



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

CFTO | Commissie
Fusietoets
Onderwijs

Leidraad voor advisering bij fusievoornemens in het onderwijs door de gemeenten

1. Inleiding

De wens de menselijke maat in het onderwijs te behouden is uitgewerkt in de Wet Fusietoets in het onderwijs. Daarbij staan de elementen legitimatie van het fusieproces en keuzevrijheid van ouders en leerlingen centraal. Schaalvergroting door fusie kan leiden tot een toename van de afstand tussen bestuur en belanghebbenden en een afname van een gevarieerd onderwijsaanbod. Met de invoering van de Wet is voorgeschreven dat schoolbesturen eerst instemming moeten krijgen van de betrokken medezeggenschapsraden voordat ze tot een fusie kunnen overgaan. Een schoolbestuur doet dit door een fusie-effectrapportage (FER) ter goedkeuring voor te leggen aan de medezeggenschapsraad. De inhoud van deze FER bestaat uit negen voorgeschreven vragen, het model treft u als bijlage aan ter informatie, die door het bestuur moeten worden beantwoord. Één van die vragen gaat over het oordeel van het college van burgemeester en wethouders de wenselijkheid van de voorgenomen fusie. Dit is waarvoor een advies van de betrokken gemeenten van belang is. Door het advies van het college, dat onderdeel uitmaakt van de FER, kan de medezeggenschapsraad kennis nemen van het oordeel van de gemeente over de lokale impact van de voorgenomen fusie, ook op langere termijn.

De Wet regelt ook dat schoolbesturen goedkeuring nodig hebben van de minister voor het samenvoegen van scholen (*een institutionele fusie*) en het overdragen van het bestuur van een school naar een ander schoolbestuur (*de bestuurlijke fusie*)¹. Alleen voor het *primair onderwijs* bestaat hier een uitzondering op: wanneer de fusieschool minder dan 500 leerlingen krijgt of een schoolbestuur ontstaat met minder dan tien scholen, is de goedkeuring door de minister niet nodig. Wel dient het schoolbestuur de FER op te stellen, inclusief het advies van het college. Dus in *alle* gevallen² waarin schoolbesturen voornemens zijn om het bestuur van een school over te dragen of over te gaan tot het samenvoegen van scholen hebben de besturen eerst het advies van het College van burgemeester en wethouders nodig.

2. Advies van het College van burgemeester en wethouders

Het advies van het College van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente of gemeenten is dus een belangrijk onderdeel van de FER. Het advies is primair gericht tot de medezeggenschap en het schoolbestuur, ten behoeve van zorgvuldige besluitvorming. In dit advies moet het college ingaan op de wenselijkheid van de voorgenomen fusie. Niet alleen worden de medezeggenschapsorganen met het advies zo volledig mogelijk geïnformeerd voordat zij met de fusie instemmen, het advies heeft ook een belangrijke rol bij het besluitvormingsproces van de betrokken besturen om te fuseren. Het advies gaat immers in op andere belangen (zie kaders) dan de belangen van bijvoorbeeld ouders, leerlingen en de schoolbesturen die zelf direct bij besluitvorming zijn betrokken. De meest voor de hand liggende procedure is dat de FER pas wordt aangeboden aan de medezeggenschapsraad op het moment dat hieraan het advies van het college is toegevoegd en dit bij voorkeur met een reactie van het schoolbestuur hierop. Alleen in deze fase kan het advies voldoende worden betrokken bij het besluitvormingsproces.

¹ De term fusie wordt dus in de onderwijswet anders uitgelegd dan in het Burgerlijk Wetboek en het regulier taalgebruik.

² Dit met uitzondering van fusies in de mbo-sector. De FER is op een vergelijkbare manier geregeld in die sectorwet. Een advies van het College van burgemeester en wethouders is voor deze sector echter geen voorgeschreven onderdeel van de FER.

3. Drie aspecten op grond van de wet die de gemeente kan wegen bij zijn advies

Uit de parlementaire geschiedenis van de Wet fusietoets blijkt dat drie aspecten van belang zijn om nader te belichten in het advies van het college van burgemeester en wethouders over een voorgenomen fusie.

1. De maatschappelijke impact van de voorgenomen fusie. De gemeente kan hierbij meewegen:

- i. de spreiding en bereikbaarheid van voorzieningen;
- ii. overwegingen voor wat betreft huisvesting;
- iii. consequenties voor de lokale educatieve agenda en het lokaal educatief overleg, maar ook
- iv. het effect van het verplaatsen of verdwijnen van de school of het bestuurskantoor van het schoolbestuur, bijvoorbeeld het effect op de werkgelegenheid.

2. Consequenties van de voorgenomen fusie voor de keuzemogelijkheden, in het bijzonder voor een reëel alternatief in de gemeente of relevant groter voedingsgebied. Hierbij kan in worden gegaan op lokale geografische maar ook demografische omstandigheden. Niet alleen de keuzemogelijkheden van ouders en leerlingen maar ook die van de "afnemers" zijn relevant, bijvoorbeeld de keuzemogelijkheden voor bedrijven die stageplekken bieden.

3. Consequenties voor het openbaar onderwijs in het licht van de aspecten hiervoor en vanuit de verantwoordelijkheid van de gemeente om voldoende openbaar onderwijs aan te bieden.

4. Andere aspecten die kunnen meewegen

Ook andere overwegingen kunnen onderdeel uitmaken van het advies van het college. Dit zijn overwegingen die niet direct uit de wet worden afgeleid, maar die kunnen bijdragen aan het zorgvuldige besluitvormingsproces van de schoolbesturen. Deze aspecten kunnen zijn:

4. De effecten van de voorgenomen fusie in het perspectief van regionale planvorming, bijvoorbeeld om de negatieve gevolgen van demografische ontwikkelingen (ook wel krimp) tegen te gaan.

5. Consequenties van de voorgenomen fusie voor de (bestuurlijke)verhoudingen tussen onderwijsaanbieders in de gemeente of relevant groter voedingsgebied. Hierbij kan in het bijzonder worden ingegaan op de balans in belangrijke (bestuurlijke) overleggremia binnen die gemeente(n).

6. Het externe draagvlak voor de voorgenomen fusie; is er naar het oordeel van de gemeente voldoende gedaan om dit draagvlak te organiseren, onderscheidenlijk te onderbouwen bij belangrijke stakeholders van de school of het schoolbestuur? Denk bijvoorbeeld aan het draagvlak bij de aan de school verbonden buitenschoolse opvang, regionale zorginstellingen, een ambulante dienst of andere onderwijs-aanbieders.

7. De historische context waarbinnen het betreffende onderwijs tot stand kwam in de gemeente kan een bijzonder inzicht geven in de motieven voor een voorgenomen fusie. Zo is het bijvoorbeeld denkbaar dat door een plaatselijk bestuur een bijzondere of openbare school is gesticht, terwijl het draagvlak voor de school inmiddels is verdwenen of is toegenomen. Dit kan consequenties hebben voor de voorspellingen over de continuïteit van de school.

5. Een onderbouwd advies

Wanneer het advies wordt aangeboden aan de schoolbesturen is het van belang ook de onderbouwing van dit advies met de betreffende besturen te delen. De rol van het advies van de gemeente is immers niet beperkt tot enkel een positief, negatief of neutraal oordeel. In het advies kan de gemeente nader ingaan op aandachtspunten bij of (rand)voorwaarden voor een positief advies. Alleen wanneer de betrokken schoolbesturen en medezeggenschapsorganen kennis kunnen nemen van de onderbouwing van het advies kan dit echt bijdragen aan het besluitvormingsproces.

6. Oordeel

Het College van burgemeester en wethouders zal na een inhoudelijke belangenafweging behoefte hebben ook een oordeel aan het advies te verbinden. Graag geven we op dit punt in overweging om behalve een positief of negatief advies ook een neutraal advies te overwegen. Wanneer het advies onderbouwd is als hierboven omschreven dient het al zijn belangrijkste doel; een advies voor aanvragers over de lokale impact van de fusie ook op wat langere termijn. Vanuit het belang van de aanvragers, dat van de ouders en het belang van dat het personeel heeft, zal de lokale impact mogelijk onderbelicht blijven of onderschat; zeker op een wat langere termijn. Wanneer de overwegingen een positief noch negatief oordeel vanuit de gemeente kunnen dragen, kan de onderbouwing in ieder geval bijdrage aan de besluitvorming van schoolbestuur en medezeggenschap.

7. informatie

Mocht u naar aanleiding van voorgaande nog vragen hebben kijk dan op www.cfto.nl of www.vng.nl of neem contact op met de VNG (informatiecentrum@vng.nl) of de CFTO (info@cfto.nl) per e-mail. Ook telefonisch zijn wij uiteraard bereikbaar (VNG: 0703738020 en CFTO: 0703765976).

