

Samenvatting

De Commissie Fusietoets Onderwijs adviseert de minister zijn goedkeuring aan de voorgenomen bestuurlijke fusie tussen de besturen Stichting Fluenta en Vereniging Christelijk Nationaal Schoolonderwijs niet te onthouden.

Aanvragers beogen met de voorgenomen fusie met name onverantwoorde risico's te voorkomen. Een adviesbureau dat VCNS heeft bijgestaan stelt dat voor een gezonde instandhouding van VCNS, zij minimaal 950 leerlingen onder haar bestuur dient te hebben.

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. Door de spreiding van de scholen over vier gemeenten, heeft Stichting Fluenta na de fusie een aandeel van het onderwijs van bijna 25%. Binnen de gemeente Nieuwegein verkrijgt Stichting Fluenta bijna 34% van het onderwijsaanbod. Binnen de richting verkrijgt Stichting Fluenta in de gemeente Nieuwegein een monopoliepositie. Binnen de vier gemeenten is nog een andere aanbieder van scholen naar protestants-christelijke richting. Ten aanzien van de keuzevrijheid merkt de commissie dan ook op dat er geen significante belemmering ontstaat als bedoeld in de Wet en Regeling.

De commissie heeft ook gekeken naar de fusie-motieven en een eerste oordeel gevormd over de noodzaak van de fusie aan de hand van de rechtvaardigingsgronden. De commissie vraagt zich echter af of deze fusie noodzakelijk is, nu alle scholen van VCNS zich ruim boven de opheffingsnorm bevinden. Daar komt bij dat de commissie de juistheid in twijfel trekt van de stelling van het adviesbureau dat minimaal 950 leerlingen onder het bestuur van VCNS zijn vereist om geen onverantwoorde risico's te lopen. Er zijn immers 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.

Nu er geen sprake is van een significante belemmering van de keuzevrijheid, ontbreekt het de commissie aan een (juridisch) instrumentarium om de minister op basis van onderzoek naar de rechtvaardigingsgronden 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.

ADVIES

Zaaknummer: **OND/2014/18574 – AFO118**

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

- Stichting Fluenta¹, bestuur van dertien protestants-christelijke scholen voor primair onderwijs, waaronder één speciale school voor basisonderwijs met in totaal 3.549 leerlingen;
- en
- Vereniging Christelijk Nationaal Schoolonderwijs (hierna: VCNS)², bestuur van drie protestants-christelijke basisscholen met in totaal 939 leerlingen.

VCNS beoogt haar scholen, die zijn gevestigd in Nieuwegein, over te dragen aan Stichting Fluenta, die haar scholen heeft verspreid over de gemeenten Houten (vier), IJsselstein (twee), Nieuwegein (drie) en Vianen (vier, waaronder de speciale school).

1. Aanvraag en proces

Het aanvraagformulier voor de bestuurlijke fusie van Stichting Fluenta en VCNS is bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO), de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, ontvangen op 16 mei 2014.

Bij brief van 18 juli 2014 is de ontvangst van de aanvraag bevestigd en zijn de aanvragers op de hoogte gesteld dat de aanvraag in behandeling is genomen. Bij brief van 13 augustus 2014 is de termijn met dertien weken verlengd.

2. Doel en motivatie fusie

Als reden voor de fusie hebben aanvragers aangegeven dat VCNS voor haar drie scholen krimp voorziet met de daarmee samenhangende risico's. VCNS in 2012 heeft een risicoverkenning laten uitvoeren door Haute Equipe B.V.³, waaruit volgt dat, volgens het bedrijf, het zelfstandig voortbestaan van de vereniging gaat leiden tot onverantwoorde risico's ten aanzien van exploitatie, besturing en

¹ Het bevoegd gezagnummer van de stichting is 41528.

² Het bevoegd gezagnummer van de vereniging is 24702.

³ Haute Equipe Partners in Public Finance is een adviesbureau voor overheden, onderwijs- en zorginstellingen.

kwaliteit. In dit rapport van 31 januari 2012 van Haute Equipe staat dat zij aanneemt dat 950 leerlingen de kritische grens is voor een gezonde instandhouding van VCNS. Daarnaast adviseert dat bureau negatief ten aanzien van het zelfstandig voortbestaan van VCNS. Na oriëntatie op partners voor samenwerking of een bestuursoverdracht, is Stichting Fluenta als meest voor de hand liggende fusiepartner naar voren gekomen, vanwege de identiteit en visie op het onderwijs, maar ook de gedeelde verantwoordelijkheid voor het onderwijs naar protestants-christelijke richting binnen Nieuwegein. Voor Stichting Fluenta zal de bestuurlijke fusie leiden tot een breder draagvlak voor bestuurs- en stafkosten, ruimere mogelijkheden voor personele mobiliteit en versterken van de strategische positie in de gemeente Nieuwegein leiden, maar tevens risicospreiding en financiële continuïteit, aldus de aanvragers.

3. Menselijke maat

Uit de parlementaire geschiedenis van de Wet fusietoets in het onderwijs⁴ blijkt dat de fusietoets is bedoeld om te bevorderen dat onderwijsinstellingen zich op een menselijke maat organiseren.⁵ Een menselijke maat houdt in dat een onderwijsinstelling overzichtelijk is, zodat de betrokkenen en de belanghebbenden zeggenschap en keuzevrijheid hebben en zich samen verantwoordelijk weten voor de onderwijsinstelling en de lijnen van besluitvorming kort zijn.

Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat schaalgrootte van de onderwijsorganisatie van invloed is op legitimatie van bestuur en de keuzevrijheid van leerlingen, ouders en deelnemers voor onder meer richting of pedagogische-didactische aanpak. Door schaalvergroting kan die menselijke maat onder druk komen te staan en kan een “democratisch gat” ontstaan.⁶ Dit democratisch gat ontstaat als de direct belanghebbenden bij de scholen zich niet langer eigenaar voelen van “hun” school, noch op relevante wijze een bijdrage kunnen leveren aan onder meer belangrijke besluitvorming van het bestuur van de school of instelling.

3.1 Beoordeling schaalgrootte

De commissie constateert dat de dertien scholen onder het bestuur van Stichting Fluenta zijn verspreid over vier gemeenten, te weten Houten, IJsselstein, Nieuwegein en Vianen. De scholen van VCNS zijn allen gevestigd in Nieuwegein. De hanteerbare schaal van tien scholen werd reeds voor de fusie door Stichting Fluenta met dertien scholen overschreden. Door de fusie met VCNS zal Stichting Fluenta met zestien scholen de hanteerbare schaal verder overschrijden. Stichting Fluenta is derhalve als relatief groot bestuur aan te merken.

Qua leerlingenaantallen is Stichting Fluenta nu verantwoordelijk voor 3.549 leerlingen. Het bestuur krijgt drie scholen erbij met 939 leerlingen. Door de fusie ontstaat een bestuur met ruim 4.450 leerlingen. Stichting Fluenta zelf overschrijdt in de huidige situatie reeds ruim de norm van 2.500 leerlingen, ontleend aan het rapport van de Onderwijsraad van november 2008⁷. Door de fusie zal het leerlingenaantal nog eens met bijna 1.000 leerlingen toenemen. De norm van 2.500 leerlingen is recent door de Tweede Kamer⁸ en door de staatssecretaris overgenomen.⁹ De gemiddelde schoolgrootte in Nederland is 220 leerlingen. Zowel Stichting Fluenta en VCNS zitten ruim boven dat gemiddelde, met respectievelijk 273 en 313 leerlingen. Het enkele feit dat met de voorgenomen fusie

⁴ Stb. 2011, 95.

⁵ Kamerstukken II 2008/09, 32 040, nr. 3.

⁶ Monique Turkenburg, *Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*, (rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau), Den Haag: juli 2008, p.20.

⁷ *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs* (Advies van de Onderwijsraad), Den Haag: november 2008, p. 10.

⁸ Kamerstuk II 2013/14, 32 288, nr. 375.

⁹ Kamerstukken II 2013/14, 31293, nr. 203.

een bestuur ontstaat met een omvang van ruim 4400 leerlingen, is evenwel op zichzelf geen aanleiding om te constateren dat door de voorgenomen fusie een belemmering ontstaat van de variatie in het onderwijsaanbod.

3.2 Beoordeling lijnen van besluitvorming

In de brief over de menselijke maat in het onderwijs van de minister van OCW uit 2008¹⁰ wordt ingegaan op het belang van voldoende legitimiteit van besturen: “Hoewel besluiten van besturen en instellingen draagvlak nodig hebben van interne en externe belanghebbenden, voelen deze zich vaak onvoldoende betrokken en vertegenwoordigd. Dit is zelfs het geval bij prioritaire belanghebbenden, zoals de ouders in het funderend onderwijs. Dat maakt de vraag naar de interne betrokkenheid en naar de maatschappelijke verankering van scholen relevant. De inzet van gemeenschapsgeld behoeft legitimatie. Maar legitimatie komt niet louter tot stand via de wet of van de overheid.”

De minister schrijft verder: “Die betrokkenheid [...] vergroot ook de kans op succes van de leerlingen en zorgt voor meer afstemming over de opvoeding en vorming van leerlingen. De Onderwijsraad signaleert dat mede als gevolg van de hierboven beschreven ontwikkelingen het bestuur wordt “weggeprofessionaliseerd”, waardoor ouders nauwelijks nog kunnen participeren in het bestuur.¹¹ Het is onze inzet om het bestuur dicht bij de ouders te houden of te brengen.” De Wet fusietoets draagt hier aan bij en moet er voor zorgen dat het bestuur dicht bij de ouders blijft.

De organisatiestructuur van Stichting Fluenta en van VCNS is op vergelijkbare wijze ingericht, beiden hebben een eenhoofdig bestuur en alle scholen hebben naast de directeur een adjunct-directeur of locatietoetscoördinator. Hierdoor zal er voor de ouders van VCNS niet veel wezenlijks veranderen, behalve dat er andere bestuurders en toezichthouders zullen zijn.

4. Interne en externe legitimiteit van het fusieproces

Uit de parlementaire geschiedenis volgt verder dat de fusie-effectrapportage (hierna: fer) primair een instrument is voor belanghebbenden om inzicht te krijgen in motieven, doelen en effecten van de fusie, en om daarop invloed te kunnen uitoefenen.¹² Voor het bestuur dient de fer om draagvlak onder de belanghebbenden te krijgen. Het is een vorm van transparantie waarmee het bestuur zich verantwoordt over fusievoornemens.

Indien de fer de vereiste elementen bevat kunnen belanghebbenden zich een goed oordeel vormen over de noodzaak of wenselijkheid van een fusie en zijn ze optimaal betrokken. Dat is het haar belangrijkste doel. Daarmee wordt ruimte gegeven aan de autonomie van instellingen. Daarnaast is de fer een middel 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. In artikel 64b, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Wet op het primair onderwijs (de WPO) is bepaald dat de aanvraag vergezeld gaat van een door de rechtspersoon of rechtspersonen opgestelde fer en een schriftelijke verklaring van instemming met de fusie door de betrokken medezeggenschapsraad.

4.1 Interne legitimiteit

Samen met de aanvraag heeft DUO van aanvragers de verklaringen van de betrokken medezeggenschapsorganen ontvangen. De gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (hierna: GMR) van VCNS heeft bij verklaring van 31 maart 2014 ingestemd met de voorgenomen besturenfusie met Stichting Fluenta. Tijdens de reguliere vergadering van de GMR op 12 maart 2014

¹⁰ Kamerstukken II 2008/09, 31 135, nr. 16.

¹¹ *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs* (Advies van de Onderwijsraad), Den Haag: november 2008, p.33.

¹² Kamerstukken II 2008/09, 32 040, nr. 3, p.11.

zijn vragen naar aanleiding van het onderzoek naar de voorgenomen fusie en de fer door de fusiebegeleider van een adviesbureau nader toegelicht. Daarnaast staat daarin dat een extra bespreking van de fer heeft plaatsgevonden op 31 maart 2014. Voorts staat in deze verklaring dat de GMR onder meer expliciet heeft ingestemd met een aantal aspecten, onder meer over de overgang van rechten en plichten van het personeel, maar ook van rechten en plichten in financiële zin als anderszins van VCNS. Tevens heeft de GMR op 4 april 2014 een tweede verklaring overgelegd, waarin staat dat de fer nogmaals is besproken in een extra vergadering en dat de GMR instemt met de fer. Daarbij heeft de GMR aangegeven dat zij opteert voor in ieder geval een periode van twee jaar, na de fusie, waarin afgevaardigden vanuit de huidige VCNS-scholen zitting zullen nemen in de gemeenschappelijk medezeggenschapsraad. Verder acht de GMR het wenselijk dat in die twee jaar door de nieuwe samengestelde GMR wordt onderzocht naar de grootte en wijze van samenstelling van deze nieuwe GMR om de kwaliteit te waarborgen in de toekomst. Ook de GMR van Stichting Fluenta heeft ingestemd met de fer en de voorgenomen fusie, blijkens de verklaring van 23 april 2014.

Gezien het feit van beide betrokken medezeggenschapsorganen instemmende verklaringen zijn ontvangen, heeft de CFTO geen aanleiding te veronderstellen dat de voorgenomen fusie intern draagvlak ontbeert.

4.2 Externe legitimiteit

Voor het succes van een fusie is van belang dat er naast interne legitimiteit ook sprake is van externe legitimiteit. Mede om die reden heeft de Tweede Kamer erop aangedrongen, dat bij een voorgenomen fusie ook advies moet worden gevraagd aan de colleges van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten. In het advies moet door de colleges worden ingegaan op de wenselijkheid van de voorgenomen fusie. Het advies maakt onderdeel uit van de fer.

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente IJsselstein heeft bij brief van 18 december 2013 positief geadviseerd ten aanzien van de voorgenomen fusie. Ook het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Vianen heeft bij brief van 18 februari 2014 aangegeven dat zij van mening is dat verdere professionalisering van schoolbesturen noodzakelijk is, hetgeen door fusie is te bewerkstelligen. Door de fusie kunnen risico's beter worden gespreid en de continuïteit kan beter worden gewaarborgd. Bij brief van 6 mei 2014 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Nieuwegein is medegedeeld dat dat zij geen wezenlijke veranderingen verwachten. De fusie heeft geen gevolgen voor de levensbeschouwelijke en pedagogische-didactische aanpak. Ten slotte heeft ook het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Houten bij besluit van 13 mei 2014 besloten positief te adviseren ten aanzien van de voorgenomen fusie tussen Stichting Fluenta en VCNS.

Gezien het vorenstaande heeft de CFTO geen aanleiding te veronderstellen dat de voorgenomen fusie extern draagvlak ontbeert.

5. Effect op keuzevrijheid

In artikel 64c, eerste lid, van de WPO wordt de fusietoets omschreven voor de sector primair onderwijs. De minister kan goedkeuring aan de fusieaanvraag 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.

Voor de uitoefening van de bevoegdheid van de minister zijn beleidsregels vastgesteld in de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs (hierna: de Regeling). Met artikel 10 van de Regeling wordt voorgeschreven 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(n) waarin de rechtspersoon scholen in stand houdt.

De CFTO toetst op basis van de bij de aanvraag overlegde gegevens en op basis van haar eigen onderzoek of sprake is van een significante belemmering van de keuzevrijheid door de voorgenomen fusie en als dit het geval is of de belemmering gerechtvaardigd is.

5.1 Effect op marktaandeel en regionale bestuursmacht

Stichting Fluenta heeft haar dertien scholen verspreid over vier gemeenten, namelijk: Houten, IJsselstein, Nieuwegein en Vianen. Binnen deze gemeenten behoort Stichting Fluenta tot één van de vijf grootste besturen. Het grootste bestuur dat binnen één van deze gemeenten actief is, is Stichting Openbaar Primair Onderwijs Alblasterwaard/Vijfheerenland met 24 scholen onder haar bestuur. Er zijn vijf besturen met vijf tot tien scholen onder hun bestuur en vier kleinere besturen, waaronder drie éénpitters. Binnen deze vier gemeenten zijn er 65 scholen voor primair onderwijs gehuisvest. Met dertien scholen, en na de fusie zestien scholen, heeft Stichting Fluenta een aandeel in het onderwijsaanbod van bijna 25%.

5.2 Effect op keuzevrijheid naar en binnen richting

Doordat de fusie alleen een wijziging binnen de gemeente Nieuwegein tot gevolg heeft, heeft de commissie ook gekeken welke de effecten de fusie aldaar heeft. Binnen de gemeente Nieuwegein zijn momenteel zes besturen actief met achttien scholen onder hun bestuur. Binnen de gemeente domineren met name Stichting katholiek primair onderwijs Nieuwegein met vijf scholen naar katholieke richting en Stichting ROBO IJsselstein en Nieuwegein met vijf scholen naar openbare signatuur. Zij hebben tezamen een marktaandeel van ruim 55% binnen de gemeente. Met drie scholen naar protestants-christelijke richting (een aandeel in het onderwijsaanbod van bijna 17%) is Stichting Fluenta qua grootte binnen de gemeente Nieuwegein samen met VCNS het derde respectievelijke het vierde bestuur. De overige twee besturen, een bestuur met zeven scholen op algemeen bijzondere grondslag en een éénpitter vertegenwoordigen tezamen een aandeel van het onderwijsaanbod van ruim 11%. Door de fusie zal het aandeel in het onderwijsaanbod van Stichting Fluenta in de gemeente Nieuwegein met bijna 17% procent toenemen naar ruim 33%. Door de fusie zullen ouders geen keuze meer hebben uit meerdere aanbieders van scholen naar protestants-christelijke richting. Stichting Fluenta verkrijgt immers alle scholen naar protestants-christelijke richting in de gemeente Nieuwegein. Binnen de vier betrokken gemeenten is er nog wel één ander bestuur actief dat acht scholen naar protestants-christelijke richting onder haar bestuur heeft, waarvan één is gevestigd in de gemeente Vianen.

5.3 Effect op keuzevrijheid naar pedagogische aanpak

Doordat aanvragers op hun scholen in de gemeente Nieuwegein het onderwijs vormgeven op basis van een regulier onderwijsconcept, zal de fusie qua keuzemogelijkheden naar pedagogisch-didactische aanpak geen wijzigingen tot gevolg hebben.

5.4 Conclusie effect op de keuzevrijheid

Binnen de betrokken gemeenten zal de voorgenomen fusie niet leiden tot een significant aandeel in het onderwijs. In het gebied waar de fusie effect sorteert, namelijk de gemeente Nieuwegein, constateert de commissie dat Stichting Fluenta ruim 33% van het onderwijsaanbod heeft en alle scholen naar protestants-christelijk richting onder haar bestuur heeft. In de gemeente Vianen is wel nog één andere aanbieder van een school naar protestants-christelijke richting gehuisvest. Het heeft de voorkeur van de commissie dat meerdere aanbieders binnen een richting binnen een gemeente actief zijn.

De commissie heeft geconstateerd dat de leerlingenaantallen op de scholen onder het bestuur van VCNS zich ruim boven de opheffingsnorm bevinden, ruim honderd leerlingen boven de vastgestelde norm voor de gemeente Nieuwegein. Nu de commissie geen noodzaak voor deze fusie ziet, verzoekt zij de betrokken besturen hun plannen te heroverwegen, zodat daarmee ook in de gemeente Nieuwegein de keuzevrijheid binnen de richting behouden blijft.

De aanneming van het adviesbureau dat een bestuur binnen het primair onderwijs minimaal een omvang van 950 leerlingen dient te hebben, volgt de commissie niet. Uit de informatie van DUO blijkt immers dat er meer dan 550 besturen binnen het primair onderwijs actief zijn met in totaal minder dan 950 leerlingen. Niet is gebleken dat dergelijke minder omvangrijke besturen vanwege hun omvang aan kwaliteit moeten inleveren. Evenmin is gebleken dat deze besturen geen gezond financieel beleid kunnen voeren.

De voorgenomen fusie leidt wel tot een toename van de omvang van een al relatief groot bestuur, waarbij in het gebied waarin de fusie haar voornaamste effect sorteert, namelijk binnen de gemeente Nieuwegein slechts één aanbieder voor onderwijs naar protestants-christelijk onderwijs overblijft. De voorgenomen fusie leidt evenwel niet tot een daadwerkelijke belemmering op van de variatie in het onderwijsaanbod op significante wijze in de zin van artikel 64c, eerste lid, van de WPO en artikel 10 van de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs.

6. Rechtvaardigingsgronden

In artikel 19 van de Regeling staat dat rechtvaardigingsgronden voor fusie in ieder geval kunnen zijn:

- de omstandigheid, dat bij het achterwege blijven van de fusie de continuïteit of de variatie van het onderwijsaanbod in gevaar komt;
- de omstandigheid dat bij het achterwege blijven van de fusie de kwaliteit van het onderwijs in redelijkheid niet geborgd kan worden, en
- de omstandigheid dat er binnen de beschikbare financiële middelen geen alternatieve mogelijkheden dan fusie te vinden zijn.

Deze opsomming is niet limitatief. De CFTO beoordeelt daarom altijd of door de fuserende besturen nog andere gronden zijn aangedragen die als rechtvaardiging kunnen dienen.

Hoewel er op basis van de hiervoor uitgevoerde analyse geen sprake is van een significante belemmering, worden de motieven voor fusie hieronder door de commissie kort behandeld om zo ook recht te doen aan de fusie-aanvraag.

6.1 Continuïteit

Uit de fer blijkt dat de voornaamste drijfveer voor de voorgenomen fusie in het verlengde ligt van de eerstgenoemde rechtvaardigingsgrond in artikel 19 van de Regeling, namelijk dat de voorgenomen fusie voorkomt dat de continuïteit van het onderwijsaanbod of de variatie hiervan in gevaar komt. Aanvragers hebben gesteld, dat zonder de voorgenomen fusie onverantwoorde risico's ontstaan voor de exploitatie, besturing en de kwaliteit van de scholen van VCNS, het latende bestuur.

De CFTO constateert echter dat, op teldatum 1 oktober 2013, geen van de scholen die thans onder het bestuur van VCNS vallen zich onder de opheffingsnorm¹³ bevindt. In de regeling is de norm immers voor de gemeente Nieuwegein vastgesteld op 180 leerlingen. Een directe bedreiging van de continuïteit is thans op basis van de gegevens van DUO niet aan de orde.

¹³ Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van 8 december 2012, nr. DUO/OND/ODS-2012/60909 M, houdende aanpassing van de stichtings- en opheffingsnormen voor het basisonderwijs in 2013 (Regeling aanpassing van de stichtings- en opheffingsnormen voor het basisonderwijs in 2013)

Het verloop van de leerlingenaantallen laat het volgende beeld zien:

	2009	2010	2011	2012	2013
Prinses Christinaschool	161	145	126	0	0
Koningin Julianaschool	452	423	379	338	305
Koningin Beatrixschool	311	310	302	307	287
Prinses Margrietschool	242	251	249	358	347

Weliswaar is het leerlingenaantal op Koningin Julianaschool heel sterk gedaald, maar ook die school bevindt zich nog ruim boven de opheffingsnorm van 180 leerlingen. De Prinses Margrietschool laat een groei zien, die samenhangt met de opheffing van de Prinses Christinaschool per 1 augustus 2012¹⁴. Vooralsnog is de commissie van oordeel dat op dit moment de noodzaak voor een fusie vanwege dreiging van de continuïteit van het onderwijs aan de scholen ontbreekt. De scholen hebben ieder een omvang van ruim boven het landelijke gemiddelde, waardoor beëindiging van de bekostiging op basis van bekostigingsvoorwaarden op korte of middellange termijn is niet aan de orde. 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.

Zoals reeds opgemerkt onder 5.1 volgt de commissie de aannahme van Haute Equipe van 950 leerlingen als kritische ondergrens voor een schoolbestuur in het primair onderwijs niet, nu is gebleken dat ruim 550 besturen met minder leerlingen actief zijn.

Of deze rechtvaardigingsgrond door aanvragers aannemelijk is gemaakt, doet beperkt ter zake nu uit de overwegingen hiervoor is gebleken dat geen sprake is van een belemmering van de variatie in het onderwijsaanbod op significante wijze (zie paragraaf 5). De commissie constateert evenwel dat op basis van de beschikbare informatie een rechtvaardiging op grond van een dalend leerlingenaantal onwaarschijnlijk lijkt. Het lijkt de CFTO dat de continuïteit van het bestuur en de drie scholen van VCNS niet dusdanig in het geding is, dat een bestuurlijke overname via fusie met een groter bestuur in de regio op grond hiervan nodig is.

6.2. Kwaliteit

De CFTO heeft voor deze fusie-aanvraag gekeken naar de beschikbare openbare informatie op de website van de Inspectie van het onderwijs (hierna: inspectie). Uit de rapporten van de inspectie blijkt dat aan alle scholen, zowel onder het bevoegd gezag van VCNS als van Stichting Fluentia, het basisarrangement is toegekend, waaruit blijkt dat de scholen het vertrouwen van de inspectie geniet. Nu geen sprake is van een significante belemmering en de scholen tot op heden het vertrouwen van de Inspectie hebben, heeft de commissie dit aspect niet verder onderzocht.

6.3 Financiële motieven

Blijkens openbare financiële gegevens van DUO¹⁵ zijn de financiële kengetallen van beide besturen op het punt van de liquiditeit en solvabiliteit als goed te kwalificeren. Voor beide besturen de solvabiliteitsratio's 1 en 2 en de liquiditeitsratio voor beide besturen t in de periode 2008 tot en met 2012 voldoen aan de normen die de Inspectie van het Onderwijs hiervoor stelt¹⁶. De rentabiliteit van Stichting Fluentia vertoont in de afgelopen vijf jaar een wisselend beeld, maar ligt in 2012 weer boven de signaleringsgrens. De rentabiliteit van VCNS geeft eveneens een wisselend beeld. Hoewel de

¹⁴ De Prinses Christinaschool is een nevenvestiging van de Prinses Margrietschool geworden.

¹⁵ DUO, *Open onderwijsdata*, financiële gegevens primair onderwijs.

¹⁶ Zie Beleidsregel Financieel toezicht po en vo 2011, vastgesteld door de minister van OCW op 10 november 2011, waar de volgende signaleringswaarden zijn vastgesteld:

- Liquiditeit 0,5 of lager;
- Rentabiliteit meerjarig 0 of lager ;
- Solvabiliteit 0,2 of lager.

rentabiliteit de laatste twee jaar niet boven de signaleringsgrens is uitgekomen, is deze in 2012 ten opzichte van 2011 verbeterd. De solvabiliteit van beide besturen is niet onder de signaleringswaarde gekomen. De besturen staan niet onder verhoogd of hoog financieel toezicht van de inspectie.

Bevoegd gezag	Jaar	Liquiditeit	Rentabiliteit	Solvabiliteit I	Solvabiliteit II
Stichting Fluentia	2008	1,88	1	0,55	0,72
	2009	1,84	-0,6	0,55	0,72
	2010	2,17	-1	0,55	0,72
	2011	2,23	-0,9	0,57	0,73
	2012	2,39	1,1	0,54	0,71
VCNS	2008	2,55	0,6	0,62	0,79
	2009	2,42	-1,6	0,6	0,78
	2010	3,01	0	0,69	0,8
	2011	3,23	-1,3	0,69	0,81
	2012	3	-0,6	0,71	0,8

Nu geen sprake is van een significante belemmering als bedoeld in artikel 64c, eerste lid, van de WPO en de Regeling, ziet de commissie geen aanleiding om dit nader te onderzoeken.

7. Conclusie

Aanvragers beogen met de voorgenomen fusie naar eigen zeggen met name onverantwoorde risico's te voorkomen. Een adviesbureau dat VCNS heeft bijgestaan stelt dat voor een gezonde instandhouding van VCNS, zij minimaal 950 leerlingen onder haar bestuur dient te hebben. De betrokken GMR hebben zonder voorbehoud ingestemd met de voorgenomen fusie. De GMR van VCNS geeft in haar verklaring aan dat zij opteert voor ten minste een afvaardiging van het personeel en een ouder van de huidige scholen onder VCNS, en daarnaast acht zij het wenselijk de grootte en wijze van de toekomstige samenstelling te onderzoeken, zodat de kwaliteit in de toekomst kan worden gewaarborgd. CFTO heeft daarom geen aanleiding om aan te nemen dat de fusie of het fusieproces interne legitimatie ontbeert. Dat geldt eveneens voor de externe legitimatie. De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Houten, IJsselstein, Nieuwegein en Vianen hebben immers positief geadviseerd.

Keuzevrijheid

De commissie merkt op dat Stichting Fluentia 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 Fluentia met drie toe naar zestien. Door de spreiding van de scholen over vier gemeenten, heeft Stichting Fluentia na de fusie een aandeel van het onderwijs van bijna 25%. Binnen de gemeente Nieuwegein verkrijgt Stichting Fluentia ruim 33% van het onderwijsaanbod. Binnen de richting verkrijgt Stichting Fluentia in de gemeente Nieuwegein een monopoliepositie. Binnen de vier gemeenten is nog een andere aanbieder van scholen naar protestants-christelijke richting. Louter qua aandeel van het onderwijsaanbod komt de commissie tot de conclusie dat geen sprake is van een significante belemmering.

Rechtvaardigingsgronden

De commissie heeft twijfels over de noodzaak van deze fusie, nu alle scholen van VCNS zich ruim boven de opheffingsnorm bevinden. 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 en de uitkomsten daarvan een betekenisvolle rol in de advisering te geven. 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.

Daar komt bij dat commissie de juistheid van de stelling van het adviesbureau dat minimaal 950 leerlingen onder het bestuur van VCNS zijn vereist om geen onverantwoorde risico's te lopen, in twijfel trekt. Er zijn immers 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.

Nu er geen sprake is van een significante belemmering, zal de commissie geen nader onderzoek verrichten naar de redenen achter deze fusie, maar om recht te doen aan de fusie-aanvraag, zijn tevens de motieven hieronder kort besproken. 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. Zoals reeds opgemerkt onder 5.1 volgt de commissie de aanname van Haute Equipe van 950 leerlingen als kritische ondergrens voor een schoolbestuur in het primair onderwijs niet, nu is gebleken dat ruim 550 besturen met minder leerlingen actief zijn. Uit de rapporten van de Inspectie blijkt dat alle scholen, die vallen onder het bevoegd gezag van één van beider besturen het vertrouwen van de Inspectie genieten. Evenmin is gebleken dat de besturen onder aangepast toezicht van de directie Rekenschap staan geregistreerd.

Alles overwegend oordeelt de commissie dat er geen sprake van een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod. Het ontbreekt de commissie aan (juridisch) instrumentarium om de minister in die gevallen waarin geen sprake is van een significante belemmering van een mogelijk negatief advies te voorzien, zo ook in deze zaak, want al lijkt er geen directe noodzaak voor een besturenfusie, de letter van de wet- en regelgeving verzet zich niet tegen het doorgaan van deze fusie.

8. Advies

Alles overwegende adviseert de Commissie Fusietoets Onderwijs de minister van OCW om goedkeuring niet te onthouden aan de bestuurlijke fusie tussen Stichting Fluenta en Vereniging Christelijk Nationaal Schoolonderwijs waarbij het bestuur van de drie scholen van de vereniging aan Stichting Fluenta wordt overgedragen.

Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag, 8 september 2014, door de Commissie Fusietoets in het Onderwijs.

Namens deze,
de voorzitter,



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