

Adviescommissie Fusietoets in het Onderwijs

A D V I E S

Zaaknummer: OND-2012-45341 / **AFO 41**

Inzake de aanvraag voor goedkeuring van de bestuurlijke fusie primair onderwijs van:

- de Vereniging Onderbouw Vrije School Groningen (hierna te noemen: VSG) 40675, bevoegd gezag van de van de antroposofische levensbeschouwing uitgaande Vrije basisschool Widar (hierna te noemen: vrijeschool Widar) met in totaal 202 leerlingen, in de gemeente Groningen, en
- Stichting Vrijescholen Athena 77456, bevoegd gezag van twaalf van de antroposofische levensbeschouwing uitgaande Vrije basisscholen met in totaal 1545 leerlingen in de gemeenten Almelo, Apeldoorn, Arnhem, Deventer, Doetinchem, Emmen, Enschede, Harderwijk, Leeuwarden, Meppel, Oldenzaal en Winterswijk

Uit de stukken is de Adviescommissie Fusietoets in het Onderwijs (hierna te noemen: de Commissie) – samengevat - het volgende gebleken.

1. Feiten

Op 29 juni 2012 is bij de Dienst Uitvoering Onderwijs, de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna te noemen: DUO) binnengekomen de brief van 28 juni 2012 van ir. A. Sijens van Peripatos met daarbij het aanvraagformulier fusietoets, de fusie-effectrapportage, de adviezen van de betrokken gemeenten en de verklaringen van de (gemeenschappelijke)medezeggenschapsraden. In de aanvraag verzoeken P. van Wijk, voorzitter van VGS, R. Maslowski, secretaris van VGS, H. van Brug, penningmeester van VGS en G. Looysehelder, van Stichting Vrijescholen Athena namens genoemde besturen om goedkeuring voor een bestuurlijke fusie per 1 januari 2013.

Bij brief van 10 juli 2012 is de ontvangst van de aanvraag schriftelijk bevestigd aan de aanvragers.

De aanvraag is op 10 juli 2012 compleet bevonden door de Dienst Uitvoering Onderwijs en vervolgens aan de Commissie gezonden.

De Commissie heeft onder meer de volgende stappen ondernomen:

- Bestudering van de aanvraag met name vanuit de perspectieven legitimatie en keuzevrijheid;
- Onderzoek naar de schoolbestuurlijke en scholenstructurele situatie in het betreffende gebied;
- Onderzoek naar het marktaandeel van de betrokken scholen ten opzichte van onder meer het totaal aantal scholen en ten opzichte van het totaal aantal scholen van de betrokken richting;
- Beoordeling van de nieuwe schoolbestuurlijke situatie in het betreffende gebied.

2. Toepasselijke wet- en regelgeving

Van toepassing zijn:

- Wet op het primair onderwijs, met name Hoofdstuk I, Titel III, Afdeling I. Fusietoets (hierna te noemen: WPO);
- Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs, Stcrt. 2011, 13592 (hierna te noemen: de Regeling).

Blijkens de preambule van de “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)” is voorzien in een wettelijke regeling van een fusietoets in het onderwijs om voldoende keuzevrijheid binnen het onderwijsstelsel te kunnen blijven garanderen en de zorgvuldigheid bij de totstandkoming van fusies te waarborgen. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel¹ is in lijn hiermee uiteengezet dat legitimatie en keuzevrijheid centraal staan. Legitimatie houdt in dat bestuur en management draagvlak hebben onder de bij de onderwijsinstelling betrokkenen of belanghebbenden voor de besluiten die zij nemen. In het kader van de fusietoets spitst legitimatie zich toe op de zorgvuldigheid waarmee het fusieproces wordt doorlopen. Keuzevrijheid betekent dat leerlingen, hun ouders en studenten kunnen kiezen voor het onderwijs dat het beste past bij hun levensovertuiging, hun opvattingen over onderwijs en hun capaciteiten en ambities. Daarvoor is een pluriform onderwijsaanbod nodig met een variatie in richting, pedagogisch-didactisch concept, opleidingsaanbod, schoolgrootte en cultuur.

Op grond van artikel 64b van de WPO dient bij de minister een aanvraag te worden ingediend voor het verkrijgen van goedkeuring voor een voorgenomen fusie. In het eerste lid is bepaald dat de aanvraag vergezeld gaat van een door de rechtspersoon of rechtspersonen opgestelde fusie-effectrapportage en een schriftelijke verklaring van instemming met de fusie door de medezeggenschapsraden dan wel de gemeenschappelijke medezeggenschapsraden, dan wel de bindende uitspraak van de geschillencommissie, bedoeld in artikel 32, derde lid, van de Wet medezeggenschap op scholen, dan wel de bindende uitspraak van de ondernemingskamer, bedoeld in artikel 36, derde lid, van de Wet medezeggenschap op scholen. In het tweede lid is vermeld welke elementen in ieder geval in de fusie-effectrapportage moeten worden opgenomen.

In artikel 64c, eerste lid, van de WPO wordt de fusietoets omschreven. De kern van de toets betreft het begrip keuzevrijheid. De minister kan goedkeuring onthouden indien als gevolg van de fusie de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod, zowel in het opzicht van richting als van pedagogisch-didactische aanpak binnen het voedingsgebied van de te fuseren scholen of rechtspersonen, op significante wijze wordt belemmerd.

In artikel 10 van de Regeling is bepaald dat in ieder geval sprake is van een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod, indien de door de voorgenomen bestuurlijke fusie ontstane rechtspersoon een marktpositie van meer dan 50% van het onderwijsaanbod heeft in de gemeente of gemeenten waarin de rechtspersoon scholen in stand houdt, zonder dat daarvoor een aannemelijke rechtvaardigingsgrond aanwezig is.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 32040, nr. 3.

Uit de wet en de regeling in samenhang beziend, vloeien procescriteria (is een zorgvuldig besluitvormingsproces doorlopen?) en inhoudelijke criteria (norm voor keuzevrijheid) voort. In het funderend onderwijs is het centraal criterium voor keuzevrijheid variëteit van richting en van pedagogisch-didactisch concept. In de Memorie van Toelichting is opgemerkt dat het moeilijk is om vooraf te bepalen wat de precieze criteria moeten zijn om uit te maken wanneer de variëteit van het onderwijsaanbod in gevaar komt, en hoe die criteria moeten worden afgewogen tegen andere waarden als kwaliteit en efficiency, zodat elke toets van de commissie maatwerk is.

Krachtens artikel 64b, tweede lid, van de WPO dienen de volgende elementen in een fusie-effectrapportage aan de orde te komen:

- a. de motieven voor de fusie,
- b. de alternatieven voor de fusie,
- c. het tijdsbestek waarbinnen de fusie zal worden gerealiseerd,
- d. de te bereiken doelen,
- e. de effecten van de fusie op de keuzevrijheid, in het bijzonder de effecten van de fusie op de spreiding en omvang van de rechtspersonen en scholen in het voedingsgebied en de onderwijskundige en bestuurlijke diversiteit van het onderwijsaanbod in het voedingsgebied,
- f. de kosten en baten van de fusie,
- g. de gevolgen van de fusie voor het personeel en leerlingen, waaronder begrepen de gevolgen voor de voorzieningen,
- h. de wijze waarop over de fusie wordt gecommuniceerd,
- i. de wijze waarop de fusie wordt geëvalueerd, en
- j. een advies van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten over de wenselijkheid van de voorgestelde fusie.

De Commissie toetst daartoe of de fusie-effectrapportage voldoet aan de formele eisen die zij daaraan stelt. Op een aspect toetst de Minister echter ook materieel, namelijk of keuzevrijheid voldoende is gewaarborgd.

3. Motivatie fusie

In de fusie-effectrapportage geven de besturen kort samengevat aan wat de motieven voor de fusie zijn:

- Bestuurlijke continuïteit.
- Professionalisering van bestuur, intern toezicht, schoolleiding en leraren.
- Beter kunnen spreiden van financiële risico's om de continuïteit van de school beter te kunnen borgen.
- Betere mogelijkheid tot de verbetering en de borging van de kwaliteit van het onderwijs met behoud van het vrijeschool karakter.

4. Overwegingen van de Commissie

4.1 Legitimatie/draagvlak

Blijkens de wetsgeschiedenis (MvT, TK 2008-2009, 32040, nr. 3) is de fusie-effectrapportage primair een instrument voor de belanghebbenden om inzicht te krijgen in motieven, doelen en effecten van de fusie, en om daarop invloed te kunnen uitoefenen. Voor het bestuur dient de fusie-effectrapportage om draagvlak onder de belanghebbenden te verwerven. Het is een vorm van transparantie waarmee het bestuur zich verantwoordt over fusievoornemens.

Indien de fusie-effectrapportage de vereiste elementen bevat kunnen de belanghebbenden zich een goed oordeel vormen over de noodzaak of wenselijkheid van een fusie en zijn ze optimaal betrokken. Dat is het belangrijkste doel van de fusie-effectrapportage. Daarmee wordt ruimte gegeven aan de autonomie van instellingen.

Daarnaast is de fusie-effectrapportage een middel voor de minister om te toetsen of instellingen een zorgvuldig proces hebben doorlopen. Het gaat om de vraag of het voornemen om te fuseren voldoende is gelegitimeerd onder de belanghebbenden. De minister toetst daartoe of de fusie-effectrapportage voldoet aan de formele eisen die hij daaraan stelt. Op een aspect toetst de minister echter ook materieel, namelijk of keuzevrijheid voldoende is gewaarborgd.

De Commissie stelt vast dat de onderhavige fusie-effectrapportage de vereiste elementen bevat.

Zij constateert voorts dat de Raad van Toezicht van Stichting Vrijescholen Athena op 11 juni 2012 heeft ingestemd met de fusie, onder voorbehoud van de instemming van de minister van Onderwijs met de bestuursoverdracht van de vrijeschool Widar naar de Stichting Vrijescholen Athena, ingevolge de Wet Fusietoets in het onderwijs en de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs.

Zij constateert vervolgens dat de gezamenlijke gemeenschappelijke medezeggenschapsraad van Stichting Vrijescholen Athena en de medezeggenschapsraad van vrijeschool Widar op respectievelijk 12 juni 2012 en 18 mei 2012 hebben ingestemd met de fusie.

De Commissie tekent hierbij aan dat uit het vorenstaande niet expliciet blijkt dat nadat de fusie-effectrapportage is overgelegd tijdens een latere vergadering de besluitvorming over de wenselijkheid van de voorgenomen fusie heeft plaatsgevonden. Naar het oordeel van de Commissie dient, omwille van de zorgvuldigheid, de bespreking van de fusie-effectrapportage en de besluitvorming omtrent het voorgenomen fusiebesluit in twee afzonderlijke vergaderingen te geschieden. Echter, in het geval van de medezeggenschapsraad van vrijeschool Widar heeft de medezeggenschapsraad in haar instemmingsverklaring aangegeven dat zij op basis van aangeleverde stukken en toelichting daarop een goede indruk heeft gekregen van de intentie tot bestuurlijke overdracht en de route daar naartoe. De MR heeft onder meer kennis genomen van de notitie "bestuursoverdracht Vereniging vrijeschool onderbouw Groningen" van 10 februari 2012, zoals tevens toegelicht op de ALV van 24 januari 2012, het verslag van het onderzoek naar de Stichting Vrije Scholen Athena en de bijbehorende documenten zoals beschreven in Deel B en C van het door Peripatos opgestelde fusiedocument van 27 maart 2012, de toelichtingen tijdens de ALV. Ook in de fusie-effectrapportage staat vermeld dat de medezeggenschapsraad nauw betrokken is geweest bij het fusieproces.

Gezien het vorenstaande veronderstelt de Commissie dat de gewenste procedures alsnog zijn gevolgd.

Verder hebben burgemeester en wethouders van Almelo, Apeldoorn, Arnhem, Brummen, Deventer, Doetinchem, Emmen, Enschede, Groningen, Harderwijk, Leeuwarden, Meppel, Oldenzaal en Winterswijk positief geadviseerd over de voorgenomen fusie.

4.2 Keuzevrijheid

Hanteerbare schaalgrootte

In de Memorie van Toelichting is toegelicht dat in het algemeen in het primair onderwijs een bestuursomvang van tien scholen als een hanteerbare schaal wordt beschouwd, waarbij

aspecten van schoolnabijheid en menselijke maat goed zijn te combineren met doelmatigheid en efficiency.

De Commissie constateert in dit verband dat VSG het bestuur heeft over vrijeschool Widar met in totaal 202 leerlingen, terwijl de landelijk gemiddelde omvang per basisschool 220 leerlingen is.

Stichting Vrijescholen Athena heeft het bevoegd gezag over 12 basisscholen. Het totaal aantal leerlingen van deze basisscholen is 1545, zodat de gemiddelde omvang per basisschool 129 is. De beide gemiddelden liggen derhalve onder het landelijk gemiddelde.

Na de fusie heeft Stichting Vrijescholen Athena scholen met in totaal 1747 leerlingen onder haar beheer. Ook dit aantal ligt onder het referentieniveau van 2200 leerlingen.

De Commissie onderkent hier het algemene patroon waarbij een bestuur dat één school of een klein aantal scholen beheert een bestuurlijke fusie beoogt met een groter bestuur.

Effect op regionaal marktaandeel

VSG is het bevoegd gezag van één van de antroposofische levensbeschouwing uitgaande Vrije basisschool in de gemeente Groningen.

Stichting Vrijescholen Athena is het bevoegd gezag van 12 van de antroposofische levensbeschouwing uitgaande Vrije basisscholen in de gemeenten Almelo, Apeldoorn, Arnhem, Deventer, Doetinchem, Emmen, Enschede, Harderwijk, Leeuwarden, Meppel, Oldenzaal en Winterswijk. Na de voorgenomen fusie blijft Stichting Vrijescholen Athena over en komt de Widar vrijeschool onder dit bestuur te vallen.

Gezien de grote geografische spreiding van de betrokken vrijescholen is het gebied waar de fuserende besturen scholen in stand houden zeer ruim. In dit gebied zijn in totaal 78 andere schoolbesturen actief, waarbij veel van de bestaande denominaties vertegenwoordigd zijn. De vrijescholen nemen – uiteraard – in dit gebied een zeer klein marktaandeel in.

In dit gebied zijn 458 basisscholen en 32 speciale scholen voor basisonderwijs. Stichting Vrijescholen Athena krijgt na de fusie een marktaandeel van 3% van de basisscholen in het gebied (13 van de 458).²

Van een situatie als omschreven in artikel 10 van de Regeling is geen sprake. Om tot een oordeel te komen of op andere gronden sprake is van een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod als bedoeld in artikel 64c, eerste lid, van de WPO, weegt de Commissie de volgende aspecten mee.

De fuserende besturen hebben samen 1747 leerlingen op basisscholen onder hun bevoegd gezag. De overige besturen in het voedingsgebied hebben in totaal 103019 basisschoolleerlingen. Nu in het voedingsgebied in totaal 104766 leerlingen basisscholen bezoeken, heeft het door fusie ontstane bevoegd gezag een aandeel van 2% van het totaal aantal basisschoolleerlingen. Ook als de leerlingen op speciale scholen voor basisonderwijs worden meegeteld, heeft het door fusie ontstane bestuur een aandeel van 2%. De Commissie overweegt dat uit voormelde cijfers niet volgt dat – als gevolg van de fusie – een dermate concentratie in het aanbod optreedt, dat van onwenselijke effecten op de keuzevrijheid kan worden gesproken.

Aangezien het gebied waar de fuserende besturen scholen in stand houden enorm groot is, heeft de Commissie tevens gekeken naar de situatie in Groningen.

² Wanneer de speciale scholen voor basisonderwijs worden opgeteld bij de basisscholen dan heeft het nieuwe bestuur na de fusie nog steeds 3% van de scholen (13 van de 490).

In Groningen, de gemeente waar de Widarschool van VSG is gevestigd, heeft VSG nu alle leerlingen van de van de antroposofische levensbeschouwing uitgaande Vrije scholen. Het bestuur heeft 3% van de basisscholen (1 van de 39) en 2% van de leerlingen (202 van de 12122) in deze gemeente.³ Ook hier is dus evenmin sprake van een significante belemmering van de keuzevrijheid.

Mogelijke effecten op keuzevrijheid naar richting

In de gemeenten waar de fuserende besturen scholen in stand houden, resteren na de fusie nog scholen waar openbaar, zowel openbaar als protestants-christelijk, rooms-katholiek, protestants-christelijk, zowel protestants-christelijk als rooms-katholiek, interconfessioneel, reformatorisch, evangelisch, gereformeerd vrijgemaakt, algemeen-bijzonder, islamitisch onderwijs wordt gegeven. In de gemeente Groningen waar vrijeschool Widar staat zijn eveneens openbare, algemeen-bijzondere, rooms-katholieke, reformatorische en protestants-christelijke en gereformeerd-vrijgemaakte scholen. Echter, het nieuwe bestuur heeft straks alle van de antroposofische levensbeschouwing uitgaande Vrije basisscholen in de betrokken gemeenten onder haar hoede.

Zowel voor als na de fusie is er voor wat betreft de richting van deze scholen in elk van de betrokken gemeenten een monopoliepositie. In vrijwel alle gemeenten is het van de antroposofische levensbeschouwing uitgaande Vrije schoolonderwijs al voor de fusie in handen van Stichting Vrijescholen Athena. Na de fusie zal dit ook in Groningen het geval zijn.

Ook voor de fusie was dit voor alle gemeenten behalve Groningen het geval. In Groningen zal er voortaan niet meer door VGS maar door Stichting Vrijescholen Athena onderwijs van de betreffende richting worden geleverd.

Daarbij weegt de Commissie mee dat de gemeenten Apeldoorn, Leeuwarden, Arnhem, Enschede, Groningen en Deventer in een sterk stedelijk gebied vallen, Winterswijk, Almelo, Meppel, Oldenzaal, Harderwijk en Doetinchem in een matig stedelijk gebied en Emmen in een weinig stedelijk gebied. Dit is gebaseerd op de indeling van stedelijkheid op basis van de adressenomgevingsdichtheid zoals berekend en gepubliceerd door het CBS.

Verder kan er in alle betrokken gemeenten ook na de fusie behalve voor de van de antroposofische levensbeschouwing uitgaande Vrije school nog voor andere richtingen worden gekozen.

De fusie heeft dus op het punt van richting geen significante belemmering van de variatie van het onderwijsaanbod tot gevolg.

Mogelijke effecten op keuzevrijheid naar pedagogisch-didactische aanpak?

De bekostigingsgrondslag van de van de antroposofische levensbeschouwing uitgaande Vrije scholen ligt in het feit dat bij deze scholen geoordeeld is dat zij uitgaan van een bepaalde richting.

Binnen een richting kunnen in beginsel meerdere pedagogisch-didactische aanpakken bestaan. Echter, binnen de in het onderhavige geval aan de orde zijnde richting, is de commissie geen verscheidenheid aan pedagogisch-didactische aanpakken bekend.

Daarom concludeert de Commissie dat op het punt van pedagogisch-didactisch concept de fusie naar het oordeel van de Commissie geen significante belemmering oplevert voor de variatie van het onderwijsaanbod.

³ Wanneer basisscholen en basisschoolleerlingen worden opgeteld bij speciale scholen voor basisonderwijs en leerlingen van speciale scholen voor basisonderwijs dan heeft VGS op dit moment 2% van de scholen (1 van de 45) en opnieuw 2% van de leerlingen (202 van de 12773) in Groningen.

Na de fusie kan er behalve uit het onderwijs volgens de onderwijsmethode van de fuserende besturen nog voor dezelfde en andere pedagogisch-didactische aanpakken worden gekozen. Bij de zogenaamde Vrije scholen wordt niet alleen de onderwijsmethode, maar ook de inhoud van het onderwijs door de antroposofische grondslag bepaald. Hiervoor kan men nog slechts bij een bestuur terecht.

5. Conclusie

Het geheel overziend overweegt de Commissie dat de ouders door de voorgenomen fusie niet significant in hun keuzevrijheid worden belemmerd.

De marktpositie van het door fusie ontstane bestuur ligt voor wat betreft het aantal scholen (3 %) en het aantal leerlingen (2%) ruim beneden de norm van 50%. Verder is de omvang van het na fusie ontstane bestuur onder het referentieniveau van 2200 leerlingen.

Naast het ruime gebied Almelo, Apeldoorn, Arnhem, Deventer, Doetinchem, Emmen, Enschede, Groningen, Harderwijk, Leeuwarden, Meppel, Oldenzaal en Winterswijk heeft de Commissie ook gekeken naar de situatie in Groningen en geconcludeerd dat in deze stad de marktpositie van het door fusie ontstane bestuur voor wat betreft het aantal scholen en leerlingen op een zelfde aantal ligt.

Bovendien kan er na de fusie in de gemeenten waar de besturen die willen fuseren hun scholen in stand houden voor zowel het van de antroposofische levensbeschouwing uitgaande Vrijeschool onderwijs als voor nog diverse andere richtingen worden gekozen. Ook zijn er geen noemenswaardige veranderingen in de monopoliepositie binnen de richting. Voor wat betreft de richting is er dus geen sprake van een significante belemmering van de keuzevrijheid.

Ook op het punt van de pedagogisch-didactische aanpak levert de fusie mede gezien het ontbreken van differentiatie op dit gebied binnen deze richting geen significante belemmering op voor de variatie van het onderwijsaanbod.

6. Advies

Alles overwegende adviseert de Commissie de Minister om goedkeuring niet te onthouden aan de voorgenomen bestuurlijke fusie van VSG en Stichting Vrijescholen Athena.

Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag, 18 september 2012, door de Adviescommissie Fusietoets in het Onderwijs bestaande uit prof. dr. A.M.L. van Wieringen (voorzitter), mw. H.M.C. Dwarshuis-van de Beek en drs. R. de Boer.

De voorzitter,



prof. dr. A.M.L. van Wieringen