants-christelijke richting.

De commissie is op basis van de voorliggende en beschikbare informatie van oordeel dat de noodzaak voor een fusie vanwege dreiging van de continuïteit van het onderwijs aan de scholen ontbreekt. De scholen bevinden zich ruim boven de opheffingsnorm, waardoor een beëindiging van de bekostiging op basis van bekostigingsvoorwaarden op korte of middellange termijn niet aan de orde is. Bovendien hebben alle betrokken scholen ieder een omvang van ruim boven het landelijke gemiddelde. Daarbij merkt de commissie op dat uit de cijfers van het ministerie van OCW blijkt dat de verwachte demografische krimp voor de gemeente Nieuwegein is bepaald op 1% per jaar over de periode 2011-2020. Een dergelijke krimp zou binnen de reguliere bedrijfsvoering op te vangen moeten zijn. Uit de rapporten van de Inspectie blijkt dat alle scholen, die vallen onder het bevoegd gezag van één van beiden besturen het vertrouwen van de Inspectie genieten. Evenmin is gebleken dat de besturen onder aangepast toezicht van de directie Rekenschap staan geregistreerd. De CFTO trekt ook de juistheid van de conclusies van het door VCNS in de arm genomen onderzoeksbureau in twijfel. Er zijn ruim 550 besturen binnen het primair onderwijs die minder dan 950 leerlingen onder hun bestuur hebben. Niet is gebleken dat die besturen kwalitatief minder goede resultaten boeken, dan wel minder financieel gezond zijn. Daarenboven is de commissie niet overtuigd van de onafwendbaarheid van de consequenties die aanvragers samen met het onderzoeksbureau verbinden aan de demografische krimp in de regio.

De CFTO stelt in dit advies al met al dat het haar ontbreekt aan een (juridisch) instrumentarium om de minister ten aanzien van deze fusieaanvraag van een eventueel negatief advies te voorzien: 'Ook al ontstaat er een bestuur met 16 scholen en bijna 4.500 leerlingen, dan nog verzet de letter van de wet- en regelgeving zich niet tegen het doorgaan van deze fusie'. De commissie merkt in dat kader op dat het wettelijk kader het vraagt om in die gevallen waar sprake is van een significante belemmering een diepgaand onderzoek naar de redenen voor een fusie te verrichten. In de situaties waarin geen sprake is van een significante belemmering, maar wel bijvoorbeeld een reeds robuust bestuur bij een fusievoornemen betrokken is, die haar scholen over meerdere gemeenten heeft verspreid en daarom een laag aandeel in het onderwijsaanbod heeft, kan de commissie slechts marginaal de redenen voor de fusie bij haar advies betrekken. De CFTO adviseert de beide besturen om de voorgenomen fusie te heroverwegen.

Besluit OCW

Positief besluit, omdat geen sprake is van een significante belemmering.

Stand van zaken na besluit OCW, blijvende uit de interviews

De feitelijke fusie heeft momenteel zijn beslag.

Datum aanvraag:	14 juli 2014
Hoorzitting:	-
Datum advies:	21 juli 2014
Datum besluit OCW:	21 juli 2014
Advies/besluit:	positief (geen significante belemmering)
Totale duur fusietoets:	1 week

Dit betreft een opnieuw ingediende aanvraag. Naar aanleiding van de oorspronkelijke aanvraag (van 28 maart 2014 per e-mail en 8 april 2014 per gewone post) heeft DUO aanvrager meermaals verzocht de aanvraag aan te vullen met een volledige FER. Omdat dit niet gebeurde, heeft DUO de aanvraag buiten behandeling gelaten. Op 14 juli 2014 ontving DUO een nieuwe aanvraag met dezelfde strekking als de eerste.

Institutionele fusie van:

- OBS De Pijler te Rotterdam, met 592 leerlingen (per 1 oktober 2013);
- OBS Noordereiland te Rotterdam, met 40 leerlingen (per 1 oktober 2013), beide vallend onder Stichting BOOR, bevoegd gezag van 85 scholen in het openbaar (speciaal) basisonderwijs, voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs in Rotterdam en omstreken.

Na de fusie blijft De Pijler over; de leslocatie van OBS Noordereiland wordt opgeheven.

Hoofdmotieven fusie

Het leerlingenaantal op scholen van stichting BOOR daalt; de gemiddelde schoolgrootte is van dien aard dat samenvoeging van scholen noodzakelijk is om een beroep te kunnen doen op de gemiddelde schoolgrootte-regeling als bedoeld in artikel 157 Wet op het primair onderwijs. De toepassing van de gemiddelde schoolgrootte-regeling leidt er bij BOOR toe dat de gemiddelde schoolgrootte onder het voorgeschreven minimum gedaald is en als gevolg hiervan liefst 23 scholen met opheffing worden bedreigd. Om alsnog te kunnen voldoen aan de gemiddelde schoolgrootte voor de toepassing van de regeling moet dit gemiddelde opgevijseld worden. Dit kan aanvrager realiseren door het laten opgaan van één van zijn scholen in een ander. Daarbij is de keuze gevallen op de kleine school op het Noordereiland.

Vorbereiding/aanpak fusie

Stichting BOOR heeft in het verleden vaker scholen samengevoegd om boven de norm voor gemiddelde schoolgrootte te blijven en sluiting van scholen te voorkomen. Dat is echter steeds gebeurt met behoud van de bestaande leslocaties, waardoor de praktische gevolgen voor ouders, leerlingen en medewerkers zeer beperkt waren. Deze eerdere fusies verliepen daardoor veelal soepel en probleemloos met ook nauwelijks (behoefte aan) overleg met de medezeggenschap en andere belanghebbenden. De fusie van de Pijler en Noordereiland was een eerste fusie in lange tijd bij BOOR waarbij sluiting van een leslocatie aan de orde was. Door BOOR is aanvankelijk onderschat dat dit een ander proces vergt, met een nauwe afstemming met de medezeggenschap. Ook ontbrak aanvankelijk de kennis bij BOOR dat deze fusie toetsplichtig was vanwege het leerlingenaantal van meer dan 500 leerlingen op de gefuseerde school. Door het gebrek aan ervaring bij BOOR met een dergelijke fusietraject is de samenwerking en de afstemming met de medezeggenschap lange tijd niet goed verlopen; later is dit gecorrigeerd.

Advies en afwegingen CFTO

Door de voorgenomen institutionele fusie ontstaat geen belemmering van de variatie van het onderwijsaanbod op significante wijze als bedoeld in de Wet en de Regeling. Weliswaar verdwijnt op het Noordereiland in Rotterdam de laatste school voor basisonderwijs, binnen een straal van 10 kilometer rond de school blijft een ruim en gevarieerd onderwijsaanbod in stand. Voor de ouders van de leerlingen blijven voldoende keuzemogelijkheden en reële alternatieven voor het onderwijs dat het best bij hen aansluit, behouden. De CFTO oordeelt dat er hiermee geen significante belemmering voor de fusie is en adviseert positief. De door fusiepartners aangevoerde rechtvaardigingsgronden deelt de CFTO.

Werkwijze CFTO

De CFTO heeft het advies in korte termijn afgerond, om een beoogde fusie per 1 augustus 2014 mogelijk te maken. Aanvrager heeft de commissie ook verzocht diens aanvraag met spoed te behandelen.

Besluit OCW

Positief besluit (geen significante belemmering).

Stand van zaken na besluit OCW, blijvende uit de interviews

Fusie is per 1 augustus 2014 geëffectueerd en verloopt verder volgens plan.

AFO 51

Stichting AMOS 1 en Stichting AMOS 2

Datum aanvraag:	28 september 2012
Hoorzitting:	4 december 2012
Datum advies:	21 december 2012
Datum besluit OCW:	25 januari 2013
Advies/besluit:	negatief advies CFTO. Goedkeuringsbesluit staatssecretaris.
Totale duur fusietoets:	3 maanden en 25 dagen

Bestuurlijke fusie van:

- Stichting Amsterdamse Oecumenische Scholengroep 1 (AMOS 1), bevoegd gezag van 9 protestants-christelijke basisscholen, 2 protestants-christelijke speciale scholen voor basisonderwijs en 1 school voor protestants-christelijk en rooms-katholiek basisonderwijs, met in totaal 2.094 leerlingen.
- Stichting Amsterdamse Oecumenische Scholengroep 2 (AMOS 2), bevoegd gezag van 18 scholen voor protestants-christelijk basisonderwijs, met in totaal 5.244 leerlingen.

Hoofdmotieven fusie

Het opheffen van de bestaande praktijk, waarbij twee stichtingen naast elkaar bestaan die feitelijk gezamenlijk - door middel van een personele unie - het bevoegd gezag vormen van alle betrokken basisscholen. De besturen willen door middel van fusie zelf de verantwoordelijkheid en de regie houden voor het in stand houden van een duurzaam scholenbestand, met het oog op het lage leerlingenaantal op een aantal scholen. In 2010 zaten 12 AMOS-scholen onder de opheffingsnorm.

Vorbereiding/aanpak fusie

Er zijn veel gesprekken gevoerd met de Raad van Toezicht over de problematiek van te kleine scholen en de opheffingsnorm. Het AMOS bestuur heeft tijdens het hele proces de indruk gehad dat het ministerie positief stond tegenover het voornemen te fuseren, c.q. druk uitoefende om te fuseren. Die indruk ontstond onder meer omdat er al eerder een jaar uitstel was verleend voor de eis van twee afzonderlijke jaarverslagen. Dit uitstel was verleend onder voorwaarde van een fusie uiterlijk per 1 januari 2013.

Advies en afwegingen CFTO

Tezamen komen fusiepartners op een marktaandeel van 86% van het totaal aantal protestants-christelijke scholen in Amsterdam. Hiermee vormt de voorgenomen fusie volgens de CFTO een belemmering voor de variatie van het onderwijsaanbod in het opzicht van richting. In termen van het totale reguliere schoolaanbod hadden de fusiepartners samen een marktaandeel van 14% en in termen van totaal leerlingenaanbod 12%. Het nieuwe AMOS-bestuur wordt bovendien door bestuurlijke fusie het grootste bestuur voor primair onderwijs in de gemeente Amsterdam. Verder overstijgt de omvang van de fuserende besturen samen van 33 scholen driemaal het door de commissie gehanteerde referentieniveau. Deze drie factoren in samenhang gewogen brengen de commissie tot het oordeel dat sprake is van een significante belemmering in de zin van de Wet. Gelet hierop heeft de commissie onderzoek gedaan naar de rechtvaardigingsgronden. De belangrijkste reden voor deze fusie is het argument van het bestuur dat zonder fusie bepaalde scholen 'hard' gesloten zouden moeten worden. Door de fusie zou dit niet meer hoeven, zo stelt het schoolbestuur. Echter, de bestuurlijke fusie is niet noodzakelijk om de beëindiging van de bekostiging van één of enkele van de scholen van aanvragers te voorkomen. De voorgenomen scholenfusie kan ook geregeld worden door bestuursoverdracht tussen de twee besturen; de onderhavige bestuurlijke fusie is daarvoor niet noodzakelijk.

Bij het feit dat enkele scholen als zwak zijn aangemerkt door de Inspectie van het Onderwijs, plaatst de commissie de algemene kanttekening dat een fusie niet noodzakelijkerwijs hoeft te leiden tot een verbetering van onderwijskwaliteit. Alles overwegende adviseert de commissie op 21 december 2012 om goedkeuring te onthouden aan deze bestuurlijke fusie. Daarbij tekent de CFTO aan, voor zover in haar bevoegdheid ligt, mee te zullen werken aan het tot stand brengen van een optimaal scholenbestand voor beide besturen.

Werkwijze CFTO

De CFTO heeft een hoorzitting belegd.

Besluit OCW

De staatssecretaris neemt het advies van de CFTO niet over. De twee besturen functioneren volgens de staatssecretaris al jaren als ware één stichting. Er was voor de fusieaanvraag al sprake van langdurige samenwerking tussen beide besturen in de vorm van een personele unie. De staatssecretaris is van mening dat de bestuurlijke versmelting reeds voor de introductie van de fusietoets de trekken had van één bevoegd gezagsorgaan en dat daarmee de samensmelting van besturen inmiddels praktisch onomkeerbaar is. Dit vormt de rechtvaardiging voor de significante belemmering.

Stand van zaken na besluit OCW, blijken uit de interviews

In het eerste jaar na de fusie zijn twee basisscholen gefuseerd. Daarnaast heeft vorming van nevenvestigingen plaatsgevonden. In het tweede jaar na de fusie zijn twee speciaal basisonderwijs scholen (SBO) door AMOS overgedragen aan een ander bestuur (AFO 102). Het aantal scholen van AMOS ligt daarmee na 1 augustus 2014 op 25.

Voortgezet onderwijs

AFO 63

Stichting Katholiek Voortgezet onderwijs Breda en omstreken en Stichting Orion Lyceum

Datum aanvraag:	29 januari 2013 (aanvraag compleet op 12 maart 2013)
Hoorzitting:	-
Datum advies:	9 juni 2013
Datum besluit OCW:	26 juni 2013
Advies/besluit:	positief
Totale duur:	4 maanden en 28 dagen (15 weken vanaf datum compleet)

Bestuurlijke fusie van:

- Stichting Katholiek Voortgezet Onderwijs Breda e.o. (hierna SKVOB), bevoegd gezag van 11 scholen in het vo met in totaal 7.653 leerlingen;
- Stichting Orion Lyceum, bevoegd gezag van het Orion Lyceum te Breda met 96 leerlingen.

Na de fusie blijft de SKVOB als partij over. Na de fusie houden fusieaanvragers drie opties ten aanzien van het Orion Lyceum open:

- zelfstandig voortbestaan binnen SKVOB;
- institutionele fusie van Orion met Markenhage;
- afbouw van het Orion Lyceum binnen SKVOB.

Hoofdmotieven fusie

Continuïteit van het Orion Lyceum waarborgen. Het Orion Lyceum bestaat sinds 2008 en dient aan de opheffingsnorm voor nieuwe scholen te voldoen. Het lijkt zeer onwaarschijnlijk dat dit gaat lukken. Aansluiting bij SKVOB maakt voortbestaan wel eventueel mogelijk.

Vorbereiding/aanpak fusie

Dit betrof een 'reddingsactie' van het Orion Lyceum door het veel grotere SKVOB. Voor de SKVOB was het specifieke onderwijsconcept van Orion (op basis van het zogeheten PLEION-concept) tevens een interessante aanvulling op het eigen onderwijsaanbod. Bij de GMR van de SKVOB waren aanvankelijk twijfels samenhangend met de risico's die horen bij de overname van een school in financiële nood. In deze casus is door de fusieaanvragers bewust gekozen om de bestuurlijke fusie en de eventuele institutionele fusie die daarna kon volgen, uit elkaar te trekken. Dit gaf tijd om het proces stap voor stap te doorlopen en uiteindelijk de optimale optie binnen SKVOB-verband te creëren.

Advies en afwegingen CFTO

De CFTO concludeert dat de voorgenomen fusie leidt tot een lichte stijging van het marktaandeel van SKVOB voor wat betreft het havo- en vwo-onderwijs in het voedingsgebied. In de gemeente Breda - de kern van het voedingsgebied - bedraagt het marktaandeel van SKVOB 65% voor havo en 63% voor vwo. In het ruimere voedingsgebied krijgt SKVOB een marktaandeel van 36% in het havo-onderwijs en een marktaandeel van 56% in het vwo-onderwijs. Daar hier sprake is van marktaandelen die de norm 50% overschrijden, is er sprake van een significante belemmering als bedoeld in artikel 14, sub b, van de Regeling. Dat de fusie leidt tot een relatief geringe verandering van de marktpositie van SKVOB doet daaraan niet af.

SKVOB behoort wat betreft haar bestuursomvang - 7.653 leerlingen - tot de top 20 van grote vo-besturen in Nederland. Aangezien in dit specifieke geval met de bestuurlijke fusie de relatieve bestuursmacht niet of nauwelijks verandert, ziet de CFTO evenwel op dit punt geen belemmering voor de voorgenomen fusie.

Gezien de significante belemmering heeft de CFTO bezien of er rechtvaardigingsgronden zijn die ertoe leiden dat de fusie moet worden goedgekeurd. De CFTO constateert dat het Orion Lyceum zowel wat betreft het zeer lage leerlingaantal als de financiële positie in zwaar weer verkeert en dat zonder fusie sluiting van de school onafwendbaar is. Het Orion Lyceum slaagt er als nieuw gestichte vo-school niet in om boven de opheffingsnorm te komen. Daar het Orion Lyceum per 1 oktober 2013 voor het derde achtereenvolgende jaar onder de opheffingsnorm zit, zal op grond van artikel 107, tweede lid, WVO de bekostiging per 1 augustus 2014 worden beëindigd. SOLB staat voorts onder aangepast financieel toezicht van de directie Rekenschap van de onderwijsinspectie. Daarnaast heeft de inspectie de kwaliteit van het onderwijs op het Orion Lyceum als zwak beoordeeld en staat zij ook in dat opzicht onder verscherpt toezicht. Aanvragers beogen door fusie het onderwijsconcept van het Orion Lyceum te behouden voor de regio. Daarbij wordt het Orion Lyceum ondergebracht op de locatie van Markenhage, waarbij ten behoeve van zowel het Orion Lyceum als de vrije school van SKVOB een campus wordt gecreëerd. De CFTO neemt daarbij in aanmerking dat - mocht de "campusvariant" op de locatie Markenhage niet haalbaar blijken - de fusie SKVOB en SOLB in ieder geval in staat stelt het onderwijsaanbod af te bouwen en de leerlingen toe te leiden naar een diploma.

Besluit OCW

Positief. Rechtvaardiging ligt bij het waarborgen van het voortbestaan van het Orion Lyceum.

Stand van zaken na besluit OCW, blijken uit de interviews

Na de bestuurlijke fusie is definitief gekozen voor de variant waarin het Orion Lyceum fuseert met de school Markenhage. Deze scholenfusie is eveneens getoetst en goedgekeurd (AFO 105). Na de scholenfusie blijft de identiteit van Orion behouden en blijft Orion herkenbaar aanwezig binnen Markenhage (campusvariant). SKVOB heeft in de FER aangegeven dat men Orion wil behandelen als een nevenvestiging binnen SKVOB. De personele bezetting van de deelscholen binnen Markenhage verschilt ook, wat het eigen karakter van de scholen binnen de campus aangeeft. Ook de medezeggenschapsraad van Orion heeft binnen Markenhage een eigen positie behouden als deelraad. Het leerlingenaantal bij Orion groeit momenteel.

AFO 96

Het Hooghuis en het Mondriaan College

Datum aanvraag:	23 oktober 2013
Schouw:	18 februari 2014
Datum advies:	25 maart 2014
Datum besluit OCW:	31 maart 2014
Advies/besluit:	positief
Totale duur fusietoets:	5 maanden en 8 dagen

Institutionele fusie en bestuursoverdracht van:

- Het Hooghuis te Oss met 4.666 leerlingen (2013) Stichting, vallend onder het bestuur van Stichting Carmelcollege, bestuur van 14 scholen in het vo met in totaal 36.421 leerlingen;
- Het Mondriaan College te Oss met 1.134 leerlingen, vallend onder het bestuur van Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Oss met één school.

Na de fusie blijft stichting Carmelcollege over als bestuur, met tegelijkertijd de fusie van Mondriaan College en Het Hooghuis.

Hoofdmotieven fusie

Continuïteit waarborgen van het Mondriaan College, gelet op de kwetsbare situatie aldaar, en het vergroten van de opleidingsmogelijkheden in Oss en omgeving. Liever dan onderling te concurreren, zoeken aanvragers samenwerking op een duurzame basis, teneinde gezamenlijk een aantal toekomstige consequenties van het teruglopen van de leerlingenaantallen, en de financiële gevolgen hiervan, aan te kunnen pakken. Daarbij verwachten aanvragers met de voorgenomen fusie de communicatie en aansturing te vereenvoudigen, financiële stabiliteit te bewerkstelligen en de diversiteit in het onderwijs veilig te stellen of zelfs uit te breiden. Ook menen aanvragers met de voorgenomen fusie de onderwijskwaliteit te verbeteren. Tot slot biedt de fusie een oplossing voor de bestaande huisvestingsproblematiek bij Het Hooghuis voor de nevenvestigingen Titus Brandsmalyceum en Oss Stadion. Door teruglopende leerlingenaantallen kent het Mondriaan College een overschot aan lesruimte.

Vorbereiding/aanpak fusie

De medezeggenschapsraad is intensief betrokken geweest bij het fusieproces. Er zijn vanaf de start van het traject werkgroepen gevormd, waarin belanghebbenden deelnamen. De fusie is volgens betrokkenen positief ingezet en goed voorbereid. Behoud van het onderwijsaanbod van het Mondriaan College was vanaf het begin de insteek. De werkgroepen waarin de MR deelnam werden gefaciliteerd door de besturen en mensen werden daarvoor vrij geroosterd. Inzet was dat het Mondriaan College een volwaardige partner moest zijn en niet een in te lijven entiteit. De MR heeft de fusie-effectrapportage als startpunt genomen en deze besproken als leidraad voor de fusie.

Advies en afwegingen CFTO

De voorgenomen fusies leveren een significante belemmering op van de variatie in het onderwijsaanbod. Aanvragers zullen samen een groter deel van het aanbod in het voortgezet onderwijs gaan verzorgen in de gemeenten dan de norm uit de Regeling van 50% van het aantal leerlingen dat in het relevante voedingsgebied woonachtig is. De commissie acht aannemelijk dat de voorgenomen fusie kan voorkomen dat eerst de vwo- afdeling, dan de havo-afdeling en, later de hele school moet worden gesloten en wordt daardoor gerechtvaardigd. Het belang bij de continuïteit van het onderwijs aan het Mondriaan College is door de commissie gewogen tegen het belang van ouders, leerlingen en werknemers bij het op een menselijke maat georganiseerd onderwijs. De menselijke maat op de locaties van aanvragers staat onder druk en met name de lijnen voor besluitvorming lijken langer te worden op het Mondriaan College: de medezeggenschapsraad boet in aan belang en de afstand tussen het bestuur en de locatie alsmede de afstand tussen het intern toezicht en de locatie neemt aanzienlijk toe. Het belang van leerlingen, ouders en werknemers bij de continuïteit van het onderwijs aan het Mondriaan College, prevaleert boven het algemeen belang bij het tegengaan van belemmeringen in de variatie in het onderwijsaanbod. De commissie oordeelt daarom dat de gevolgen voor de variatie in het onderwijsaanbod van de voorgenomen fusies, gerechtvaardigd zijn. Om de identiteit die samengaat met het openbaar karakter van de school te waarborgen, geeft de commissie aanvragers in overweging een identiteitscommissie in te stellen die toeziet op de realisatie van de nu bijeen te brengen identiteiten in de fusieschool.

Werkwijze CFTO

De CFTO heeft - voor het eerst in haar bestaan - een schouw ter plekke belegd. Daarbij is ook gesproken met een vertegenwoordiging van de medezeggenschapsraden.

Besluit OCW

Positief.

Stand van zaken na besluit OCW, blijvende uit de interviews

Het vervolg gaat volgens plan; de fusie krijgt definitief beslag in januari 2015. Het draagvlak bij het personeel blijft goed. De variëteit van het onderwijs is volgens betrokkenen gewaarborgd en verbeterd; na de fusie zijn de mogelijkheden om maatwerk aan te bieden groter geworden. Er is volgens de MR een organische ontwikkeling in de fusie geweest. Na de fusie staat volgens geïnterviewd bestuur en MR-lid een sterk onderwijshuis wat ook goed is voor de kwaliteit. Ook ten aanzien van de financiële positie na de fusie zijn de verwachtingen goed. Er is nog geen interne evaluatie van de fusie gepland; dat ligt wel in de lijn der verwachting.

AFO 097

Stichting H3O, Stichting OOD en Stichting Pro-OPDC

Datum aanvraag:	30 oktober 2013
Hoorzitting:	14 januari 2014
Schouw op locatie:	18 maart 2014
Datum advies:	7 april 2014
Datum besluit OCW:	24 april 2014
Advies/besluit:	negatief
Totale duur fusietoets:	5 maanden en 8 dagen (tot en met datum advies)

Bestuurlijke fusie van:

- Stichting H3O te Dordrecht (hierna: Stichting H3O), bevoegd gezag van 11 protestants-christelijke scholen voor primair onderwijs met 2.901 leerlingen en een scholengemeenschap voor vbo, mavo, havo en atheneum/gymnasium, het Insula College, met 2.429 leerlingen.
- Stichting voor Openbaar Onderwijs in Dordrecht te Dordrecht (hierna: Stichting OOD), bevoegd gezag van de scholengemeenschap voor vbo, mavo, havo en vwo, het Stedelijk Dalton Lyceum, met 2396 leerlingen.
- Stichting voor Praktijkonderwijs-OPDC Dordrecht te Dordrecht (hierna: Stichting Pro-OPDC), bevoegd gezag van een school voor praktijkonderwijs, de Hans Petrischool, met 308 leerlingen.

Dit betreft een institutionele fusie na twee afsplitsingen en bestuursoverdrachten. Stichting H3O en Stichting OOD wilden per 1 augustus 2014 hun beider vbo-scholen afsplitsen van respectievelijk het Insula College en het Stedelijk Dalton Lyceum, deze overdragen aan Stichting Pro-OPDC en samenvoegen tot één school voor vmbo waarbij deze school wordt omgezet in een algemeen bijzondere school voor vmbo.

Hoofdmotieven fusie

- De beroepsgerichte vmbo-afdelingen van beide scholen hebben te weinig leerlingen om het huidige aantal sectoren en afdelingen in de bovenbouw duurzaam in stand te houden met behoud van de huidige kwaliteitsstandaard. Bij ongewijzigd beleid zal het in de toekomst onhaalbaar zijn om de opleidingen in de sector techniek te handhaven. De leerlingaantallen dalen in de komende vier jaar met 17 procent.
- De beide vmbo-locaties hebben een te grote huisvesting, hetgeen zwaar drukt op de exploitatie van beide scholengemeenschappen.
- Het bestaande Lokaal Onderwijscentrum (LOC) waarin reeds samengewerkt wordt, schiet als samenwerkingsvorm te kort. Het is complex qua bedrijfsvoering en verzorgen van onderwijs. Als de fusie geen doorgang vindt, zullen aanvragers de huidige samenwerking binnen het LOC continueren. Gevolg is volgens aanvragers een extra kostenpost van ongeveer € 300.000 per jaar in vergelijking met de fusie.

Vorbereiding/aanpak fusie

De fusie is in 2013 voorbereid met instemming van de RvT's, de gemeente en de provincie. Ook de MR-en staan achter de fusie. De personeelsgeleding van de locatieraad Leerpark was het in beginsel eens met de fusie, maar was van mening dat een en ander te snel ging en dat er geen ruimte was om de achterban te raadplegen. Deze personeelsgeleding heeft zich daarom onthouden van stemming.

Advies en afwegingen CFTO

Er is sprake van een significante belemmering van de keuzevrijheid in het voortgezet onderwijs. De fusie leidt tot een aandeel van 67 procent in het onderwijsaanbod voor het vmbo in de gemeente Dordrecht. Daarnaast zal door de fusie het Daltononderwijs verdwijnen, zodat vmbo-leerlingen binnen het voedingsgebied alleen nog kunnen kiezen voor een reguliere didactische aanpak. Bovendien heeft de fusie tot gevolg dat zowel de openbare als het protestants-christelijke vmbo-onderwijs verdwijnen en worden vervangen door algemeen bijzonder onderwijs.

De commissie vindt niet dat er een aannemelijke rechtvaardiging voor deze belemmering is. De besturen hebben onvoldoende aannemelijk gemaakt dat er sprake zal zijn van een forse leerlingendaling met als gevolg een reële dreiging van de continuïteit. Ook zonder fusie is de Daltonschool erin geslaagd de afgelopen jaren de kwaliteitsproblemen op te lossen tot een, vanuit de Inspectie van het Onderwijs, acceptabel niveau. De stichting van een nieuwe school, waarbij structureel extra inkomsten worden gegenereerd in de vorm van een vaste voet voor een nieuwe school, biedt op langere termijn geen uitsluitel bij ongewijzigd beleid. Daarnaast biedt de lumpsum bekostigingssystematiek juist de mogelijkheid om binnen een scholengemeenschap met middelen te schuiven. De commissie ziet daarenboven niet hoe de voorgenomen landelijk gezien bijna uitzonderlijke fusie binnen enkel het beroepsgerichte vbo afdoende kan bijdragen aan een gewenst behoud, en tevens noodzakelijke verhoging van het opleidingsniveau in Dordrecht.

Alles overwegend adviseert de commissie de minister goedkeuring voor één jaar te onthouden en de aanvragers aan te raden, in overleg met aanwezige schoolbesturen in Dordrecht, te komen tot een zodanige bestuurlijke opzet dat alle schoolsoorten optimaal in verbinding staan

Werkwijze CFTO

- De CFTO heeft een hoorzitting belegd.
- Een schouw heeft op 18 maart 2014 plaatsgevonden. Hierbij hebben gesprekken plaatsgevonden met de medezeggenschapsraden en de afzonderlijke geledingen (ouders, teamleiders) en met de verantwoordelijke wethouder Dordrecht.
- De commissie heeft een deskundige opdracht gegeven om een raming op te stellen voor de leerlingenaantallen in het betreffende gebied en bij de betreffende scholen.

Betrokken bestuurders melden in de interviews dat van het eigen onderzoek dat de CFTO heeft laten uitvoeren, zij laat hebben kunnen kennisnemen. Het onderzoek zou volgens hen bovendien gebaseerd zijn op verouderde CBS-data en de onderzoekers zouden geen gebruik hebben gemaakt van meer recente data die op lokaal niveau bekend waren en die een ander beeld zouden geven.

Besluit OCW

De staatssecretaris heeft geen goedkeuring gegeven aan de fusie, maar neemt evenmin het advies van de CFTO over. Zijn argumenten daarvoor zijn dat daarvoor geen titel in de wet is en ten tweede acht hij het ook niet zinvol omdat overleg met andere besturen al heeft plaatsgevonden. Op grond van het advies van de commissie en de gegevens waarop dit gebaseerd is en de termijnen waarbinnen hij tot een besluit moet komen, beslist hij negatief over de fusieaanvraag; de tijd ontbreekt om zorgvuldig naar de feiten te kijken. Tegelijkertijd geeft de staatssecretaris de betrokken besturen in overweging om een nieuwe aanvraag in te dienen, als tijdens de procedure voor de lopende aanvraag niet alle aspecten die een rol zouden moeten spelen in voldoende mate voor het voetlicht zouden zijn gebracht.

Stand van zaken na besluit OCW, blijvende uit de interviews

De besturen hebben op 29 oktober 2014 een nieuwe fusieaanvraag ingediend. De CFTO heeft de daarin opgenomen ramingen opnieuw voorgelegd aan het externe onderzoeksbureau.

Speciaal onderwijs

AFO 75

SO Fryslan

Datum aanvraag:	26 april 2013
Hoorzitting:	30 augustus 2013
Datum advies:	3 oktober 2013
Datum besluit OCW:	16 oktober 2013
Advies/besluit:	positief (geen significante belemmering)
Totale duur fusietoets:	5 maanden en 20 dagen (verlenging adviestertermijn met 13 weken gemeld)

Bestuurlijke fusie van:

- Stichting Scholengemeenschap Speciaal Onderwijs Fryslân te Drachten, bevoegd gezag van vijf scholen (twee algemeen bijzonder en drie protestants-christelijk) met in totaal 665 (v)so-leerlingen;
- Stichting School Lyndensteyn te Beetsterzwaag, bevoegd gezag van één algemeen bijzondere school met 231 (v)so-leerlingen.
- Stichting Openbaar ZML Onderwijs Noordwest Friesland te Leeuwarden, bevoegd gezag van één openbare school met 135 (v)so leerlingen, met een nevenvestiging met 26 so-leerlingen.

Hoofdmotieven fusie

- Continuïteit en kwaliteit van het onderwijs waarborgen na een verwachte daling van het aantal (v)so-leerlingen als gevolg van passend onderwijs (meer leerlingen naar het reguliere onderwijs) en demografische krimp. Alle betrokken scholen blijven open na de bestuurlijke fusie en behouden hun denominatie en cultuur.
- Versterking bestuurskracht zodat de kwaliteit en innovatie van het onderwijs kunnen verbeteren, de efficiëntie toeneemt, kosten van overhead dalen en mogelijkheden voor personeelsmobiliteit toenemen.

Vorbereiding/aanpak fusie

Gedurende twee jaar voorbereide fusie, met nauwe betrokkenheid vanaf de start van het fusietraject van de medezeggenschap en andere belanghebbenden. De fusie is begeleid door een externe adviseur.

Advies en afwegingen CFTO

De CFTO oordeelt dat er geen significante belemmering voor de fusie is en adviseert op die grond positief. De nieuwe stichting zou na de fusie met in totaal 1057 leerlingen in de provincie Friesland de grootste aanbieder van speciaal onderwijs worden. Op bestuurlijk niveau (het aandeel van de fusiebesturen in het totale aanbod speciaal onderwijs clusters 3 en 4 in Friesland) leidt de fusie tot een aandeel van 49%; wat betreft het aandeel van de fusiebesturen in het cluster 3-onderwijs leidt de fusie ertoe dat 83% van dit onderwijs in handen komt van één bestuur. Gelet op het voorgaande, is de CFTO van oordeel dat de fusie leidt tot een dominante positie van de fusiebesturen in het onderwijsaanbod in cluster 3 in de provincie Friesland, waarbij in het bijzonder de bundeling van het onderwijsaanbod aan lichamelijk gehandicapte kinderen en zeer moeilijk lerende kinderen (al dan niet met een lichamelijke handicap) naar het oordeel van de CFTO leidt tot een verschraving van de (bestuurlijke) variatie van het onderwijsaanbod.

De vraag of dit in dit geval moet leiden tot de conclusie dat er sprake is van een significante belemmering van de variatie van het onderwijsaanbod, beantwoordt de CFTO evenwel ontkennend. De commissie overweegt dat de provincie Friesland een relatief gering aantal speciaal onderwijsvoorzieningen kent. Na de fusie zullen nog drie aanbieders resteren met een soortgelijk of aanverwant onderwijsaanbod. Voorts weegt de CFTO mee dat de dominante positie van de fusiebesturen in zekere mate wordt gerelativeerd door het feit dat het aandeel van de nieuwe organisatie in het totale onderwijsaanbod in cluster 3 en 4 onder de 50% blijft. Voorts brengt de fusie qua bestuurlijke variëteit geen verandering in de keuzemogelijkheid als het gaat om het onderwijs aan langdurig zieke kinderen met een lichamelijke handicap. Hoewel de bestuurlijke variatie afneemt, heeft de fusie geen gevolgen voor het aantal en de spreiding van de (v)so-voorzieningen binnen Friesland.

Over de door fusiepartners aangevoerde rechtvaardigingsgronden is de CFTO kritisch. Volgens de CFTO is er onvoldoende grond voor de conclusie dat zonder fusie de continuïteit van het onderwijsaanbod in gevaar komt, noch voor de conclusie dat bij het achterwege blijven van de fusie de kwaliteit van het onderwijs niet gewaarborgd kan worden. Ook vanuit financieel oogpunt bestaat geen noodzaak om nu tot fusie over te gaan. De CFTO meent dat de aanvragers uitgaan van een worst-case-scenario als het gaat om de gevolgen van demografische krimp in combinatie met de mogelijke effecten van Passend Onderwijs op de ontwikkeling van leerlingaantallen in de komende jaren. Volgens de CFTO zijn de gevolgen van Passend Onderwijs voor de leerlingaantallen nog met veel onzekerheid omgeven.

In deze casus interpreteert de CFTO de wettelijke norm voor een significante belemmering in het speciaal onderwijs nader. Artikel 12 van de Regeling fusietoets bepaalt dat in het speciaal onderwijs in ieder geval sprake is van een significante belemmering indien er een marktpositie ontstaat waarbij de door de fusie ontstane rechtspersoon meer dan 50% van het onderwijsaanbod van de betreffende onderwijssoort in het (v)so *in Nederland* verzorgt. De CFTO verwijst in zijn advies naar artikel 66c van de WEC die de effecten van fusies binnen het *regionaal* voedingsgebied benoemt³⁶. De CFTO stelt daarom een benadering voor te staan die aansluit bij de schaal waarop de meeste besturen opereren en leerlingen woonachtig zijn: het regionale voedingsgebied. In deze casus heeft derhalve de CFTO het marktaandeel van de nieuw te vormen stichting op een regionale schaal beoordeeld. Daarnaast is in deze casus de vraag of de beleidsregel voor het voortgezet onderwijs dat er in principe na fusie minimaal twee aanbieders moeten overblijven in een bepaald gebied, moet gelden voor het speciaal onderwijs. De CFTO stelt dat de wet voor het speciaal onderwijs geen uitzondering maakt op deze regel.

Werkwijze CFTO

- De CFTO heeft een hoorzitting belegd.
- De CFTO heeft aanvullende informatie opgevraagd met betrekking tot de rechtvaardigingsgronden, (een cijfermatige onderbouwing van de ontwikkeling van leerlingaantallen).
- De CFTO heeft de samenwerkingsverbanden (in oprichting) in Friesland gevraagd hun zienswijze te geven op de voorgenomen fusie. De stuurgroep heeft laten weten in te stemmen met de fusie.
- Daarnaast heeft de CFTO de besturen van stichting voor Openbaar Onderwijs Odyssee, Stichting RENN4, stichting Openbaar Scholennetwerk De Basis en Stichting Het Poortje Jeugdinrichtingen uitgenodigd om tijdens de hoorzitting hun zienswijze te geven op de voorgenomen fusie. Twee besturen hebben van deze uitnodiging gebruik gemaakt. RENN4 ondersteunt de fusie-aanvraag. De stichting Odyssee is van oordeel dat de voorgenomen fusie in combinatie met de wijze waarop het provinciale samenwerkingsverband PO bestuurlijk wordt ingericht, ertoe leidt dat Odyssee geen enkele bestuurlijke invloed dreigt te krijgen in het samenwerkingsverband. Stichting Odyssee ziet niet in waarom de invoering van Passend Onderwijs zou nopen tot schaalvergroting. Schaalvergroting leidt volgens haar evenmin tot verbetering van de onderwijskwaliteit dan wel de financiële positie van scholen.

³⁶ In strikte zin is er volgens de CFTO wel verschil tussen art. 66c WEC en art. 12 Beleidsregels Fusietoets. De WEC betreft de spreiding van *scholen*, de beleidsregels gaan over het marktaandeel van een *bestuur*.

Besluit OCW

Positief besluit, omdat geen sprake is van een significante belemmering. De minister herhaalt in het besluit de bevinding van de CFTO dat het marktaandeel in het regionale voedingsgebied in cluster 3 en 4 onder de 50 procent blijft, en spreekt zich niet uit tegen de beoordeling van het marktaandeel in het speciaal onderwijs op regionale schaal.

Stand van zaken na besluit OCW, blijvende uit de interviews

Fusie is per 1 januari 2014 geëffectueerd (beoogd was medio 2013) en verloopt verder volgens plan. De medezeggenschap is ook bij het implementatieproces goed betrokken. Door de fusiepartners is in de interviews aangevoerd dat in het speciale onderwijs, vanwege de lage aantallen leerlingen er bij een stichting op regionale/provinciale schaal al snel een marktaandeel van 50 procent of meer is. Door de betrokken bestuurders is tevens aangevoerd dat gelet op de lage leerlingenaantallen in het (v)so en de diensgevolge grote spreiding van de scholen voor (v)so, de regel dat er minimaal twee scholen van twee aanbieders per gebied moeten zijn om ouders keuzevrijheid te bieden, niet realistisch is. De normen voor het marktaandeel en spreiding vinden de betrokken bestuurders niet toepasselijk op een regionale of provinciale schaal.

MBO

In het mbo is in de onderzochte periode één casus bekend in het kader van de fusietoets. Deze is hieronder beschreven. Zeer recent is daar een tweede mbo-casus bij gekomen, die vanwege een evidente noodzaak niet is getoetst.

AFO 009

ROC Eindhoven en ROC Ter AA

Datum aanvraag:	20 oktober 2011
Hoorzitting:	14 februari 2012
Datum advies:	22 maart 2012
Datum besluit OCW:	30 maart 2012
Advies/besluit:	negatief
Totale duur fusietoets:	5 maanden en 2 dagen (verlenging adviestertermijn met 13 weken gemeld)

Bestuurlijke en institutionele fusie van:

- ROC Eindhoven, tevens bevoegd gezag van twee scholen voor voortgezet onderwijs;
- ROC Ter AA Helmond.

Hoofdmotieven fusie

- ROC Ter AA is met ruim 5000 studenten een relatief kleine organisatie. Handhaving van een breed pakket aan opleidingen van goede kwaliteit is voor ROC Ter AA in een zelfstandige situatie niet mogelijk.
- ROC Ter AA is kwetsbaar gezien de zwakke vermogenspositie. De mogelijkheden om te investeren zijn beperkt en er is sprake van een liquiditeitsprobleem. Dit bedreigt het brede opleidingsaanbod van ROC Ter AA.
- ROC Eindhoven is kwetsbaar gelet op het relatief grote aantal studenten dat afkomstig is van buiten de eigen regio/het eigen voedingsgebied. Slechts 35% van de studenten komt uit Eindhoven en randgemeentes. Vanwege de daling van het leerlingenaantal wordt verwacht dat de concurrentie flink zal toenemen vanuit de aangrenzende krimpregio's met name vanuit het voedingsgebied van ROC Ter AA en vanuit Limburg.
- De samenwerking/fusie met ROC Ter AA leidt tot een beperkte schaalvergroting (een groei van 20%). Het is een operatie die qua doorlooptijd en complexiteit goed te managen is. De omvang van de nieuwe organisatie sluit goed aan bij de grootte van het stedelijk gebied Eindhoven/Helmond.
- Draagvlak voor de fusie bij regionale partners en de wens van beide ROC's om in te spelen op strategische ontwikkelingen in de regio.

Vorbereiding/aanpak fusie

In december 2010 is begonnen met het inventariseren van de voordelen van een fusie. In april 2011 hebben de Raden van Toezicht en de Colleges van Bestuur een intentieverklaring opgesteld met instemming van alle relevante organen. Dit onderzoek is begin juli 2011 afgerond. De conclusie om te fuseren wordt door externe partijen breed gedragen. Tegelijkertijd is door beide Colleges van Bestuur het fusieplan vastgesteld. Op basis hiervan is op 20 oktober 2011 de aanvraag bij OCW/DUO ingediend.

Advies en afwegingen CFTO

In artikel 16 van de Regeling is bepaald, dat in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie in ieder geval sprake is van een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod indien er twee of meer instellingen bij betrokken zijn zonder dat daarvoor een aannemelijke rechtvaardigingsgrond in zin van de OCW-beleidsregels aanwezig is. De CFTO concludeert dat de voorgenomen besturen- en scholenfusie zullen leiden tot een significante belemmering van de keuzevrijheid doordat het aantal aanbieders van middelbaar beroepsonderwijs in de regio wordt teruggebracht van twee naar één. Daarom heeft de commissie gekeken of de rechtvaardigingsgronden alsnog tot een positief advies zouden moeten leiden. Zij heeft onderzoek gedaan naar de aannemelijkheid van (a) een bedreiging van de continuïteit; (b) de variatie van het onderwijsaanbod; (c) een bedreiging van de kwaliteit; (d) het ontbreken van alternatieve en (e) overige en bijzondere omstandigheden zoals een verwevenheid in de regio. De commissie stelt in haar conclusies dat anders dan aanvragers aanvankelijk stelden de zwakke financiële positie van ROC Ter AA toch vooral van tijdelijke aard zal zijn en dat door aanpassingen in het schoolbeleid de continuïteit mogelijk beter kan worden gegarandeerd. In dat licht is naar het oordeel van de CFTO de fusie niet nodig. De commissie erkent wel dat, wanneer de fusie achterwege blijft, ROC Ter AA mogelijk onder verscherpt financieel toezicht van de Inspectie van het Onderwijs zal worden geplaatst.

Verder gaat de commissie in op het argument dat de fusie nodig is om een breed en kwalitatief hoogwaardig pakket van beroepsopleidingen te kunnen aanbieden dat aansluit bij de ambities in de regio in het kader van Brainport en de ontwikkeling van Zuidoost-Brabant. De CFTO oordeelt dat niet is uitgesloten dat door intensieve samenwerking ook dit opleidingspakket kan worden aangeboden. En dat daarin voldoende mogelijkheden liggen om de kwaliteit te garanderen zonder fusie. Tot slot gaat de commissie in op het argument dat de fusie gerechtvaardigd zou zijn, gelet op de grote verwevenheid met het landelijke traject Brainport en alle partijen in de regio. De commissie vindt dit geen aannemelijke rechtvaardigingsgrond, maar acht het van groot belang om in een regio de keuze te behouden voor studenten, en óók voor werkgevers, uit twee regionale opleidingscentra.

Werkwijze CFTO

De CFTO heeft een hoorzitting belegd.

Besluit OCW

Negatief, het advies van de commissie volgend.

Stand van zaken na besluit OCW, blijvende uit de interviews

De voorzitters van de Raden van Toezicht hebben na het besluit, met steunbetuigingen van partijen in de regio, per brief van 4 mei 2012 gepoogd de minister tot andere gedachten te brengen. De minister heeft daarop in een brief op 27 september 2012 laten weten dat de procedure een zorgvuldige is geweest en nogmaals beknopt de overwegingen achter haar besluit verwoord. De betrokken besturen hebben daarop besloten af te zien van een formele bewaar- of beroepsprocedure. De organisatorische gevolgen van het niet doorgaan van de fusie troffen vooral ook ROC Ter Aa. Direct na het bekend worden van het negatief besluit is 10% van het onderwijzend personeel (flexwerkers) bij ROC Ter AA ontslagen, wat volgens betrokkenen zelf niet had behoeven als de fusie doorgang had gevonden. Het aanbod van opleidingen is bij ROC Ter Aa afgebouwd van 79 (2012) naar 49 (2013).

Hoger onderwijs

In het hoger onderwijs zijn er, naast een ‘pilotcasus’, drie casussen in het kader van de fusietoets. Eén daarvan is in deze evaluatie betrokken als case studie en hieronder kort beschreven.

Hogeschool Leiden en Hogeschool Helicon

Datum aanvraag:	20 juni 2012
Schouw:	24 september 2012
Datum advies:	12 oktober 2012
Datum besluit OCW:	23 oktober 2012
Advies/besluit:	positief (geen significante belemmering)
Totale duur fusietoets:	1 maand en 1 dag

Institutionele fusie van:

- Hogeschool Leiden en
- Hogeschool Helicon, bevoegd gezag van opleidingen tot leraar basisonderwijs te Zeist en Docent Muziek en Docent Dans te Den Haag.

Tegelijkertijd met de fusieaanvraag is door Hogeschool Leiden een aanvraag tot verplaatsing van de Helicon-opleidingen naar Leiden ingediend. Verplaatsingen van opleidingen behoeven separaat het advies van de CDHO en de goedkeuring van de minister van OCW (macrodoelmatigheidstoets hoger onderwijs).

Hoofdmotieven fusie

Waarborgen continuïteit en variëteit van het onderwijs. Het voortbestaan van de Helicon-opleidingen was in direct gevaar. Zonder fusie zou sluiting van de leraar- en docentopleidingen volgen.

Vorbereiding/aanpak fusie

Helicon kampte met dalende studentenaantallen en sluiting dreigde. De Hogeschool Leiden had al een antroposofische opleiding, dus lag voor de hand als partner voor de opleidingen op antroposofische basis van Helicon. In het fusietraject is veel tijd en moeite geïnvesteerd om een goede voorbereiding te waarborgen, inclusief een nauwe betrokkenheid van de medezeggenschap. De fusietoets als afronding van dit proces is door betrokkenen ervaren als een formaliteit, met veel vertrouwen in de afloop. De fusietoetsprocedure was door betrokkenen ingecalculeerd en is daardoor niet ervaren als tijdverlies.

Advies en afwegingen CDHO

De CDHO oordeelt dat er geen significante belemmering voor de fusie is en adviseert positief. De te verplaatsen opleidingen op antroposofische basis zijn landelijk gezien unieke opleidingen, waardoor er geen effect is op de spreiding van dit aanbod en de keuzevrijheid. De door fusiepartners aangevoerde rechtvaardigingsgrond (continuïteit in gevaar) deelt de CDHO.

Werkwijze CDHO

De CDHO heeft een schouw ter plekke belegd. Dit is in principe de standaard werkwijze van de CDHO bij een toets van een fusieaanvraag.

Besluit OCW

Positief besluit, omdat geen sprake is van een significante belemmering.

Stand van zaken na besluit OCW, blijvende uit de interviews

Fusie is per 1 januari 2013 geëffectueerd en verloopt verder volgens plan.

Intersectorale fusies

De volgende casussen zijn nader bekeken.

AFO 24

ROC A12 en de Christelijke Scholengemeenschap Veenendaal

Datum aanvraag:	27 januari 2012
Hoorzitting:	22 mei 2012
Advies:	3 juli 2012, negatief (significante belemmeringen met onvoldoende rechtvaardiging)
Besluit OCW:	9 juli 2012, negatief
Bezwaar/beroep:	6 december 2012 bezwaar verworpen, 3 december 2013 vernietiging besluit door de Rechtbank Gelderland
Herzien advies:	6 februari , negatief
Herzien besluit:	26 februari 2014, positief
Totale duur fusietoets:	2 jaar en 1 maand

Bestuurlijke fusie tussen:

- De Stichting Christelijk Onderwijs Groep Vallei & Gelderland-Midden, bevoegd gezag van ROC A12 en een scholengemeenschap voor voortgezet onderwijs;
- De Stichting voor Christelijk Voorbereidend Middelbaar Beroepsonderwijs en Praktijkonderwijs, bevoegd gezag van de Christelijke Scholengemeenschap Veenendaal (hierna CSV).

Hoofdmotieven fusie

Vanaf 2007 werken ROC A12 en CSV nauw samen ten behoeve van een doorlopende leerroute van vmbo naar mbo. Vanaf 2010 zijn ROC A12 en CSG Veenendaal gezamenlijk gehuisvest in nieuwbouw ("Het Perron"). De back-office (administratie, bekostiging en verantwoording) zijn formeel nog gescheiden. De bestuurlijke fusie is de beoogde afronding van dit jarenlange proces van samenwerking. Doel van de fusie is de verdere bevordering van de onderwijskundige kwaliteit door het in één bestuur leggen van de regie en aansturing van de lijn vmbo-mbo in Het Perron.

Vorbereiding/aanpak fusie

Gedegen en langdurig voorbereide fusie met nauwe betrokkenheid van de betrokken medezeggenschap en ondernemingsraad. De besturen zijn ondersteund door een extern adviseur. Aan de medezeggenschapsraad van CSG Veenendaal is door het betreffende bestuur een externe jurist ter beschikking gesteld, op verzoek van de MR zelf, als extra ondersteuning in het proces.

Advies en afwegingen CFTO

De commissie constateert dat bij intersectorale fusies in ieder geval de criteria moeten worden toegepast die gelden in beide sectoren. Bij de toetsing wordt gekeken naar de bestuurlijke variëteit in het geheel van de betrokken sectoren en dus niet alleen naar het effect binnen de afzonderlijke sectoren. Dat moet de keuzevrijheid en toegankelijkheid van ouders en leerlingen ook bij de overstap tussen sectoren waarborgen.

Bij deze fusie concludeert de CFTO dat belemmeringen zich voordoen, als bedoeld in artikel 16 van de Regeling. Het nieuwe bestuur is in vergelijking met besturen binnen de vo-sector en met andere vo/mbo-besturen grootschalig te noemen. De invloed van dit bestuur zal binnen de vo-sector door de voorgenomen fusie nog verder uitbreiden. Daarbij is de commissie van oordeel dat onderwijsinhoudelijke samenwerking op één locatie tussen vmbo en mbo-scholen onmiskenbare positieve elementen in zich draagt. De vraag blijft echter of een bestuurlijke fusie hiervoor noodzakelijk is. Een bestuurlijke fusie is een vergaand middel en is in de praktijk ook niet zonder risico's met betrekking tot de keuzemogelijkheden van leerlingen en ouders. Daarbij moet worden gedacht aan het overige onderwijsaanbod in de regio en het inslaan van andere onderwijspaden (zoals de overstap van vmbo naar havo). Voorts is de bestuurlijke fusie ingegeven door de bestaande samenwerking ten aanzien van de landelijke VM2-projecten. Deze projecten worden momenteel landelijk geëvalueerd en zullen naar verwachting de komende jaren nog een experimenteel karakter houden. Om de bestuurlijke structuur nu al in de vorm van een fusie vast te leggen, is naar het oordeel van de CFTO te vroeg. De CFTO oordeelt al met al dat er een significante belemmering voor de fusie is, op grond van de variatie van het onderwijs die onder druk staat (beperking keuzevrijheid na vmbo) en de schaalomvang van het nieuw te vormen bestuur die volgens de CFTO ruim boven de mediaan³⁷ ligt van besturen die onderwijs aanbieden in de vo- en bve-sector. Daarmee is volgens de CFTO de menselijke maat in het geding en dreigt een ongewenste machtsconcentratie in de regio.

Gelet op de geconstateerde belemmeringen heeft de CFTO ook gekeken naar de rechtvaardigingsgronden. Daarbij vindt de commissie niet dat de bestuurlijke fusie nodig is om de kwaliteit op beide instellingen, vooral de kwaliteit van het vmbo-onderwijs van CSG Veenendaal, te borgen. Twee leerwegen van de vo-school zijn door de Inspectie van het Onderwijs al enkele jaren als zwak aangemerkt; gedurende meerdere jaren is al sprake van intensief toezicht. In het haalbaarheidsonderzoek staat dat momenteel ook geen acute dreiging aanwezig is ten aanzien van de continuïteit. Dat CSG Veenendaal wordt geleid door een vrijwilligersbestuur doet daar niet aan af. De CFTO acht deze argumenten niet afdoende om een bestuurlijke fusie te rechtvaardigen.

Werkwijze CFTO

De CFTO heeft een hoorzitting belegd.

Besluit OCW

Negatief besluit (significante belemmeringen met onvoldoende rechtvaardigingsgrond).

Bezwaar en beroep

Door de aanvragers is eerst bezwaar tegen het besluit gemaakt bij het ministerie van OCW (afgewezen) en daarna beroep aangetekend bij de Rechtbank Gelderland. De rechtbank heeft op 3 december 2013 het besluit van OCW vernietigd. De rechtbank oordeelde het volgende:

- Er is geen significante belemmering op grond van artikel 16 van de Regeling Fusietoets, omdat niet twee maar slechts één instelling voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie is betrokken (dit was door OCW al onderkend in het besluit d.d. 9 juli 2012).
- In het besluit is niet inzichtelijk gemaakt in hoeverre de tegengeworpen aantasting van de keuzevrijheid en de machtsconcentratie een wettelijk relevante belemmering opleveren en evenmin is volgens de rechtbank inzichtelijk gemaakt of een dergelijke belemmering significant is.

³⁷ De mediaan is hier de schaalgrootte in leerlingenaantal waarbij geldt dat de helft van de bestaande besturen kleiner is en de helft groter.

Nieuw advies en besluit

Het ministerie van OCW heeft op 15 januari 2014 opnieuw advies van de CFTO gevraagd. Op 6 februari heeft de CFTO een nieuw advies uitgebracht, waarin de commissie aangeeft per saldo geen reden te zien om haar negatief advies te herzien. Op 26 februari 2014 beslissen de minister en staatssecretaris van OCW positief over de fusieaanvraag, waarbij zij zich aansluiten bij de redenering van de rechtbank.

Stand van zaken na besluit OCW, blijkende uit de interviews

Fusie is per 1 oktober 2014 geëffectueerd. De beide organisaties zijn volledig gefuseerd, zonder gevolgen voor de inhoud van de arbeidsvoorwaarden. In de formatie en organisatiestructuur zijn enige verschuivingen gemaakt, met de introductie van locatiedirecteuren, waaronder een locatiedirecteur voor Het Perron.

AFO 53

Stichting Lucas Onderwijs en Stichting Haagse Nutsscholen

Datum aanvraag:	10 oktober 2012 (completering op 21 december 2012)
Hoorzitting:	18 december 2012
Advies:	14 maart 2013, negatief (significante belemmeringen met onvoldoende rechtvaardiging)
Besluit OCW:	18 april 2013, positief vanwege bedreiging van de continuïteit van de Haagse Nutsscholen.
Totale duur fusietoets:	6 maanden en 8 dagen (22 weken vanaf moment van complete aanlevering aanvraag)

Bestuurlijke fusie tussen:

- Stichting Lucas Onderwijs, bevoegd gezag van 43 basisscholen, 6 speciale scholen voor basisonderwijs, 3 scholen voor speciaal onderwijs en 4 scholen voor voortgezet onderwijs, op protestants-christelijke, katholieke en algemeen-bijzonder grondslag, met in totaal ruim 31.000 leerlingen;
- Stichting Haagse Nutsscholen, bevoegd gezag van 7 algemeen-bijzondere basisscholen, met in totaal ruim 1.500 leerlingen.

Na de beoogde fusie blijft de stichting Lucas Onderwijs als bevoegd gezag bestaan.

Hoofdmotieven fusie

Continuïteit waarborgen van de Haagse Nutsscholen.

Vorbereiding/aanpak fusie

Gedegen voorbereide fusie met, blijkens de interviews met GMR-leden van beide partijen, nauwe betrokkenheid van en draagvlak bij de betrokken medezeggenschapsraden. De Haagse Nutsscholen zaten in financiële problemen die het voortbestaan bedreigden. Het draagvlak voor de oude vereniging Haagse Nutsscholen bleek bij ouders en personeel ook verdwenen; in de algemene ledenvergadering van april 2011 stemden ruim 1000 ouders unaniem voor opheffing van de vereniging. Daarbij bleek dat ouders en medewerkers vooral belang stelden in de eigen school en geen sprake meer was van een verbondenheid met de andere scholen van de vereniging Nutsscholen. Daarmee was er ook weinig perspectief op een nieuw vrijwilligersbestuur. Aan de fusieaanvraag gaat een periode vooraf waarin Lucas onderwijs en de nutsscholen al vergaand samenwerken en er vanaf 1 augustus 2011 een personele unie is tussen de beide besturen, waarbij het bestuur van Lucas Onderwijs de nutsscholen bestuurt.

Advies en afwegingen CFTO

De CFTO heeft twijfels over de interne legitimiteit van dit fusieverzoek: zowel bij de GMR van de stichting Haagse Nutsscholen als ook bij de GMR van de stichting Lucas Onderwijs. De CFTO informeert naar de besluitvorming bij de Vereniging Haagse Nutsscholen: heeft deze plaatsgevonden onder hoge druk in het voorjaar van 2011, tijdens een situatie dat de bij de ledenvereniging aanwezige ouders wellicht weinig andere opties zagen? De stichting Haagse Nutsscholen heeft volgens de CFTO verzuimd het draagvlak voor de definitieve overstap van een personele unie naar een bestuurlijke fusie expliciet te toetsen door in april 2012 geen instemming te vragen met de fusie-effectrapportage en slechts advies te vragen op het terrein van personeel, materieel en financiën.

De stichting Haagse Nutsscholen heeft 58 procent marktaandeel van de algemeen bijzondere scholen voor primair onderwijs in Den Haag. De CFTO oordeelt dat deze overname leidt tot een significante belemmering van de keuzevrijheid voor de ouders van leerlingen voor het primair onderwijs in Den Haag. Het belangrijkste motief achter deze fusie voor de stichting Lucas Onderwijs is om de stichting Haagse Nutsscholen (financieel) de helpende hand te reiken, zodat zij kan voortbestaan. In de kern is er één argument aangedragen voor fusie, namelijk een schuld van 1,5 miljoen euro. De CFTO constateert echter dat de interventies vanuit de stichting Lucas Onderwijs een positief effect hebben gehad. Er zijn in de afgelopen anderhalf jaar belangrijke maatregelen genomen zodat er geen sprake meer is van een bestuurlijke en financiële crisis. Een belangrijke maatregel daarbij was de feitelijke, tijdelijke overname van het bestuur en management via een personele unie. De stichting Lucas Onderwijs heeft niet duidelijk kunnen maken aan de CFTO, waarom een bestuurlijke fusie nu nog nodig is om de stichting Haagse Nutsscholen financieel levensvatbaar te krijgen. Dat lukt ook uitstekend met de huidige personele unie, zo is het afgelopen anderhalf jaar gebleken.

Aangezien de schoolbesturen in hun fusie-effectrapportage hun verzoek summier hebben onderbouwd, heeft de CFTO een 'second opinion' laten uitvoeren door een deskundige. Een belangrijke deelconclusie van de deskundige is dat de omvang van de Haagse Nutsscholen met 7 schoollocaties voldoende moet zijn om een financieel gezond schoolbestuur te zijn. De reden dat de wetgever personele unies niet onder de Wet fusietoets in het onderwijs heeft gebracht, is omdat dergelijke samenwerking relatief eenvoudig omkeerbaar is. De CFTO heeft daarom een voorkeur voor het scenario, waarbij de personele unie in stand wordt gehouden tot de stichting Haagse Nutsscholen op eigen benen kan staan. Op dat moment kan de personele unie worden beëindigd en kan de stichting Haagse Nutsscholen zelfstandig verder bestaan.

Al met al vindt de CFTO de door fusiepartners aangevoerde rechtvaardigingsgronden onvoldoende overtuigend. Noch voor de kwaliteit, noch voor de continuïteit van het onderwijs ziet de CFTO de fusie als noodzakelijk. Via de personele unie heeft Lucas Onderwijs de financiële problemen bij de nutsscholen reeds goed aangepakt. De CFTO meent dat de personele unie het beste in stand kan worden gehouden, totdat de Stichting Haagse Nutsscholen over enkele jaren weer op eigen benen kan staan.

Werkwijze CFTO

Gelet op de zeer summiere FER is ontbrekende informatie opgevraagd over de doelen van de fusie, het draagvlak bij de medezeggenschap en de betrokkenheid van het ministerie van OCW en de gemeente in de aanloop tot de fusie-aanvraag. Er is gelet op de gevraagde urgentie en de beoogde fusiedatum van 1 januari 2013 een expliciete beoordeling uitgevoerd van de urgentie (zie paragraaf 3 in het advies). Daarnaast is een vervroegde en versnelde hoorzitting gehouden met de aanvragers. De CFTO heeft externe deskundigheid ingehuurd ten aanzien van de bepaling van de financiële positie.

Besluit OCW

OCW neemt het negatieve advies van de CFTO niet over en besluit positief. Volgens OCW is afdoende aangetoond dat de continuïteit van de Haagse Nutsscholen in gevaar is. Bijzonderheid in deze casus is dat tussen het ministerie van OCW en Stichting Haagse Nutsscholen vanaf het najaar van 2010 contact is geweest over de benodigde maatregelen om een faillissement af te wenden. In maart 2011 heeft het ministerie er bij de Haagse Nutsscholen op aangedrongen om een geschikte fusiepartner te zoeken om het voortbestaan van de nutsscholen op lange termijn te borgen.

Stand van zaken na besluit OCW, blijvende uit de interviews

De afzonderlijke scholen hebben naar oordeel van de geïnterviewde bestuurder en MR-leden hun eigen identiteit behouden, passend bij de bestuursfilosofie van Lucas Onderwijs waarbij gestreefd wordt naar (behoud van) diversiteit en een eigen identiteit bij de aangesloten scholen. Bij de betrokken medezeggenschapsorganen en bestuur is tevredenheid over de fusie en het behoud van het onderwijsaanbod dat de nutsscholen thans verzorgen.

AFO 70

Stichting Lucas Onderwijs en Stichting Sociocratische School

Datum aanvraag:	8 maart 2013
Hoorzitting:	18 december 2012
Advies:	16 april 2013, positief (geen significante belemmering)
Besluit OCW:	22 april 2013, positief
Totale duur fusietoets:	één maand en twee weken

Bestuurlijke fusie tussen:

- Stichting Lucas Onderwijs, bevoegd gezag van 49 basisscholen, 6 speciale scholen voor basisonderwijs, 3 scholen voor speciaal onderwijs en 4 scholen voor voortgezet onderwijs, op protestants-christelijke, katholieke en algemeen-bijzonder grondslag, met in totaal ruim 31.000 leerlingen;
- Stichting Sociocratische School, bevoegd gezag van algemeen-bijzondere basisschool 'De School' te Zandvoort met 65 leerlingen (1 oktober 2012).

Na de beoogde fusie blijft de stichting Lucas Onderwijs als bevoegd gezag bestaan. Omdat Stichting Lucas Onderwijs een intersectoraal bestuur is, is sprake van een intersectorale fusie.

Hoofdmotieven fusie

Instandhouding waarborgen van De School te Zandvoort. De School is vijf jaar na de stichting in 2008 onder de stichtingsnorm (voor Zandvoort: 200 leerlingen) gebleven. Dat betekent dat de bekostiging wordt beëindigd. De bestuurlijke fusie maakt het mogelijk om de bekostiging voort te zetten, op grond van artikel 157 van de Wet Primair Onderwijs ('regeling gemiddelde schoolgrootte').

Vorbereiding/aanpak fusie

De School is een vernieuwende school met flexibele openings- en schooltijden, in een opzet van een Integraal Kindcentrum. De School had de intentie om zelfstandig te blijven. Toen vanwege het nog lage leerlingenaantal sluiting dreigde, heeft De School meerdere samenwerkingsvormen met besturen in de buurt onderzocht. Het leerlingenaantal is laag gebleven, omdat De School niet actief leerlingen werfde, omdat onduidelijk was of De School kon aansluiten bij de onderwijstijdenregeling. Pas medio 2011 bleek dat De School mocht afwijken van de onderwijstijdenregeling.

Ook is bij OCW nagegaan of op grond van een experimentele status De School langer zelfstandig open kon blijven. Dit bleek niet mogelijk. Ten slotte is samenwerking gezocht, na eerdere persoonlijke contacten tussen beide besturen, met Lucas Onderwijs. Met Lucas Onderwijs is zowel een bestuurlijke fusie als de optie van een personele unie verkend. Een personele unie viel af, omdat daarmee het beoogde doel (behoud van De School) niet mogelijk bleek met een beroep op de gemiddelde schoolgrootte-regeling.

Advies en afwegingen CFTO

De CFTO oordeelt dat er formeel geen significante belemmering voor de fusie is, maar constateert wel een belemmering op grond van de zeer grote omvang en de bestuurlijke complexiteit van Lucas Onderwijs die feitelijk gelijk wordt gesteld met een significante belemmering. De CFTO oordeelt dat iedere uitbreiding van een omvangrijk bestuur als Lucas Onderwijs gelet op de geest van de wet, niet wenselijk is. De dreigende opheffing van De School is voor de CFTO de rechtvaardigingsgrond om toch positief te adviseren.

De CFTO stelt dat de oorspronkelijke *gedachte* achter de gemiddelde schoolgrootte-regeling was dat die niet van toepassing is op nieuwe scholen die nog op geen enkel moment aan de stichtingsnorm hebben voldaan. Omdat die gedachte niet in de wettekst is verwerkt, maakt de feitelijke wet de bekostiging van De School na de fusie wel mogelijk. De CFTO vindt dat deze omissie dient te worden hersteld. Daarbij wijst de CFTO er op dat ook een samenwerkingsovereenkomst met een ander bestuur een beroep op de gemiddelde schoolgrootte-regeling voor De School mogelijk had gemaakt. Hieraan zijn evenwel in de WPO, art. 157., lid 3, voorwaarden verbonden waaronder de eis dat de samenwerkingsovereenkomst voor minimaal tien jaar dient te zijn aangegaan. Een beoogde partner van De School wilde evenwel maar voor drie jaar een samenwerkingsovereenkomst aangaan. De CFTO bepleit om de voorwaarden voor een bestuurlijke fusie en voor een samenwerkingsovereenkomst gelijk te trekken, zodat niet een fusie wordt gestimuleerd boven samenwerking. Ten slotte stelt de CFTO dat in deze casus de mogelijkheden van een ‘tijdelijke fusie’ of een ‘fusie onder voorwaarden’ gemist worden; met die opties zou een meer passend advies mogelijk zijn geweest.

Werkwijze CFTO

De CFTO heeft een hoorzitting belegd.

Besluit OCW

Positief besluit.

Stand van zaken na besluit OCW, blijvende uit de interviews

De School heeft binnen Lucas Onderwijs een eigen identiteit en positie behouden, met bijzondere posities voor de bestuurder van De School en voor de MR van De School binnen Lucas. Er is daarmee een soort ‘status aparte’ gecreëerd waarbij de begroting en administratie zijn ondergebracht bij Lucas onderwijs. Voor de medewerkers, ouders en leerlingen en de medezeggenschap is er geen verandering. Vanuit De School wordt het intersectorale karakter van Lucas onderwijs niet zo ervaren; men heeft het idee onderdeel te zijn van een bestuur voor het primair onderwijs. Vanuit Lucas Onderwijs kijkt men met name positief terug op de fusie, omdat die voor Lucas Onderwijs met de Sociocratische School een vernieuwend onderwijsconcept en kennis daarover binnenbracht.

Bijlage 3: Kerncijfers schaalgrootte

Tabel 9: Vestigingsgrootte (gemiddeld aantal leerlingen)

	Primair onderwijs		Speciaal onderwijs		Voortgezet onderwijs	
	Gemiddeld aantal leerlingen	Aantal leerlingen (totaal)	Gemiddeld aantal leerlingen	Aantal leerlingen (totaal)	Gemiddeld aantal leerlingen	Aantal leerlingen (totaal)
2005/2006	218	1.549.088	128	107.331	731	905.406
2006/2007	218	1.548.284	128	108.178	724	945.895
2007/2008	220	1.551.819	129	109.568	733	945.774
2008/2009	220	1.553.046	128	110.322	730	941.372
2009/2010	220	1.547.839	129	110.903	731	942.722
2010/2011	219	1.534.713	131	111.684	718	947.865
2011/2012	218	1.517.423	132	111.937	715	957.620
2012/2013	217	1.497.832	132	110.351	713	970.022
2013/2014	217	1.476.517	126	109.277	698	980.423

Bron: DUO

Tabel 10: Instellingsgrootte primair onderwijs (gemiddeld aantal leerlingen, incl. spreiding)

	Gemiddeld aantal leerlingen	Standaard-deviatie	Minimum	Maximum	Aantal instellingen (totaal)
2005/2006	223	128,8	2	1.189	6.953
2006/2007	223	130,3	4	1.208	6.929
2007/2008	225	132,6	2	1.179	6.898
2008/2009	225	134,9	2	1.182	6.892
2009/2010	225	136,7	1	1.152	6.881
2010/2011	224	138,4	2	1.129	6.848
2011/2012	223	139,0	3	1.073	6.806
2012/2013	222	139,3	4	1.079	6.742
2013/2014	222	139,3	1	1.105	6.650

Bron: DUO

Tabel 11: Instellingsgrootte speciaal onderwijs (gemiddeld aantal leerlingen, incl. spreiding)

	Gemiddeld aantal leerlingen	Standaard-deviatie	Minimum	Maximum	Aantal instellingen (totaal)
2005/2006	165	100,0	19	920	649
2006/2007	168	108,8	23	1.102	643
2007/2008	171	117,5	15	1.274	639
2008/2009	173	126,8	7	1.424	636
2009/2010	175	135,6	5	1.584	634
2010/2011	177	143,5	3	1.753	632
2011/2012	178	149,5	3	1.872	628
2012/2013	179	154,0	7	1.952	618
2013/2014	179	160,1	8	1.905	612

Bron: DUO

Tabel 12: *Instellingsgrootte voortgezet onderwijs (gemiddeld aantal leerlingen, incl. spreiding)*

	Gemiddeld aantal leerlingen	Standaard-deviatie	Minimum	Maximum	Aantal instellingen (totaal)
2005/2006	1.382	1.042,8	38	6.005	655
2006/2007	1.427	1.123,0	7	10.068	663
2007/2008	1.437	1.120,4	21	9.318	658
2008/2009	1.426	1.110,2	11	8.572	660
2009/2010	1.435	1.114,4	37	8.108	657
2010/2011	1.438	1.115,9	4	7.975	659
2011/2012	1.453	1.123,6	38	8.011	659
2012/2013	1.474	1.142,4	40	8.286	658
2013/2014	1.490	1.162,9	35	8.758	658

Bron: DUO

Tabel 13: *Instellingsgrootte primair onderwijs (gemiddeld aantal vestigingen)*

	Gemiddeld aantal vestigingen	Standaard-deviatie	Minimum	Maximum	Aantal instellingen (totaal)
2005/2006	1,02	0,16	1	4	6.953
2006/2007	1,02	0,16	1	4	6.929
2007/2008	1,02	0,16	1	4	6.898
2008/2009	1,02	0,16	1	4	6.892
2009/2010	1,02	0,16	1	4	6.881
2010/2011	1,02	0,16	1	4	6.848
2011/2012	1,02	0,16	1	4	6.806
2012/2013	1,02	0,16	1	4	6.742
2013/2014	1,02	0,17	1	4	6.650

Bron: DUO

Tabel 14: *Instellingsgrootte speciaal onderwijs (gemiddeld aantal vestigingen)*

	Gemiddeld aantal vestigingen	Standaard-deviatie	Minimum	Maximum	Aantal instellingen (totaal)
2005/2006	1,29	0,98	1	16	649
2006/2007	1,32	1,08	1	17	643
2007/2008	1,33	1,17	1	18	639
2008/2009	1,36	1,19	1	17	636
2009/2010	1,36	1,19	1	17	634
2010/2011	1,35	1,16	1	18	632
2011/2012	1,35	1,17	1	18	628
2012/2013	1,35	1,11	1	15	618
2013/2014	1,41	1,53	1	25	612

Bron: DUO

Tabel 15: *Instellingsgrootte voortgezet onderwijs (gemiddeld aantal vestigingen)*

	Gemiddeld aantal vestigingen	Standaard-deviatie	Minimum	Maximum	Aantal instellingen (totaal)
2005/2006	1,89	1,42	1	10	655
2006/2007	1,97	1,73	1	24	663
2007/2008	1,96	1,73	1	25	658
2008/2009	1,95	1,73	1	25	660
2009/2010	1,96	1,76	1	25	657
2010/2011	2,00	1,82	1	25	659
2011/2012	2,03	1,86	1	25	659
2012/2013	2,07	1,88	1	25	658
2013/2014	2,13	1,93	1	24	658

Bron: DUO

Tabel 16: *Bestuursgrootte primair onderwijs (gemiddeld aantal leerlingen, incl. spreiding)*

	Gemiddeld aantal leerlingen	Standaard-deviatie	Minimum	Maximum	Aantal besturen (totaal)
2005/2006	837	990	29	6.505	1.013
2006/2007	850	1.013	4	6.592	969
2007/2008	855	1.023	9	6.657	971
2008/2009	860	1.039	2	6.707	953
2009/2010	886	1.058	9	6.736	912
2010/2011	891	1.077	9	6.784	897
2011/2012	896	1.103	3	7.154	875
2012/2013	908	1.112	9	7.282	854
2013/2014	915	1.100	24	7.436	824

Bron: DUO

Tabel 17: *Bestuursgrootte primair onderwijs (gemiddeld aantal leerlingen, incl. spreiding)*

Speciaal onderwijs					
	Gemiddeld aantal leerlingen	Standaard-deviatie	Minimum	Maximum	Aantal besturen (totaal)
2005/2006	357	362	55	2.010	138
2006/2007	386	390	48	1.955	131
2007/2008	400	408	37	2.006	131
2008/2009	426	427	34	1.935	125
2009/2010	442	450	39	2.163	122
2010/2011	475	532	42	3.266	115
2011/2012	491	553	42	3.281	111
2012/2013	518	621	44	3.476	113
2013/2014	531	632	48	3.457	111

Bron: DUO

Tabel 18: Bestuursgrootte voortgezet onderwijs (gemiddeld aantal leerlingen, incl. spreiding)

	Gemiddeld aantal leerlingen	Standaard- deviatie	Minimum	Maximum	Aantal besturen (totaal)
2005/2006	2.720	4.759	38	62.092	300
2006/2007	2.796	4.809	7	62.963	305
2007/2008	2.794	4.780	21	62.599	305
2008/2009	2.774	4.695	28	61.506	306
2009/2010	2.784	4.712	37	61.630	306
2010/2011	2.802	4.751	33	62.398	306
2011/2012	2.855	4.858	46	62.584	300
2012/2013	2.894	4.892	46	63.132	299
2013/2014	2.936	4.921	44	62.936	297

Bron: DUO

Tabel 19: Bestuursgrootte sectoroverstijgend onderwijs (gemiddeld aantal leerlingen, incl. spreiding)

	Gemiddeld aantal leerlingen	Standaard- deviatie	Minimum	Maximum	Aantal besturen (totaal)
2005/2006	4.616	6.180	146	29.919	56
2006/2007	4.834	6.324	142	30.448	55
2007/2008	4.845	6.321	139	30.529	55
2008/2009	4.675	6.389	151	30.695	53
2009/2010	4.876	6.508	139	30.590	51
2010/2011	5.001	6.628	128	30.929	49
2011/2012	4.940	6.558	134	31.155	51
2012/2013	5.107	6.726	135	31.501	49
2013/2014	5.266	6.904	126	33.399	48

Bron: DUO

Tabel 20: Bestuursgrootte primair onderwijs (gemiddeld aantal vestigingen)

	Gemiddeld aantal vestigingen	Standaard- deviatie	Minimum	Maximum	Aantal besturen (totaal)
2005/2006	4,1	4,9	1	31	1.013
2006/2007	4,2	5,0	1	30	969
2007/2008	4,2	5,0	1	30	971
2008/2009	4,2	5,0	1	30	953
2009/2010	4,3	5,2	1	30	912
2010/2011	4,4	5,4	1	30	897
2011/2012	4,4	5,4	1	29	875
2012/2013	4,5	5,5	1	29	854
2013/2014	4,5	5,5	1	29	824

Bron: DUO

Tabel 21: Bestuursgrootte speciaal onderwijs (gemiddeld aantal vestigingen)

	Gemiddeld aantal vestigingen	Standaard- deviatie	Minimum	Maximum	Aantal besturen (totaal)
2005/2006	2,7	2,9	1	16	138
2006/2007	3,0	3,3	1	17	131
2007/2008	3,0	3,5	1	18	131
2008/2009	3,3	3,6	1	18	125
2009/2010	3,4	3,7	1	18	122
2010/2011	3,5	4,3	1	30	115
2011/2012	3,6	4,4	1	30	111
2012/2013	3,8	5,1	1	33	113
2013/2014	4,1	6,0	1	34	111

Bron: DUO

Tabel 22: Bestuursgrootte voortgezet onderwijs (gemiddeld aantal vestigingen)

	Gemiddeld aantal vestigingen	Standaard- deviatie	Minimum	Maximum	Aantal besturen (totaal)
2005/2006	3,6	6,0	1	72	300
2006/2007	3,7	6,1	1	74	305
2007/2008	3,7	5,9	1	68	305
2008/2009	3,6	5,9	1	67	306
2009/2010	3,6	5,9	1	67	306
2010/2011	3,8	6,1	1	71	306
2011/2012	3,9	6,2	1	70	300
2012/2013	3,9	6,3	1	71	299
2013/2014	4,1	6,5	1	73	297

Bron: DUO

Tabel 23: Bestuursgrootte sectoroverstijgend onderwijs (gemiddeld aantal vestigingen)

	Gemiddeld aantal vestigingen	Standaard- deviatie	Minimum	Maximum	Aantal besturen (totaal)
2005/2006	16,6	18,7	2	106	56
2006/2007	17,5	18,8	2	104	55
2007/2008	17,3	18,8	2	106	55
2008/2009	16,7	19,0	2	105	53
2009/2010	17,5	19,5	2	107	51
2010/2011	18,1	19,8	2	108	49
2011/2012	17,3	19,6	2	108	51
2012/2013	17,2	19,6	2	107	49
2013/2014	17,3	19,8	2	105	48

Bron: DUO

Tabel 24: Bestuursgrootte primair onderwijs (gemiddeld aantal scholen)

	Gemiddeld aantal scholen	Standaard- deviatie	Minimum	Maximum	Aantal besturen (totaal)
2005/2006	4,1	4,8	1	30	1.013
2006/2007	4,1	4,9	1	30	969
2007/2008	4,1	4,9	1	30	971
2008/2009	4,1	4,9	1	30	953
2009/2010	4,2	5,1	1	30	912
2010/2011	4,3	5,2	1	30	897
2011/2012	4,3	5,3	1	29	875
2012/2013	4,4	5,4	1	29	854
2013/2014	4,4	5,4	1	29	824

Bron: DUO

Tabel 25: Bestuursgrootte speciaal onderwijs (gemiddeld aantal scholen)

	Gemiddeld aantal scholen	Standaard- deviatie	Minimum	Maximum	Aantal besturen (totaal)
2005/2006	1,9	2,0	1	14	138
2006/2007	2,0	2,1	1	14	131
2007/2008	2,0	2,1	1	14	131
2008/2009	2,0	2,2	1	14	125
2009/2010	2,1	2,2	1	14	122
2010/2011	2,2	2,8	1	24	115
2011/2012	2,2	2,9	1	24	111
2012/2013	2,3	3,2	1	24	113
2013/2014	2,4	3,2	1	24	111

Bron: DUO

Tabel 26: Bestuursgrootte basis- en speciaal onderwijs (gemiddeld aantal scholen)

	Gemiddeld aantal scholen	Standaard- deviatie	Minimum	Maximum	Aantal besturen (totaal)
2005/2006	17,0	9,7	2	62	149
2006/2007	17,3	9,5	3	62	151
2007/2008	17,2	9,4	3	60	150
2008/2009	17,6	9,5	3	59	153
2009/2010	18,2	9,7	3	59	151
2010/2011	18,2	9,5	3	59	151
2011/2012	18,1	9,5	3	58	154
2012/2013	18,0	9,5	3	58	153
2013/2014	18,0	9,4	3	56	154

Bron: DUO

Tabel 27: Bestuursgrootte voortgezet onderwijs (gemiddeld aantal scholen)

	Gemiddeld aantal scholen	Standaard- deviatie	Minimum	Maximum	Aantal besturen (totaal)
2005/2006	1,9	2,6	1	32	300
2006/2007	1,8	2,6	1	33	305
2007/2008	1,8	2,6	1	31	305
2008/2009	1,8	2,6	1	31	306
2009/2010	1,8	2,6	1	33	306
2010/2011	1,8	2,6	1	34	306
2011/2012	1,9	2,7	1	34	300
2012/2013	1,9	2,7	1	34	299
2013/2014	1,9	2,7	1	34	297

Bron: DUO

Tabel 28: Bestuursgrootte sectoroverstijgend onderwijs (gemiddeld aantal scholen)

	Gemiddeld aantal scholen	Standaard- deviatie	Minimum	Maximum	Aantal besturen (totaal)
2005/2006	14,4	15,9	2	89	56
2006/2007	15,1	15,8	2	87	55
2007/2008	14,9	15,7	2	87	55
2008/2009	14,2	15,7	2	86	53
2009/2010	14,8	15,8	2	85	51
2010/2011	15,3	16,1	2	86	49
2011/2012	14,4	15,9	2	85	51
2012/2013	14,4	16,0	2	85	49
2013/2014	14,3	16,2	2	85	48

Bron: DUO

Bijlage 4: Kwantitatieve analyse

Dataverzameling en -behandeling

De eerste stap in het opstellen van het analysebestand van de wet Fusietoets in het onderwijs is het vormen van de experimentgroep. Deze groep bevat gefuseerde onderwijsinstellingen, zowel besturenfusies als institutionele fusies, die toetsplichting waren volgens de wet Fusietoets in het onderwijs. Deze fusies zijn bij de CFTO aangemeld. Vanaf 2011 tot en met 28 juli 2014 waren dit 113 zaken.

Het doel van de verschil-in-verschilanalyse is om de ontwikkeling in termen van onder meer leerlingaantal voor en na de fusie te vergelijken tussen gefuseerde onderwijsinstellingen die wel en niet toetsplichtig waren in de periode 2010 tot en met 2014. Daarom is er voor gekozen om van de 113 bij de CFTO aangemelde fusies alleen die tot 31-12-2013 mee te nemen als behandelgroep. Hierdoor blijven er 82 zaken over. Van fusies die later zijn aangemeld bij de CFTO is onvoldoende data beschikbaar om de ontwikkeling na de fusie vast te kunnen stellen.

Fusies die een negatief advies van de CFTO hebben gekregen en waarbij het ministerie het advies heeft opgevolgd, zijn niet meegenomen in de experimentgroep. Andere fusies die niet in de experimentgroep zijn meegenomen, zijn fusies die na 1 augustus 2014 in gaan (bijvoorbeeld zaak AFO 96) of fusies die wel een zaaknummer hebben gekregen van de CFTO maar niet op de website zijn geplaatst.³⁸

Fusies die toezien op onderwijsinstellingen in het speciaal onderwijs zijn eveneens niet meegenomen in de analyse. Voor dit onderwijstype mist ten tijde van de analyse nog data over 2014, terwijl dat voor het primair en voortgezet onderwijs wel beschikbaar is. Gegeven het beperkt aantal fusies in het speciaal onderwijs en het ontbreken van dergelijke fusies in de controlegroep, is het ook niet mogelijk geweest om een aparte regressieanalyse voor alleen dit onderwijstype te draaien. Met al deze uitval tezamen blijven er 53 experimentfusies over, waarvan vijf institutionele fusies.^{39,40}

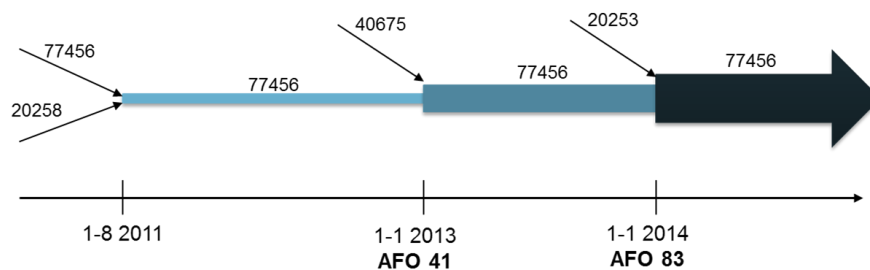
Van DUO is een overdrachtsbestand ontvangen waarin alle splitsingen, fusies en overnames zijn opgenomen in de periode tot en met 2014. Van de fusies en overdrachten uit het overdrachtsbestand van DUO zijn alleen de fusies en overdrachten meegenomen vanaf 1 januari 2010. Hiervoor is gekozen om tot een groep controlefusies te komen die in ongeveer dezelfde periode hebben plaatsgevonden als de experimentfusies.

In de data valt op dat onderwijsinstellingen meerdere keren zijn gefuseerd in de periode 2010-2014. Zie ter illustratie figuur 1. Indien een bestuur bij meerdere fusies betrokken is geweest die niet allemaal door de CFTO getoetst zijn, dan is deze fusie opgenomen in de experimentgroep, maar is er gecorrigeerd voor het feit dat deze fusie in de onderzochte periode meer keren is gefuseerd. Figuur 2 en figuur 3 tonen grafisch aan waarom een dergelijke correctie noodzakelijk is. De variabele bijzonder, wat een dummy betreft voor het jaar waarin er nog een fusie plaats heeft gevonden, is als correctie hiervoor aan de regressies toegevoegd.

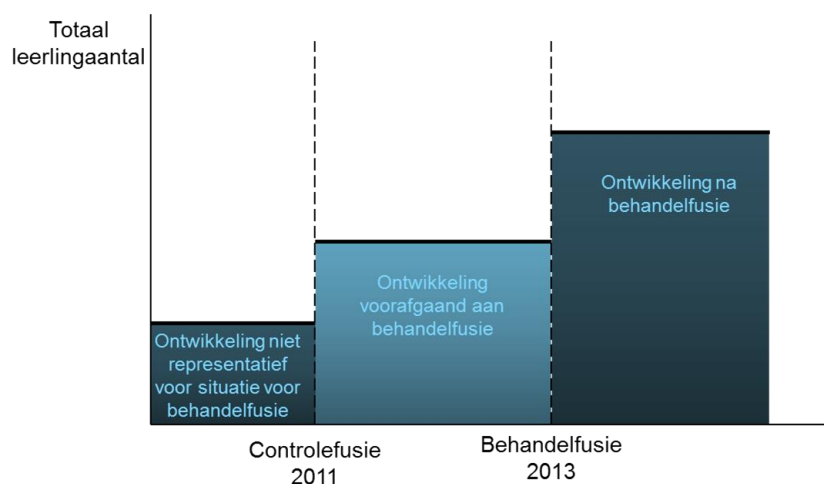
38 De onderzoekers gaan er vanuit dat deze fusieverzoeken door partijen zijn ingetrokken. Het gaat hier om AFO 120 en 97.

39 De zaken AFO 52 en 56 zijn fusies die op hetzelfde moment ingaan en deels dezelfde onderwijsinstellingen betreffen (AFO 52 betreft bevoegd gezag nummer 59893 en 77975 en AFO 56 41802 en 77975). De gevolgen voor deze fusies zijn niet afzonderlijk observeerbaar, waardoor deze twee zaken als een en dezelfde fusie is behandeld in de analyse. Hetzelfde geldt voor de zaken AFO 71 en 72.

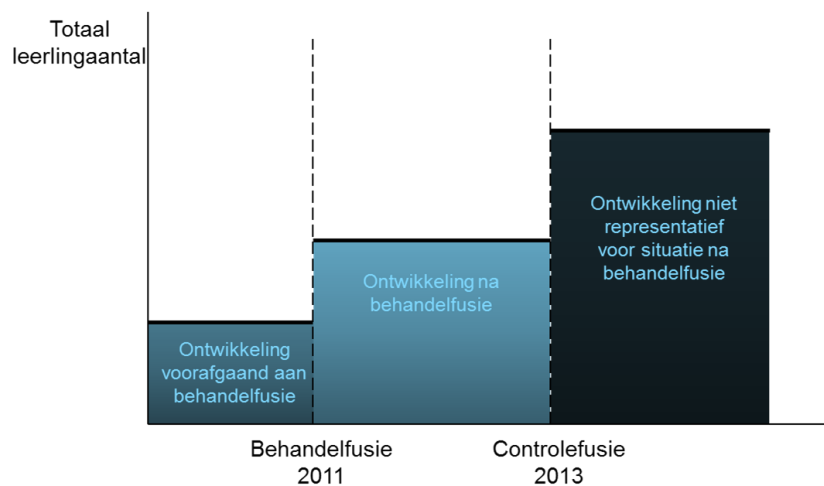
40 AFO 90 betreft een fusie tussen de volgende twee bevoegd gezag nummers: 77521 en 41371. Gelijktijdig vindt er een niet-toetsplichtige fusie plaats tussen 50844 en 41371. Ook deze fusies zijn niet afzonderlijk observeerbaar, waardoor deze twee zaken als een en dezelfde fusie is behandeld in de analyse.



Figuur 1: Ter illustratie: een reeks aan fusies met hetzelfde Bevoegd gezag (Bron: SEO Economisch Onderzoek)



Figuur 2: Indien de behandelfusie volgt op een controlefusie (Bron: SEO Economisch Onderzoek)



Figuur 3: Indien de controlefusie volgt op een behandelfusie (Bron: SEO Economisch Onderzoek)

Bijlage 5: Beschrijving variabelen gefuseerde onderwijsinstellingen

Tabel 29: Verklarende variabelen met toelichting. * = dummy variabele

Variabele	Toelichting
Ex-post fusie*	Jaar vanaf fusie = 1; jaar voor de fusie = 0
Experimentgroep*	Toetsplichtige fusie = 1; Niet-toetsplichtige fusie (controlefusie) = 0
Effect fusietoets*	Fusie is toetsplichtig en observatie is vanaf fusiejaar = 1; Fusie is niet toetsplichtig of is wel toetsplichtig maar observatie is van voor fusiejaar = 0
Gemiddeld aantal scholen binnen een bepaalde straal ⁴¹	Basisonderwijs: straal van 5 km Voortgezet onderwijs: straal van 10 km
Type fusie: bestuurlijke fusie t.o.v. institutionele fusie*	Bestuurlijke fusie = 1; Institutionele fusie = 0
Type onderwijs (vo t.o.v. po)*	Voortgezet onderwijs = 1; Basisonderwijs = 0
Bevolkingsontwikkeling	Gemiddelde totale bevolkingsontwikkeling van alle gemeentes binnen de fusie (periode 2010 t/m 2013)
Krimpregio t.o.v. groeiregio*	Negatieve bevolkingsontwikkeling = 1; Positieve bevolkingsontwikkeling = 0 (periode 2010 t/m 2013)
Bevolkingsontwikkeling naar leeftijdscohort	Gemiddelde leeftijdsontwikkeling van alle gemeentes binnen de fusie, 5-10jr voor basisonderwijs en 10-15jr voor voortgezet onderwijs (periode 2010 t/m 2013)
Stedelijkheid*	Stedelijk = 0; Niet stedelijk = 142
Denominatie*	Openbaar = 1; Overig = 0
HHI	per gemeenteniveau op vestigingsniveau
Jaareffect 2011 t.o.v. 2010*	2011 = 1; andere jaren = 0
Jaareffect 2012 t.o.v. 2010*	2012 = 1; andere jaren = 0
Jaareffect 2013 t.o.v. 2010*	2013 = 1; andere jaren = 0
Jaareffect 2014 t.o.v. 2010*	2014 = 1; andere jaren = 0
Bijzonder *	Onderdeel van toetsplichtige fusie is wel betrokken bij andere fusies = 1; Onderdeel van toetsplichtige fusie is niet betrokken bij andere fusies = 0
Vestigingenfusie *	fusie heeft vestigingen die bij meerdere fusies betrokken zijn = 1; fusie heeft geen vestigingen die bij meerdere fusies betrokken zijn = 0

41 Indien een onderwijsinstelling in meerdere gemeenten actief is, is het gemiddeld aantal scholen binnen de kilometerstraal gehanteerd.

42 Schaal van stedelijkheid van CBS 1-5 van zeer stedelijk naar niet stedelijk. Dummy Stedelijk = 0 als stedelijkheid CBS == 1,2 of 3. Dummy stedelijk = 1 als stedelijkheid CBS == 4 of 5.

Tabel 30: Gemiddelde bevolkingsontwikkeling op gemeenteniveau

	Experimentgroep	Controlegroep
2010	0,33%	0,28%
2011	0,16%	0,21%
2012	0,06%	0,10%
2013	0,06%	0,08%

Bron: CBS, bewerking door SEO Economisch Onderzoek. Deze tabel geeft de bevolkingsontwikkeling per jaar in de gemeenten waar de onderwijsinstelling actief is. Het geeft een onderscheid tussen de gemeenten waar de experimentfusies actief zijn en gemeenten waar controlefusies actief zijn.

Tabel 31: Gemiddelde ontwikkeling van bevolking in relevante leeftijdscohorten

	Experimentgroep	Controlegroep
2010	-0,71%	-2,31%
2011	-1,43%	-2,32%
2012	-1,86%	-2,76%
2013	-1,43%	-1,64%

Bron: CBS, bewerking door SEO Economisch Onderzoek. Deze tabel geeft de bevolkingsontwikkeling voor de relevante leeftijdscohorten per jaar in de gemeenten waar de onderwijsinstelling actief is. Voor het primair onderwijs is dit 5- tot 10-jarigen en voor het voortgezet onderwijs is dit 10- tot 15-jarigen. De tabel geeft een onderscheid tussen de gemeenten waar de experimentfusies actief zijn en gemeenten waar controlefusies actief zijn.

Tabel 32: Gemiddelde stedelijkheid in gemeenten per groep

	Experimentgroep	Controlegroep
Stedelijkheid	3,2	3,5

Bron: CBS, bewerking door SEO Economisch Onderzoek. Op schaal van 1 tot 5.

CBS hanteert schaal van stedelijkheid (1-5). Voor de indeling naar stedelijkheid zijn de numerieke waarden van de omgevingsadressendichtheid voor de afzonderlijke gemeenten gecategoriseerd in de volgende vijf groepen of klassen:

1. zeer sterk stedelijke gemeenten: omgevingsadressendichtheid van 2500 adressen of meer per km²;
2. sterk stedelijke gemeenten: omgevingsadressendichtheid van 1500 tot 2500 adressen per km²;
3. matig stedelijke gemeenten: omgevingsadressendichtheid van 1000 tot 1500 adressen per km²;
4. weinig stedelijke gemeenten: omgevingsadressendichtheid van 500 tot 1000 adressen per km²;
5. niet stedelijke gemeenten: omgevingsadressendichtheid van minder dan 500 adressen per km².

Tabel 33: Krimp (percentage van de betreffende gemeenten in de groep)

	Experimentgroep	Controlegroep
2010	20,75%	35,11%
2011	41,51%	40,43%
2012	43,40%	40,96%
2013	47,17%	50,00%

Bron: CBS, bewerking door SEO Economisch Onderzoek.

Tabel 34: HHI op vestigingsniveau in gemeenten (primair onderwijs)

	Experimentgroep			Controlegroep		
	Gemiddelde	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Minimum	Maximum
2010	0,08	0,006	0,14	0,08	0,006	0,32
2011	0,08	0,006	0,14	0,08	0,006	0,32
2012	0,08	0,006	0,14	0,08	0,006	0,32
2013	0,08	0,006	0,14	0,08	0,006	0,38
2014	0,08	0,006	0,15	0,09	0,006	0,36

Bron: DUO, bewerking door SEO Economisch Onderzoek.

Indien een onderwijsinstelling in meerdere gemeenten actief is, is het gewogen gemiddelde van de HHI indices voor elk van deze gemeenten genomen.

Te verklaren variabelen - Leerlingaantal

Tabel 35: Aantal leerlingen per fusie

	Experimentfusies				Controrefusies			
	Gem.	Min.	Max.	N	Gem.	Min.	Max.	N
<i>Totale groep</i>								
2010	634,5	197	1931	53	250,8	27	1902	188
2011	647,8	199	1987	53	243,8	25	1920	188
2012	603,4	199	1942	53	246,9	32	1865	188
2013	605,7	186	1593	53	262,9	29	1804	188
2014	613,8	178	1644	53	258,7	24	1854	188
<i>Fusies in po</i>								
2010	501,9	197	1437	45	224,2	27	882	183
2011	507,1	199	1523	45	218,9	25	827	183
2012	501,7	199	1532	45	227,8	32	835	183
2013	509,9	186	1593	45	243,9	29	835	183
2014	512,6	178	1644	45	239,4	24	890	183
<i>Fusies in vo</i>								
2010	1380,1	862	1931	8	1215,4	680	1902	5
2011	1439,1	943	1987	8	1156,0	603	1920	5
2012	1175,6	864	1942	8	947,4	104	1865	5
2013	1144,6	812	1429	8	956,4	116	1804	5
2014	1183,4	787	1548	8	962,4	120	1854	5
<i>Bestuurlijke fusies</i>								
2010	569,3	197	1772	48	541,6	67	1902	37
2011	579,2	199	1910	48	527,8	67	1920	37
2012	556,1	199	1532	48	478,6	75	1865	37
2013	571,1	186	1593	48	474,9	69	1804	37
2014	580,3	178	1644	48	475,2	73	1854	37
<i>Institutionele fusies</i>								
2010	1260,0	453	1931	5	179,5	27	882	151
2011	1306,6	406	1987	5	174,3	25	827	151
2012	1057,4	407	1942	5	190,1	32	768	151
2013	938,2	527	1317	5	210,9	29	482	151
2014	935,6	523	1348	5	205,3	24	484	151

Bron: CBS, bewerking door SEO Economisch Onderzoek.

Tabel 36: Aantal leerlingen per fusie

	Experimentfusies					Controlefusies				
	Gem.	Std. dev.	Min.	Max.	N	Gem.	Std. dev.	Min.	Max.	N
<i>Totale groep</i>										
Voor fusie	638	433	186	1987	53	202	167	25	1902	188
Vanaf fusie	608	362	178	1644	53	297	250	24	1920	188
<i>Fusies in po</i>										
Voor fusie	502	277	186	1523	45	191	119	25	882	183
Vanaf fusie	511	288	178	1644	45	267	170	24	890	183
<i>Fusies in vo</i>										
Voor fusie	1352	409	862	1987	8	1215	477	680	1902	5
Vanaf fusie	1169	225	787	1548	8	1006	602	104	1920	5
<i>Bestuurlijke fusies</i>										
Voor fusie	567	352	186	1910	48	431	346	67	1902	37
Vanaf fusie	575	355	178	1644	48	522	347	73	1920	37
<i>Institutionele fusies</i>										
Voor fusie	1233	586	406	1987	5	176	105	25	882	151
Vanaf fusie	930	277	523	1348	5	209	114	24	484	151

Bron: DUO, bewerking door SEO Economisch Onderzoek.

Tabel 37: Aantal leerlingen per vestiging

	Experimentfusies				Controlefusies			
	Gem.	Min.	Max.	N	Gem.	Min.	Max.	N
<i>Totale groep</i>								
2010	109,1	9	965,5	53	88,9	8,6	634,0	188
2011	112,3	8,7	993,5	53	86,5	8,7	640,0	188
2012	98,8	8,1	971,0	53	91,2	8,4	621,7	188
2013	96,0	9,2	658,5	53	99,5	8,3	601,3	188
2014	97,5	9,5	674	53	97,6	7,7	618	188
<i>Fusies in po</i>								
2010	37,4	9,0	226,5	45	83,9	8,6	441,0	183
2011	36,5	8,8	203,0	45	80,7	8,7	413,5	183
2012	37,2	8,1	203,5	45	87,0	8,4	384,0	183
2013	39,0	9,2	263,5	45	95,5	8,3	241,0	183
2014	39,0	9,5	261,5	45	95,4	7,7	242,0	183
<i>Fusies in vo</i>								
2010	511,9	215,5	965,5	8	307,9	150,5	634,0	5
2011	533,3	235,8	993,5	8	298,4	100,5	640,0	5
2012	445,1	161,8	971,0	8	245,4	26,0	621,7	5
2013	416,5	190,2	658,5	8	246,4	29,0	601,3	5
2014	426,5	214,7	674,0	8	249,9	30,0	618,0	5
<i>Bestuurlijke fusies</i>								
2010	58,8	9,0	438,3	48	85,4	8,6	634,0	37
2011	60,1	8,7	435,3	48	84,1	8,7	640,0	37
2012	57,1	8,1	429,7	48	75,6	8,4	621,7	37
2013	59,9	9,2	476,3	48	75,3	8,3	601,3	37
2014	61,7	9,5	516,0	48	77,0	7,7	618,0	37
<i>Institutionele fusies</i>								
2010	591,5	226,5	965,5	5	89,7	13,5	441,0	151
2011	614,2	203,0	993,5	5	87,1	12,5	413,5	151
2012	499,9	203,5	971,0	5	95,1	16,0	384,0	151
2013	442,0	263,5	658,5	5	105,4	14,5	241,0	151
2014	441,6	261,5	674,0	5	102,7	12,0	242,0	151

Bron: CBS, bewerking door SEO Economisch Onderzoek.

Tabel 38: Aantal leerlingen per vestiging

	Experimentfusies					Controlefusies				
	Gem.	Std. dev.	Min.	Max.	N	Gem.	Std. dev.	Min.	Max.	N
<i>Totale groep</i>										
Voor fusie	113	207	9	994	53	88	60	8	634	188
Vanaf fusie	93	149	8	674	53	97	77	8	640	188
<i>Fusies in po</i>										
Voor fusie	38	38	9	227	45	85	53	8	441	183
Vanaf fusie	38	41	8	264	45	90	59	8	242	183
<i>Fusies in vo</i>										
Voor fusie	506	278	162	994	8	308	189	151	634	5
Vanaf fusie	423	141	190	674	8	260	203	26	640	5
<i>Bestuurlijke fusies</i>										
Voor fusie	56	84	9	438	48	86	108	8	634	37
Vanaf fusie	63	105	8	516	48	77	112	8	640	37
<i>Institutionele fusies</i>										
Voor fusie	589	305	203	994	5	88	52	13	441	151
Vanaf fusie	428	166	262	677	5	105	57	12	242	151

Bron: DUO, bewerking door SEO Economisch Onderzoek.

Te verklaren variabelen - Aantal fte

Tabel 39: Aantal fte aan directie per fusie

	Experimentfusies					Controlefusies				
	Gem.	Std. dev.	Min.	Max.	N	Gem.	Std. dev.	Min.	Max.	N
<i>Totale groep</i>										
Voor fusie	5,68	8,89	0	42,12	53	0,82	2,83	0	31,20	188
Vanaf fusie	15,67	10,15	0	42,92	53	4,08	9,95	0	106,89	188
<i>Fusies in po</i>										
Voor fusie	5,63	9,58	0	42,12	45	0,75	2,70	0	31,20	183
Vanaf fusie	17,26	9,91	0	42,92	45	3,92	10,10	0	106,89	183
<i>Fusies in vo</i>										
Voor fusie	5,94	3,64	0	12,54	8	6,24	6,94	0	16,86	5
Vanaf fusie	5,56	4,05	1,59	15,58	8	7,33	5,62	0	17,73	5
<i>Bestuurlijke fusies</i>										
Voor fusie	5,97	9,32	0	42,12	48	3,94	7,63	0	31,20	37
Vanaf fusie	16,68	9,86	0	42,92	48	9,93	15,83	0	106,89	37
<i>Institutionele fusies</i>										
Voor fusie	3,24	2,86	0	8,82	5	0,46	1,06	0	10,39	151
Vanaf fusie	3,10	2,38	1	7,69	5	1,22	0,99	0	7,41	151

Bron: DUO, bewerking door SEO Economisch Onderzoek.

Tabel 40: Aantal fte aan onderwijsgevend personeel

	Experimentgroep			Controlegroep		
	Gemiddelde	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Minimum	Maximum
2010	198,3	33,0	482,0	47,9	3,8	1.082,9
2011	192,6	27,7	453,7	45,9	3,6	1.044,4
2012	183,9	24,2	429,4	41,5	2,6	1.029,5
2013	179,5	25,0	414,6	41,5	2,3	1.039,9

Bron: DUO, bewerking door SEO Economisch Onderzoek.

Tabel 41: Aantal fte aan onderwijsgevend personeel per fusie

	Experimentfusies					Controrefusies				
	Gem.	Std. dev.	Min.	Max.	N	Gem.	Std. dev.	Min.	Max.	N
<i>Totale groep</i>										
Voor fusie	191,73	94,64	24,18	482,00	53	27,09	3,74	0	1082,92	188
Vanaf fusie	179,04	99,44	0	429,36	53	67,50	133,33	0	1044,44	188
<i>Fusies in po</i>										
Voor fusie	197,22	101,12	24,18	482,00	45	24,74	59,58	0	1082,92	183
Vanaf fusie	184,94	101,04	0	429,36	45	60,55	30,48	0	1044,44	183
<i>Fusies in vo</i>										
Voor fusie	162,96	38,19	90,50	220,91	8	231,23	88,84	122,31	344,42	5
Vanaf fusie	141,53	82,95	45,71	314,54	8	206,14	116,33	11,44	387,18	5
<i>Bestuurlijke fusies</i>										
Voor fusie	200,78	94,36	78,75	482,00	48	129,47	166,94	7,09	1082,92	37
Vanaf fusie	188,65	96,94	0	429,36	48	181,90	186,56	11,44	1044,44	37
<i>Institutionele fusies</i>										
Voor fusie	116,10	56,79	24,18	181,42	5	15,37	7,81	0	68,94	151
Vanaf fusie	59,02	21,70	24,96	83,15	5	11,66	6,36	0	40,78	151

Bron: DUO, bewerking door SEO Economisch Onderzoek.

Tabel 42: Verhouding tussen fte directie en onderwijsgevend personeel per fusie

	Experimentfusies					Controlefusies				
	Gem.	Std. dev.	Min.	Max.	N	Gem.	Std. dev.	Min.	Max.	N
<i>Totale groep</i>										
Voor fusie	0,49	0,99	0	4,95	53	0,11	0,45	0	5,89	188
Vanaf fusie	1,67	1,27	0	5,17	53	0,36	0,79	0	6,35	188
<i>Fusies in po</i>										
Voor fusie	0,57	1,06	0	4,95	45	0,11	0,45	0	5,89	183
Vanaf fusie	1,92	1,19	0	5,17	45	0,37	0,80	0	6,35	183
<i>Fusies in vo</i>										
Voor fusie	0,11	0,08	0	0,25	8	0,10	0,10	0	0,20	5
Vanaf fusie	0,09	0,05	0,03	0,17	8	0,14	0,10	0	0,27	5
<i>Bestuurlijke fusies</i>										
Voor fusie	0,55	1,03	0	4,95	48	0,45	1,26	0	5,89	37
Vanaf fusie	1,80	1,23	0	5,17	48	0,86	1,22	0	6,35	37
<i>Institutionele fusies</i>										
Voor fusie	0,05	0,04	0	0,14	5	0,07	0,18	0	2,32	151
Vanaf fusie	0,05	0,02	0,03	0,10	5	0,12	0,10	0	0,69	151

Bron: DUO, bewerking door SEO Economisch Onderzoek.

Te verklaren variabelen - Marktaandeel

Tabel 43: Marktaandeel per fusie eenheid, op gemeenteniveau (primair onderwijs)

	Experimentgroep			Controlegroep		
	Gemiddelde	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Minimum	Maximum ⁴³
2010	35,1%	2,1%	77,6%	13,3%	0,1%	100%
2011	35,4%	2,1%	77,2%	13,3%	0,1%	100%
2012	35,4%	2,2%	77,1%	12,7%	0,1%	100%
2013	35,3%	2,3%	77,0%	12,0%	0,1%	100%
2014	34,7%	2,4%	77,1%	11,9%	0,02%	100%

Bron: DUO, bewerking door SEO Economisch Onderzoek.

43 Het maximum van 100% wordt veroorzaakt door één fusie.

Tabel 44: Marktaandeel in de gemeente per fusie

	Experimentfusies				N	Controlefusies				N
	Gem.	Std. dev.	Min.	Max.		Gem.	Std. dev.	Min.	Max.	
<i>Totale groep</i>										
Voor fusie	0,34	0,18	0,02	0,78	53	0,11	0,12	0	0,67	188
Vanaf fusie	0,35	0,19	0,02	0,80	53	0,14	0,19	0	1	188
<i>Fusies in po</i>										
Voor fusie	0,35	0,17	0,02	0,78	45	0,27	0,19	0,07	0,64	183
Vanaf fusie	0,36	0,19	0,02	0,77	45	0,16	0,07	0,07	0,27	183
<i>Fusies in vo</i>										
Voor fusie	0,32	0,21	0,07	0,70	8	0,10	0,12	0	0,67	5
Vanaf fusie	0,29	0,21	0,07	0,80	8	0,14	0,19	0	1	5
<i>Bestuurlijke fusies</i>										
Voor fusie	0,35	0,17	0,02	0,78	48	0,29	0,23	0	0,67	37
Vanaf fusie	0,36	0,19	0,02	0,80	48	0,33	0,26	0	1	37
<i>Institutionele fusies</i>										
Voor fusie	0,27	0,19	0,07	0,64	5	0,09	0,09	0	0,56	151
Vanaf fusie	0,16	0,07	0,07	0,27	5	0,07	0,08	0	0,56	151

Bron: DUO, bewerking door SEO Economisch Onderzoek.

Te verklaren variabelen - Aantal vestigingen binnen kilometerstraal

Tabel 45: Aantal vestigingen binnen een straal van 5 km (primair onderwijs)

	Experimentgroep			Controlegroep		
	Gemiddelde	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Minimum	Maximum
2010	28,1	8,4	99,0	23,4	1	131,5
2011	27,9	8,1	98,6	23,1	1	131,5
2012	27,7	8,0	97,9	22,8	1	131,5
2013	27,3	7,5	96,9	22,2	0	131,1
2014	26,7	6,8	92,8	21,3	0	143

Bron: DUO, bewerking door SEO Economisch Onderzoek.

Tabel 46: Aantal vestigingen binnen een straal van 10 km (voortgezet onderwijs)

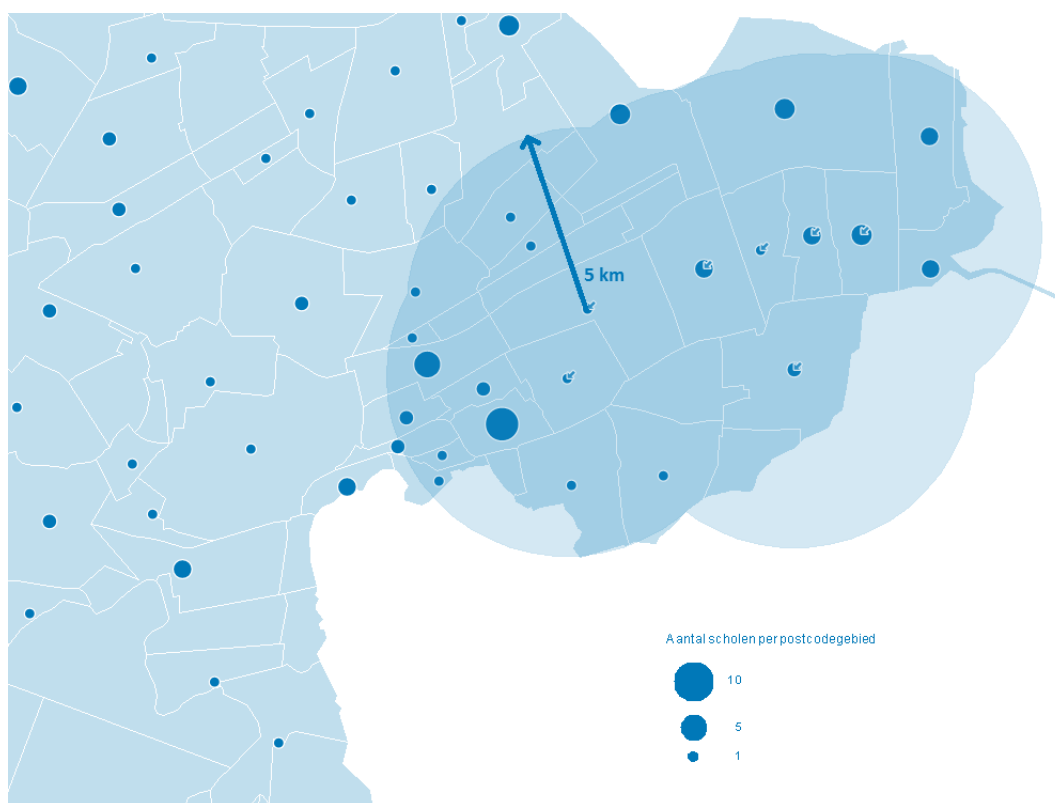
	Experimentgroep			Controlegroep		
	Gemiddelde	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Minimum	Maximum
2010	12,4	3	25,5	31,9	5,3	67,8
2011	12,6	3	26,5	33,0	6,5	69,4
2012	13,9	3,5	27	33,0	4	69,8
2013	13,9	7	28	33,3	4	71,8
2014	14,6	7	30	33,7	4	70,8

Bron: DUO, bewerking door SEO Economisch Onderzoek.

Tabel 47: Aantal onderwijsvestigingen binnen een bepaalde straal vanaf de fusie

	Experimentfusies					Controlefusies				
	Gem.	Std. dev.	Min.	Max.	N	Gem.	Std. dev.	Min.	Max.	N
<i>Fusies in po (straal 5 km)</i>										
Voor fusie	28	22	8	99	45	23	24	1	132	183
Vanaf fusie	27	22	7	98	45	22	22	0	143	183
<i>Fusies in vo (straal 10 km)</i>										
Voor fusie	14	8	3	27	8	32	24	5	68	5
Vanaf fusie	13	8	7	30	8	33	24	4	72	5

Bron: DUO, bewerking door SEO Economisch Onderzoek.



Figuur 4: Ter illustratie: Aantal scholen binnen straal van 10 km van SKOD en SKOS (AFO 46) (Bron: DUO, bewerking door SEO Economisch Onderzoek)

Resultaten

De modellen zijn gedraaid als panel data met een *fixed effect* model. Een aantal variabelen verschillen niet of nauwelijks per jaar gedurende de onderzoeksperiode. Denk hierbij aan de sector, of de fusie toetsplichtig was of niet, of het een bestuurlijke fusie betrof, maar ook variabelen zoals de stedelijkheid in de gemeente waar de onderwijsinstelling actief is. Bij een *fixed effects* model worden deze niet-variërende variabelen niet apart weergegeven in de regressieresultaten maar wordt het effect hiervan gevangen in de *fixed effect* per fusie.

Bij alle verklarende variabelen is de significantie van het gevonden effect weergegeven. Bij de resultaten staat vermeld of het effect van de variabele significant is en op welk niveau.⁴⁴ Kort gezegd, hoe lager het significantieniveau, hoe sterker het bewijs van een verschil tussen de experimentgroep en de controlegroep.

Leerlingenaantal

Tabel 48: Regressieresultaten fixed effects panel model voor leerlingaantal (2010-2014)

Verklarende variabelen	Leerlingen per fusie	Leerlingen per vestiging
Effect fusie	42,69 ***	17,19 ***
Bijzonder	7,26	-1,11
2011 t.o.v. 2010	-4,37 *	-1,97 **
2012 t.o.v. 2010	-23,68 ***	-6,01 **
2013 t.o.v. 2010	-29,78 ***	-7,72 ***
2014 t.o.v. 2010	-43,96 ***	-13,46 ***
Effect fusietoets	-26,36	-14,90 **
Krimp t.o.v. groei	-19,02 *	-6,47 *
Gem. # scholen binnen 5 of 10 km	-4,20 ***	-2,04 ***
Constante	437,57 ***	142,91 ***
N	1201	1201
Prob > F	0,0000	0,0000

* Significant op 10%-niveau; ** Significant op 5%-niveau; *** Significant op 1%-niveau

Aantal fte werkzaam

Tabel 49: Regressieresultaten fixed effects panel model voor fte (2010-2013)

Verklarende variabelen	FTE directie	FTE onderwijsgevend personeel	FTE verhouding directie vs onderwijsgevend personeel
Effect fusie	-5,47 ***	-1,94	-0,66 ***
Bijzonder	-1,28	0,97	-0,06
2011 t.o.v. 2010	0,15	-2,73 ***	0,01
2012 t.o.v. 2010	7,61 ***	-5,64 ***	0,89 ***
2013 t.o.v. 2010	8,74 ***	-8,14 ***	1,00 ***
Effect fusietoets	11,37 ***	-6,60 **	1,31 ***
Leerlingaantal	0,004	0,09 ***	0,00
Bevolkingsontwikkeling leeftijdscohort	-5,44	9,04	-0,24
Constante	-0,65	49,47 ***	-0,04
N	964	964	964
Prob > F	0,0000	0,0000	0,0000

* Significant op 10%-niveau; ** Significant op 5%-niveau; *** Significant op 1%-niveau

44 Significant bij 90% betrouwbaarheidsinterval ($p < .10$) aangegeven met *. Significant bij 95% betrouwbaarheidsinterval ($p < .05$) aangegeven met **. Significant bij 99% betrouwbaarheidsinterval ($p < .01$) aangegeven met ***.

Keuzevrijheid

Tabel 50: Regressieresultaten fixed effects panel model voor keuzevrijheid (2010-2014)

Verklarende variabelen	Marktaandeel ⁴⁵	Aantal scholen binnen 5 of 10 km
Effect fusie	-0,01 **	-0,51 *
Bijzonder	0,00	0,00
2011 t.o.v. 2010	-0,00 ***	-0,17 ***
2012 t.o.v. 2010	-0,01 ***	-0,34 ***
2013 t.o.v. 2010	-0,01 ***	-0,65 ***
2014 t.o.v. 2010	-0,02 ***	-1,10 ***
Effect fusietoets	0,01 ***	0,53 *
Gem. aantal scholen binnen 5 of 10 km	-0,00	n.v.t.
Ontwikkeling leeftijdscohort	-0,00	3,57 **
Aantal leerlingen	0,00	-0,00 *
HHI	1,47 ***	-0,88
Constante	0,05 **	24,98 ***
N	1139	1201
Prob > F	0,000	0,000

* Significant op 10%-niveau; ** Significant op 5%-niveau; *** Significant op 1%-niveau

Bronnen - databestanden

CBS (www.cbs.nl):

- Stedelijkheid
- Bevolkingsontwikkeling (naar leeftijdscohort)

DUO:

Algemeen

- ORG bestand voor besturenfusies
- ORG bestand voor institutionele fusies
- OVG bestand voor besturenfusies
- OVG bestand voor institutionele fusies
- BG Historie

Adresbestanden van onderwijsinstellingen

- Adressen onderwijsinstellingen, alle sectoren: VNAWA10 t/m VNAWA13
- Adressen primair onderwijs: 03. Alle vestigingen basisonderwijs, peildatum 2014.
http://www.duo.nl/organisatie/open_onderwijsdata/databestanden/po/adressen/Adressen/vest_bo.asp
- Adressen primair onderwijs: 04 Alle vestigingen speciaal (basis)onderwijs, peildatum 2014.
http://www.duo.nl/organisatie/open_onderwijsdata/databestanden/po/adressen/Adressen/vest_sbo.asp
- Adressen voortgezet onderwijs: 02. Adressen alle vestigingen, peildatum 2014.
http://www.duo.nl/organisatie/open_onderwijsdata/databestanden/vo/adressen/Adressen/vestigingen.asp

Personeel

- Personeel primair onderwijs: 02. Onderwijspersoneel in aantal fte. 2010-2013.
http://www.duo.nl/organisatie/open_onderwijsdata/databestanden/po/Onderwijspersoneel/Personeel/po_personeel_fte.asp

⁴⁵ Het marktaandeel is niet beschikbaar voor het voortgezet onderwijs in 2014.

- Personeel voortgezet onderwijs: 02. Onderwijspersoneel in aantal fte, 2010-2013.
www.duo.nl/organisatie/open_onderwijsdata/databestanden/vo/personeel/Personeel/vo_personeel_fte.asp
- Voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs: Onderwijspersoneel in aantal fte voor de jaren:
 - 2008-2012
 - 2007-2011
 - 2006-2010

Leerlingen

- Leerlingen primair onderwijs: 11. Leerlingen (speciaal) basisonderwijs naar leerjaar. 2010-2014.
www.duo.nl/organisatie/open_onderwijsdata/databestanden/po/Leerlingen/Leerlingen/leerjaar.asp
- Leerlingen voortgezet onderwijs: 03. Leerlingen per vestiging en bevoegd gezag (vavo apart). 2010-2014.
http://www.duo.nl/organisatie/open_onderwijsdata/databestanden/vo/leerlingen/Leerlingen/vo_leerlingen3.asp
- Leerlingen voortgezet onderwijs: 04. Leerlingen per bestuur en denominatie (vavo apart) peildatum oktober 2014
http://www.duo.nl/organisatie/open_onderwijsdata/databestanden/vo/leerlingen/Leerlingen/vo_leerlingen4.asp

Bijlage 6: Kerncijfers spreiding

Tabel 51: Aantal besturen per gemeente voor SO

	2010		2011		2012		2013	
	#	%	#	%	#	%	#	%
1	104	46,85	105	47,09	105	47,51	106	47,32
2	43	19,37	44	19,73	41	18,55	44	19,64
3	27	12,16	24	10,76	28	12,67	26	11,61
4	23	10,36	25	11,21	23	10,41	23	10,27
5	7	3,15	7	3,14	6	2,71	5	2,23
6	6	2,7	5	2,24	5	2,26	9	4,02
Meer dan 7	12	5,4	13	5,83	13	5,88	11	4,92
Totaal	222	100%	223	100%	221	100%	224	100%

Tabel 52: Aantal besturen per gemeente voor primair onderwijs

	2010		2011		2012		2013		2014	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
1	22	5,1	21	5,02	22	5,3	22	5,39	22	5,46
2	81	18,79	81	19,38	81	19,52	83	20,34	88	21,84
3	82	19,03	80	19,14	78	18,8	71	17,4	65	16,13
4	86	19,95	76	18,18	75	18,07	76	18,63	75	18,61
5	58	13,46	57	13,64	58	13,98	58	14,22	54	13,4
6	28	6,5	29	6,94	28	6,75	25	6,13	24	5,96
7	32	7,42	28	6,7	27	6,51	25	6,13	29	7,2
8	12	2,78	14	3,35	14	3,37	16	3,92	15	3,72
9	13	3,02	13	3,11	14	3,37	13	3,19	10	2,48
10	5	1,16	6	1,44	5	1,2	5	1,23	7	1,74
Meer dan 10	12	2,77	13	3,12	13	3,13	14	3,45	14	3,49
Totaal	431	100%	418	100%	415	100%	408	100%	403	100%

Tabel 53: Aantal besturen per gemeente voor VO

	2010		2011		2012		2013		2014	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
1	165	51,4	162	51,27	162	51,27	160	50,96	149	47,15
2	84	26,17	83	26,27	84	26,58	82	26,11	79	25
3	34	10,59	33	10,44	32	10,13	34	10,83	40	12,66
4	21	6,54	21	6,65	21	6,65	20	6,37	21	6,65
5	7	2,18	7	2,22	7	2,22	8	2,55	14	4,43
6	3	0,93	3	0,95	3	0,95	4	1,27	6	1,9
Meer dan 7	7	2,17	7	2,23	7	2,23	6	1,92	7	2,23
Totaal	321	100%	316	100%	316	100%	314	100%	316	100%

Tabel 54: Aantal vestigingen per gemeente in het primair onderwijs

	Aantal observaties	Gemiddeld per gemeente	Max aantal vestigingen per gemeente
2010	415	16,89	211
2011	418	16,66	207
2012	415	16,63	208
2013	408	16,68	210
2014	403	16,64	210

Tabel 55: Aantal vestigingen per gemeente voor VO

	Aantal observaties	Gemiddeld per gemeente	Max aantal vestigingen per gemeente
2010	324	4,07	69
2011	323	4,15	68
2012	323	4,22	69
2013	321	4,37	70
2014	316	4,48	69

Berekening HHI:

De HHI index is een maatstaf voor de geconcentreerdheid in een bepaalde markt en wordt daarmee veel in concurrentieanalyses gebruikt. De index geeft een waarde tussen de 0 en de 1. Hoe dichterbij 1, hoe geconcentreerder de markt in kwestie is. Een index lager dan 0,01 betekent een sterk concurrerende markt. Oftewel, er zijn veel kleine aanbieders actief waardoor consumenten (of ouders en kinderen) veel opties hebben om uit te kiezen. Een index lager 0,15 betekent een niet geconcentreerde markt. Een index tussen de 0,15 en 0,25 geeft aan dat de markt gemiddeld geconcentreerd is en een index van meer dan 0,25 geeft aan dat de markt sterk geconcentreerd is. Er zijn in dat geval slechts enkele grote aanbieders en consumenten hebben daarom minder opties.

Voor onderwijsinstellingen is het interessant om deze maatstaf toe te passen op het aantal leerlingen binnen een gemeente. Door te kijken naar hoeveel leerlingen elke vestiging heeft binnen een bepaalde gemeente, kan met de HHI index bepaald worden hoeveel keuze ouders en kinderen hebben in termen van vestigingen in een gemeente. Hierbij is geen rekening gehouden met schoolrichting. Stel dat een vestiging 100 leerlingen heeft. In de gehele gemeente zitten 1.000 leerlingen op school. De betreffende vestiging heeft dan een marktaandeel van 10 procent. In de formule hieronder is dit marktaandeel aangeduid met het symbool s_i . De HHI index is de som van alle gekwadrateerde marktaandelen van alle vestigingen in de betreffende gemeente.

$$\sum_{i=1}^n s_i^2$$

Dus als er 10 vestigingen met elk 100 leerlingen in een gemeente zijn, is de HHI 10 keer $0,10^2 = 0,1$. Zoals hierboven toegelicht, is deze gemeente niet geconcentreerd. Ouders en kinderen hebben relatief veel vestigingen om uit te kiezen binnen de gemeente. De volgende twee tabellen geven de HHI indices voor het primair onderwijs en het VO. Binnen het primair onderwijs is de gemiddelde gemeente niet geconcentreerd aangezien de HHI elk jaar rond de 0,128 ligt. In vier gemeenten is de HHI index 1. Dit houdt in dat er in die gemeente slechts één primair onderwijs vestiging aanwezig is. Dit is bijvoorbeeld Vlieland.

Voor het VO is de HHI index hoger, gemiddeld rond de 0,6 per gemeente. Met een gemiddeld aantal vestigingen van vier per gemeente is deze uitkomst niet verrassend. Voor VO zijn er relatief veel gemeenten waarin er één vo vestiging aanwezig is. De HHI index daalt met de jaren. Oftewel, de concentratiegraad per gemeente neemt af. Wel moet gemeld worden dat het in het voortgezet onderwijs aannemelijker is dat leerlingen in een andere gemeente naar school gaan dan in het primair onderwijs. Het aantal beschikbare vestigingen is in het voortgezet onderwijs daarom niet perse beperkt tot het aantal vestigingen in één gemeente.

Tabel 56: HHI index op vestigingsniveau in een gemeente (primair onderwijs)

	Aantal observaties	Gemiddelde	Min	Aantal gemeenten met waarde 1
2010	415	0,1273	0,0058	4
2011	418	0,1289	0,0058	4
2012	415	0,1296	0,0058	4
2013	408	0,1299	0,0058	4
2014	403	0,1314	0,0058	4

Tabel 57: HHI index op vestigingsniveau in een gemeente (VO)

	Aantal observaties	Gemiddelde	Min	Aantal gemeenten met waarde 1
2010	324	0,6205	0,0226	119
2011	323	0,6155	0,0223	115
2012	323	0,6096	0,0220	111
2013	321	0,5952	0,0215	106
2014	316	0,5890	0,0217	105

Tabel 58: Aantal instellingen (brin-niveau) per gemeente in het primair onderwijs

	Aantal observaties	Gemiddelde	Max
2010	415	16,56	202
2011	418	16,34	198
2012	415	16,31	198
2013	408	16,36	199
2014	403	16,32	199

Tabel 59: Aantal instellingen (brin-niveau) per gemeente in het VO

	Aantal observaties	Gemiddelde	Max
2010	324	2,81	37
2011	323	2,82	36
2012	323	2,82	36
2013	321	2,84	36
2014	316	2,87	35

Bijlage 7: Overzicht van tabellen en figuren

Tabel 1:	Aantallen en type fusies per sector, 2012-2014	21
Tabel 2:	Aantal fusies (per jaar)	29
Tabel 3:	Verdeling bestuurlijke en institutionele fusies	29
Tabel 4:	Verdeling naar sector	29
Tabel 5:	Ontwikkeling van de indicatoren voor en na fusie	31
Tabel 6:	Overzicht van de gevonden effecten.....	32
Tabel 7:	Top 10 bestuursomvang o.b.v. aantal leerlingen: aantal vestigingen, aantal leerlingen/vestiging, 2013.....	47
Tabel 8:	Behandeltijd fusieaanvragen vanaf datum eerste indiening en datum complete indiening	58
Tabel 9:	Vestigingsgrootte (gemiddeld aantal leerlingen)	144
Tabel 10:	Instellingsgrootte primair onderwijs (gemiddeld aantal leerlingen, incl. spreiding)	144
Tabel 11:	Instellingsgrootte speciaal onderwijs (gemiddeld aantal leerlingen, incl. spreiding)	144
Tabel 12:	Instellingsgrootte voortgezet onderwijs (gemiddeld aantal leerlingen, incl. spreiding)	145
Tabel 13:	Instellingsgrootte primair onderwijs (gemiddeld aantal vestigingen)	145
Tabel 14:	Instellingsgrootte speciaal onderwijs (gemiddeld aantal vestigingen)	145
Tabel 15:	Instellingsgrootte voortgezet onderwijs (gemiddeld aantal vestigingen)	146
Tabel 16:	Bestuursgrootte primair onderwijs (gemiddeld aantal leerlingen, incl. spreiding) ..	146
Tabel 17:	Bestuursgrootte primair onderwijs (gemiddeld aantal leerlingen, incl. spreiding) ..	146
Tabel 18:	Bestuursgrootte voortgezet onderwijs (gemiddeld aantal leerlingen, incl. spreiding)	147
Tabel 19:	Bestuursgrootte sectoroverstijgend onderwijs (gemiddeld aantal leerlingen, incl. spreiding)	147
Tabel 20:	Bestuursgrootte primair onderwijs (gemiddeld aantal vestigingen)	147
Tabel 21:	Bestuursgrootte speciaal onderwijs (gemiddeld aantal vestigingen)	148
Tabel 22:	Bestuursgrootte voortgezet onderwijs (gemiddeld aantal vestigingen)	148
Tabel 23:	Bestuursgrootte sectoroverstijgend onderwijs (gemiddeld aantal vestigingen)	148
Tabel 24:	Bestuursgrootte primair onderwijs (gemiddeld aantal scholen)	149
Tabel 25:	Bestuursgrootte speciaal onderwijs (gemiddeld aantal scholen)	149
Tabel 26:	Bestuursgrootte basis- en speciaal onderwijs (gemiddeld aantal scholen)	149
Tabel 27:	Bestuursgrootte voortgezet onderwijs (gemiddeld aantal scholen)	150
Tabel 28:	Bestuursgrootte sectoroverstijgend onderwijs (gemiddeld aantal scholen)	150
Tabel 29:	Verklarende variabelen met toelichting. * = dummy variabele	154
Tabel 30:	Gemiddelde bevolkingsontwikkeling op gemeenteniveau.....	155
Tabel 31:	Gemiddelde ontwikkeling van bevolking in relevante leeftijdscohorten	155
Tabel 32:	Gemiddelde stedelijkheid in gemeenten per groep.....	155
Tabel 33:	Krimp (percentage van de betreffende gemeenten in de groep).....	155
Tabel 34:	HHI op vestigingsniveau in gemeenten (primair onderwijs)	156
Tabel 35:	Aantal leerlingen per fusie	156
Tabel 36:	Aantal leerlingen per fusie	157
Tabel 37:	Aantal leerlingen per vestiging	157
Tabel 38:	Aantal leerlingen per vestiging	158
Tabel 39:	Aantal fte aan directie per fusie	158
Tabel 40:	Aantal fte aan onderwijsgevend personeel	159
Tabel 41:	Aantal fte aan onderwijsgevend personeel per fusie	159
Tabel 42:	Verhouding tussen fte directie en onderwijsgevend personeel per fusie	160
Tabel 43:	Marktaandeel per fusie eenheid, op gemeenteniveau (primair onderwijs).....	160
Tabel 44:	Marktaandeel in de gemeente per fusie	161

Tabel 45:	Aantal vestigingen binnen een straal van 5 km (primair onderwijs).....	161
Tabel 46:	Aantal vestigingen binnen een straal van 10 km (voortgezet onderwijs)	161
Tabel 47:	Aantal onderwijsvestigingen binnen een bepaalde straal vanaf de fusie	162
Tabel 48:	Regressieresultaten fixed effects panel model voor leerlingaantal (2010-2014)	163
Tabel 49:	Regressieresultaten fixed effects panel model voor fte (2010-2013)	163
Tabel 50:	Regressieresultaten fixed effects panel model voor keuzevrijheid (2010-2014).....	164
Tabel 51:	Aantal besturen per gemeente voor SO.....	166
Tabel 52:	Aantal besturen per gemeente voor primair onderwijs	166
Tabel 53:	Aantal besturen per gemeente voor VO	167
Tabel 54:	Aantal vestigingen per gemeente in het primair onderwijs.....	167
Tabel 55:	Aantal vestigingen per gemeente voor VO	167
Tabel 56:	HHI index op vestigingsniveau in een gemeente (primair onderwijs)	168
Tabel 57:	HHI index op vestigingsniveau in een gemeente (VO)	168
Tabel 58:	Aantal instellingen (brin-niveau) per gemeente in het primair onderwijs.....	168
Tabel 59:	Aantal instellingen (brin-niveau) per gemeente in het VO.....	168
Figuur 1:	Ter illustratie: een reeks aan fusies met hetzelfde Bevoegd gezag (Bron: SEO Economisch Onderzoek)	153
Figuur 2:	Indien de behandelfusie volgt op een controlefusie (Bron: SEO Economisch Onderzoek)	153
Figuur 3:	Indien de controlefusie volgt op een behandelfusie (Bron: SEO Economisch Onderzoek)	153
Figuur 4:	Ter illustratie: Aantal scholen binnen straal van 10 km van SKOD en SKOS (AFO 46) (Bron: DUO, bewerking door SEO Economisch Onderzoek).....	162