

ADVIES

Zaaknummer: OND-2013-7998 / AFO 66

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

- Stichting Invitare Openbaar Onderwijs (hierna te noemen: Stichting Invitare)¹, bevoegd gezag van negen openbare basisscholen met in totaal 1829 leerlingen in de gemeenten Bergen, Boxmeer, Cuijk, Gennep, Grave en Mill en Sint Hubert, en
- Stichting Buitengewoon Onderwijs Cuijk (hierna te noemen: Stichting Buitengewoon Onderwijs)² voor bijzonder neutraal onderwijs, bevoegd gezag van één speciale school voor basisonderwijs, De Wingerd, met in totaal 80 leerlingen in de gemeente Cuijk.

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

1. Aanvraag en proces

Op 31 januari 2013 is bij de Dienst Uitvoering Onderwijs, de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna te noemen: DUO) binnen gekomen het aanvraagformulier fusietoets met daarbij de fusie-effectrapportage, de adviezen van de betrokken gemeenten en de in de fusie-effectrapportage opgenomen verklaringen van onder meer de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad van Stichting Invitare en de medezeggenschapsraad van Stichting Buitengewoon Onderwijs. In de aanvraag verzoeken M.E. de Graaf van Stichting Buitengewoon Onderwijs en J.T.J. Bouwhuis, College van Bestuur van Stichting Invitare, namens genoemde besturen om goedkeuring voor een bestuurlijke fusie per 1 augustus 2013.

Bij brief van 19 februari 2013 is de ontvangst van de aanvraag schriftelijk bevestigd aan de aanvragers. De aanvraag is op 19 februari 2013 compleet bevonden door de Dienst Uitvoering Onderwijs en vervolgens aan de Commissie gezonden.

Bij brief van 12 januari 2013 heeft Stichting Buitengewoon Onderwijs Cuijk een verzoek tot omzetting naar openbaar onderwijs gedaan ten behoeve van de school “De Wingerd”.

Bij brief van 28 januari 2013 hebben burgemeester en wethouders van Cuijk aangegeven, dat zij hebben ingestemd met de omzetting van het bijzonder neutrale karakter van SBO De Wingerd naar openbaar onderwijs.

Bij brief van 21 februari 2013 is aan Stichting Buitengewoon Onderwijs meegedeeld dat goedkeuring wordt verstrekt voor de omzetting van de school voor speciaal basisonderwijs “De Wingerd” met ingang van 1 augustus 2013 naar een openbare school. Deze goedkeuring wordt verstrekt onder de voorwaarde van een positieve uitkomst van de zogenaamde fusietoets als bedoeld in artikel 64a van de wet met betrekking tot de aanvraag fusietoets van 31 januari 2013.

De Commissie heeft onder meer de volgende stappen ondernomen:

- Bestudering van de aanvraag vanuit de perspectieven legitimatie en keuzevrijheid;
- Onderzoek naar de schoolbestuurlijke en scholenstructurele situatie in het gebied;
- Onderzoek naar het marktaandeel;
- Beoordeling van de nieuwe schoolbestuurlijke situatie in het betreffende gebied.

¹ Het bevoegd gezagnummer van Stichting Invitare is 41443.

² Het bevoegd gezagnummer van Stichting Buitengewoon Onderwijs is 49766.

2. Motivatie fusie

In de fusie-effectrapportage geven de besturen diverse motieven voor de fusie aan:

De besturen hebben aangegeven het volgende te willen bereiken met de fusie:

- Krachten bundelen op het gebied van inzet expertise;
- Kwaliteitsverbetering door middel van scholing (Invitare academie) en leren van elkaar;
- Mobiliteit van personeel binnen basisonderwijs en speciaal basisonderwijs;
- Opvang eventuele boventaligheid via het overplaatsingsbeleid binnen de Stichting Invitare;
- Optimale samenwerking binnen WSNS Land van Cuijk;
- Samen sterk naar het nieuwe samenwerkingsverband SVPO 2507 in 2014;
- Ontwikkelen van ondersteuningstrajecten binnen de Stichting Invitare;
- Inzet deskundigheid en expertise van het personeel SBO binnen de basisscholen van Invitare met als doel het verbeteren van de kwaliteit van de ondersteuning (dyslexie, dyscalculie, gedragsregulering);
- Realiseren van meer 'thuisnabije ondersteuning' van de leerlingen binnen de Stichting Invitare;
- Ondersteuning op het gebied van Ondersteuningsprofielen;
- Samen inrichten van ondersteuningsarrangementen; van indiceren naar arrangeren;
- Ondersteuning vanuit SBO met betrekking tot ontwikkelingsperspectieven;
- Samen delen van verantwoordelijkheid van inzet van personeel van beide stichtingen;
- Gebruik maken van elkaars expertise en opgebouwde deskundigheid (hoogbegaafdheid);

Samengevat:

- Verder intensiveren van de huidige samenwerking
- Samen sterker in ondersteuning van leerlingen

3. Limitatieve goedkeuringsgrond artikel 64c, tweede lid, van de WPO

SBO De Wingerd is een bijzonder neutrale speciale school voor basisonderwijs, die thans valt onder het bestuur van Stichting Buitengewoon Onderwijs. Stichting Buitengewoon Onderwijs wil bestuurlijk fuseren met Stichting Invitare, een bestuur met negen openbare basisscholen. Aangezien een bijzonder en openbaar bestuur willen fuseren onder gelijktijdige omzetting van de richting van de bijzonder neutrale SBO-school naar een openbare SBO-school (kleurverschieten), is geen sprake van de vorming van een samenwerkingsbestuur, als bedoeld in artikel 17 van de WPO.

Nu de bestuurlijke fusie plaatsvindt onder gelijktijdige omzetting van de richting van SBO De Wingerd is de overdracht mogelijk. Er is immers sprake van één ondeelbaar moment waarop zowel omzetting als fusie plaatsvinden, waardoor de Stichting Invitare feitelijk geen bijzondere school in stand houdt. Evenmin is sprake van de vorming van een samenwerkingschool.

Bij brief van 21 februari 2013 heeft de minister van OCW aan Stichting Buitengewoon onderwijs meegedeeld dat – onder voorwaarde van een positieve uitkomst van de fusietoets met betrekking tot de aanvraag fusietoets van 31 januari 2013 – goedkeuring wordt verstrekt voor de gelijktijdig, op een ondeelbaar moment, met de bestuurlijke fusie plaatsvindende omzetting van de school voor speciaal basisonderwijs "De Wingerd" van een bijzondere naar een openbare school.

4. 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 of keuzevrijheid voldoende is gewaarborgd.

4.1. Interne legitimiteit

De Commissie stelt vast dat de onderhavige fusie-effectrapportage de vereiste elementen bevat. Zij constateert verder dat het bestuur van Stichting Buitengewoon Onderwijs en de Raad van Toezicht van Stichting Invitare op respectievelijk 14 januari 2013 en 19 januari 2013 hebben ingestemd met de fusie-effectrapportage en voorgenomen besturenfusie.

De Commissie constateert voorts dat de medezeggenschapsraad (hierna te noemen: MR) van Stichting Buitengewoon Onderwijs en de gezamenlijke gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (hierna te noemen: GMR) van Stichting Invitare op respectievelijk 7 januari 2013 en 19 januari 2013 hebben ingestemd met de voorgenomen bestuursoverdracht. De Commissie tekent hierbij aan dat uit het vorenstaande niet blijkt dat de bespreking van de fusie-effectrapportage en de besluitvorming over de wenselijkheid van de voorgenomen fusie in twee afzonderlijke vergaderingen hebben 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, uit de fusie-effectrapportage blijkt wel dat de RVT en GMR van stichting Invitare en het bestuur en MR van Stichting Buitengewoon Onderwijs vanaf het begin betrokken zijn geweest bij het proces. Het resultaat van de verschillende overleggen is steeds besproken in de reguliere RVT/bestuurs- en (G)MR vergaderingen.

De verschillende gremia hebben tijdens het proces verhelderingsvragen kunnen stellen om duidelijkheid te krijgen in de positieve en negatieve consequenties van een op handen zijnde fusie. Over een weer zijn presentaties gegeven in RVT/bestuurs-, (G)MR en teamvergaderingen om alle betrokkenen op de hoogte te brengen en te houden van de ontwikkelingen van het fusieproces. Gezien het vorenstaande veronderstelt de Commissie dat de gewenste procedures zijn gevolgd.

Ook het gemeenschappelijk orgaan van Stichting Invitare, waarin de raden van de gemeenten Bergen, Boxmeer, Cuijk, Gennep, Grave, Mill en St. Hubert zijn vertegenwoordigd, heeft op 9 januari 2013 positief geadviseerd ten aanzien van de fusie-effectrapportage en besturenfusie.

4.2. Externe legitimiteit

Burgemeester en wethouders van Bergen, Cuijk, Gennep, Mill en Sint Hubert, Grave en Boxmeer hebben positief geadviseerd over de voorgenomen fusie. Het College van Bestuur van Stichting Invitare heeft de fusie-effectrapportage na verkregen goedkeuring van Raad van Toezicht, instemming van betrokken (G)MR en positief advies van B&W van Bergen, Boxmeer, Cuijk, Gennep, Grave, Mill en St. Hubert en het Gemeenschappelijk Orgaan op 26 januari 2013 vastgesteld.

5. Schaalgrootte en keuzevrijheid

5.1. Hanteerbare schaalgrootte

In de Memorie van Toelichting is toegelicht dat 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 Stichting Buitengewoon Onderwijs één speciale school voor basisonderwijs met in totaal 80 leerlingen heeft. Stichting Invitare heeft het bevoegd gezag over 9 basisscholen met in totaal 1.829 leerlingen. De gemiddelde omvang per basisschool is daarmee 203 leerlingen. Dit aantal ligt iets onder het landelijk gemiddelde. Na fusie heeft bestuur Stichting Invitare 10 scholen met in totaal 1.909 leerlingen onder haar beheer. De bestuurlijke omvang ligt dus rond het referentieniveau dat de Commissie hanteert (i.e. 2.200 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.

5.2. Effect op regionaal marktaandeel

In de gemeenten waar de bij de voorgenomen fusie betrokken besturen scholen in stand houden, de gemeenten Bergen, Cuijk, Boxmeer, Gennep, Grave en Mill en Sint Hubert - zijn zes andere schoolbesturen actief. Van groot naar klein gaat het om:

- Optimus, Stichting voor Katholiek, protestants-christelijk primair onderwijs onderwijs, met 18 rooms-katholieke basisscholen, één protestants-christelijke basisschool en één rooms-katholieke speciale school voor basisonderwijs;
- Stichting Katholiek Onderwijs Maas en Niers, met één rooms-katholieke speciale school voor basisonderwijs en zes rooms-katholieke basisscholen;
- Stichting Primair Onderwijs Peelraam, met zes rooms-katholieke basisscholen;
- Stichting Katholieke Basisonderwijs Bergen, met zes rooms-katholieke basisscholen.
- Stichting Katholiek Onderwijs Vierlingsbeek, met vijf rooms-katholieke basisscholen;
- Stichting Protestants-Christelijk Onderwijs Boxmeer, met één protestants-christelijke basisschool;

Nu het totale onderwijsaanbod uit 55 scholen voor primair onderwijs bestaat, krijgen de fuserende besturen met 10 scholen een marktaandeel van 18%. In de gemeente Cuijk zullen de fuserende besturen na de fusie 36% van de scholen voor primair onderwijs hebben.

De fuserende besturen hebben samen 1.829 basisschoolleerlingen en 80 leerlingen op speciale scholen voor basisonderwijs. De overige scholen in het voedingsgebied hebben in totaal 7.701 basisschoolleerlingen en 234 leerlingen op speciale scholen voor basisonderwijs. Het door fusie ontstane bevoegd gezag krijgt een aandeel van 19% van het aantal leerlingen in het primair onderwijs.

5.3. Effect op keuzevrijheid naar en binnen de richting in het speciaal basisonderwijs

Uit de indeling van stedelijkheid van het CBS blijkt dat Bergen en Mill en Sint Hubert in landelijk gebied vallen, Boxmeer, Cuijk, Gennep en Grave in weinig stedelijk gebied vallen. Bij deze fusie is vooral van belang, dat ouders in het gebied die hun kind op een speciale school voor basisonderwijs willen of moeten plaatsen, gelet op specifieke aandacht die hun kind nodig heeft, nu de keuze hebben tussen twee rooms-katholieke speciale scholen voor basisonderwijs een bijzonder neutrale speciale school voor basisonderwijs. Er is voor ouders met kinderen in het speciaal basisonderwijs dus iets te kiezen qua signatuur. Deze keuzevrijheid mag niet verloren gaan als gevolg van deze fusie en hierop heeft de CFTO dan ook nauwkeurig gelet. Door het kleurverschieten van De Wingerd naar openbaar onderwijs blijft er in de regio voor ouders met kinderen in het speciaal basisonderwijs iets te kiezen qua signatuur: er blijft een alternatief voor rooms-katholiek speciaal basisonderwijs behouden. De fusie heeft dus op het punt van keuze binnen de richting geen significante belemmering van de variatie van het onderwijsaanbod tot gevolg.

5.4. Mogelijk effect op pedagogisch-didactische keuzevrijheid

Thans is er volgens de gegevens van DUO op de meeste scholen van Stichting Invitare en op de school van Stichting Buitengewoon Onderwijs sprake van een reguliere pedagogisch-didactische aanpak. Stichting Invitare heeft daarnaast nog een school met een Dalton/Jenaplanaanpak en een school met een Jenaplanaanpak. Dit blijft ook na de fusie zo. Ook na de fusie kan er in het betrokken gebied behalve voor de fuserende besturen ook voor scholen van andere besturen worden gekozen waar op grond van een reguliere pedagogisch-didactische aanpak onderwijs wordt gegeven en is er in het gebied nog bij een ander bestuur een Jenaplanaanpak voorhanden waaruit kan worden gekozen. Op het punt van pedagogisch-didactisch concept levert de fusie geen significante belemmering op voor de variatie van het onderwijsaanbod.

6. Rechtvaardigingsgronden

De CFTO heeft ook gekeken naar de aangedragen rechtvaardigingsgronden. Kort samengevat ontstaat daarbij het volgende beeld op hoofdlijnen.

Volgens prognoses van het ministerie van OCW zal er in Bergen sprake zijn van een krimp van 26%. Ook in de andere gemeenten is er sprake van krimp: Boxmeer (23%), Cuijk (11%), Gennep (23%), Grave (7%) en Mill en Sint Hubert (39%). Op basis van DUO-gegevens is gebleken dat de aantallen leerlingen van de scholen van Stichting Invitare boven de geldende opheffingsnormen zitten. Voor de

school van Stichting Buitengewoon Onderwijs gelden geen opheffingsnormen en de CFTO veronderstelt, dat de school met 80 leerlingen kan worden aangemerkt als relatief klein.

De CFTO heeft gekeken naar het huidige oordeel van de Inspectie van het Onderwijs over de kwaliteit op de school voor speciaal basisonderwijs en geconstateerd, dat deze school het vertrouwen heeft van de Inspectie van het Onderwijs. De inspectie heeft geen aanwijzingen dat er belangrijke tekortkomingen zijn in de kwaliteit van het onderwijs.

De Directie Rekenschap van de Inspectie heeft aangegeven dat Stichting Invitare en Stichting Buitengewoon Onderwijs bij hen niet bekend staan als financieel risicobestuur. Voor Stichting Buitengewoon Onderwijs geldt voor 2011 dat solvabiliteit (waarde: 0,9) en liquiditeit (waarde: 9,4) goed zijn, maar dat de rentabiliteit (waarde: -0,8) matig/voldoende is.

7. Conclusie

Het geheel overziend overweegt de Commissie dat de ouders door de voorgenomen fusie niet significant in hun keuzevrijheid worden belemmerd, gelet op het marktaandeel van 19% voor wat betreft het aantal scholen. Na de fusie kan er zowel in alle betrokken gemeenten tezamen als in Cuijk, waar de school van Buitengewoon Onderwijs is gevestigd, behalve voor openbaar onderwijs nog voor ten minste één andere richting worden gekozen. Voor wat betreft de speciale scholen voor basisonderwijs geldt dat voor de fusie ouders in het gebied kunnen kiezen uit een katholieke school voor speciaal basisonderwijs en een bijzonder-neutrale school voor speciaal basisonderwijs en dat na de fusie de keuze zal bestaan uit een katholieke en een openbare school voor speciaal basisonderwijs. Er blijft derhalve voor deze ouders iets te kiezen over.

8. Advies

Alles overwegende adviseert de Commissie de Minister om goedkeuring niet te onthouden aan de voorgenomen bestuurlijke fusie van Stichting Invitare en Stichting Buitengewoon Onderwijs.

Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag, 22 april 2013, 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