

Samenvatting advies

De Commissie Fusietoets Onderwijs adviseert de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om zijn goedkeuring niet te onthouden aan de bestuurlijke fusie tussen Stichting Speciaal Onderwijs Leiden en Stichting Zorgverlening 's Heeren Loo, waarbij het bestuur van (V)SO De Duinpieper / Het Duin aan Stichting Speciaal Onderwijs Leiden wordt overgedragen.

Met de fusie beogen aanvragers onder meer de kwaliteit van het onderwijs, de daarbij behorende leerlingenzorg en arbeidstoeleiding te versterken. Daarnaast bestaat voor (V)SO de Duinpieper / Het Duin een grote bestuurlijke afstand tot het eigen bevoegd gezag, dat haar focus meer op de zorg heeft dan op het onderwijs. Door de fusie sluit de Duinpieper zich bij een organisatie aan, waarbinnen veel kennis over onderwijsregelgeving bestaat en waar men volledig op het onderwijs is gericht. Gezamenlijk optrekken geeft regionaal een steviger positie en biedt betere garanties voor de continuïteit van onderwijs en begeleiding.

Ten aanzien van de menselijke maat overweegt de commissie dat de school deel gaat uitmaken van een veel kleiner bestuur, dat puur gericht is op onderwijs en ook nog in dezelfde soort, namelijk speciaal onderwijs met een aanbod in cluster 3. De totale omvang van Stichting Speciaal Onderwijs Leiden is ook na de fusie overzichtelijk met drie scholen.

Er bestaat voor de commissie geen aanleiding voor de conclusie dat de voorgenomen fusie intern draagvlak ontbeert. Ook de colleges van burgemeester en wethouders van de bij de fusie betrokken gemeenten Leiden en Noordwijk hebben positief geadviseerd.

Om te kunnen bepalen of daadwerkelijk sprake is van een significante belemmering heeft de commissie het relevante fusiegebied bepaald aan de hand van gegevens over de herkomst van de leerlingen, het door aanvragers aangeduide gebied waarbinnen de fusie zijn effect heeft en welke regio de samenwerkingsverbanden bedienen. De commissie heeft het fusiegebied vastgesteld op de regio Duin- en Bollenstreek, regio Leiden en de gemeente Alphen aan den Rijn. Binnen dit fusiegebied zijn drie besturen actief die onderwijs verzorgen binnen cluster 3. Door de fusie stijgt het marktaandeel van Stichting Speciaal Onderwijs Leiden van 66% naar 88% in termen van het aantal meervoudig gehandicapte leerlingen en voor wat betreft het onderwijs voor zeer moeilijk lerende kinderen stijgt het aandeel met bijna 39% tot 68%. Aangezien Stichting Speciaal Onderwijs Leiden door de bestuursoverdracht binnen het cluster 3 onderwijs een dominante positie in de regio verkrijgt, constateert de commissie dat sprake is van een significante belemmering als bedoeld in artikel 66c, eerste lid, van de Wet op de expertisecentra.

Voorts heeft de commissie gekeken of in dit geval omstandigheden aan de orde zijn, die maken dat het ontstaan van de significante belemmering gerechtvaardigd is. De commissie heeft daarbij willen wegen of een zelfstandig bestaan van (V)SO De Duinpieper / Het Duin mogelijk zou zijn geweest op de langere termijn. In dat geval zou namelijk een pure "defusie" of "splitsing" te prefereren zijn boven de aangevraagde bestuursoverdracht. Hoewel de omvang van (V)SO De Duinpieper / Het Duin de afgelopen vijf jaren stabiel is geweest en de school er op basis van de beschikbare informatie kwalitatief en financieel goed voor lijkt te staan, is het naar het oordeel van de commissie op de langere termijn - gelet op de invoering van Passend Onderwijs – gerechtvaardigd met het oog op continuïteit om deze bestuursoverdracht toe te staan.

Daarbij weegt voor de commissie zwaar mee, ten faveure van de fusie-aanvraag, dat de afsplitsing van (V)SO De Duinpieper / Het Duin van een zeer grote en landelijk opererende zorginstelling, en het onderbrengen van de school onder een gespecialiseerd bestuur een begrijpelijke ontwikkeling is voor de kwaliteit van het onderwijs, gelet op de bevindingen uit het Onderwijsverslag 2011-2012, van april 2013, ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs en vanuit de optiek van de menselijke maat. Behoud van de menselijke maat is immers een belangrijk doel van de Wet fusietoets.

Zaaknummer OND/2014/23030/**AFO 135**

Inzake de aanvraag voor de bestuurlijke fusie tussen:

- Stichting Speciaal Onderwijs Leiden¹, bevoegd gezag van twee scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs op algemeen bijzondere grondslag in Leiden met 436 leerlingen;
- Stichting Zorgverlening 's Heeren Loo², bevoegd gezag van (V)SO De Duinpieper/Het Duin, een protestants-christelijke school in de gemeente Noordwijk met 209 leerlingen.

Na de fusie zal Stichting Speciaal Onderwijs Leiden haar naam wijzigen in Stichting Speciaal Onderwijs Leiden en Duin- en Bollenstreek. Stichting Zorgverlening 's Heeren Loo zal (V)SO De Duinpieper / Het Duin overdragen aan Stichting Speciaal Onderwijs Leiden. De overige twee scholen onder het bevoegd gezag van Stichting Zorgverlening 's Heeren Loo zijn het VSO Emaus College, gevestigd in de gemeente Ermelo en VSO De Lasenberg, gehuisvest in de gemeente Soest met tezamen 361 leerlingen. Deze scholen worden niet overgedragen aan Stichting Speciaal Onderwijs Leiden.

1. Aanvraag en proces

Op 28 juli 2014 is bij de Dienst Uitvoering Onderwijs, de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: DUO) de fusieaanvraag ingediend. Bij de aanvraag waren op dat moment de volgende documenten gevoegd: een fusie-effectrapportage (hierna: FER), instemmende verklaringen van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden (hierna: (g)mr), en de verklaring van het College van burgemeester en wethouders van de gemeenten Leiden. De verklaring van het College van burgemeester en wethouders van Noordwijk ontbrak, zoals ook door de aanvragers onderkend. Zij hebben op dat moment laten weten, dat deze verklaring op een later moment zou worden toegezonden. Bij brief van 10 september 2014 heeft het College van burgemeester en wethouders van Noordwijk positief geadviseerd, hetgeen de aanvragers op dezelfde dag aan DUO hebben laten weten. De aanvraag kan vanaf dan als volledig worden beschouwd.

Bij brief zijn aanvragers vervolgens op de hoogte gesteld dat de aanvraag door DUO compleet is verklaard en ter advisering is doorgestuurd aan de Commissie Fusietoets Onderwijs (hierna: CFTO). Bij brief van 13 oktober 2014 heeft DUO aanvragers in kennis gesteld van het feit dat de beslistermijn op grond van artikel 66d, tweede lid, van de Wet op de expertisecentra (hierna: WEC) wordt verlengd. Bij e-mail van 20 november 2014 is het rapport 'Fusieonderzoek SSOL – De Duinpieper/ Het Duin' van juni 2014 door aanvragers overgelegd.

De CFTO 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.

2. Achtergrondinformatie en doelen voor fusie

2.1 Achtergrond

In 2008 is Stichting Speciaal Onderwijs Leiden ontstaan door een besturenfusie van drie scholen voor speciaal onderwijs. Al deze scholen waren gevestigd in Leiden. Per 1 januari 2014 is De Weerklank

¹ Bevoegd gezag nummer 41805

² Bevoegd gezag nummer 21712

als cluster 2 voorziening overgedragen aan de Koninklijke Auris groep. Stichting Speciaal Onderwijs Leiden is sindsdien het bevoegd gezag van de Korte Vlietschool en Mytyschool de Thermiek.

2.2 Doelen voor fusie

Met de fusie beogen de aanvragers de kwaliteit van het onderwijs, de daarbij behorende leerlingenzorg en arbeidstoeleiding te versterken. Daarnaast bestaat voor (V)SO De Duinpieper / Het Duin een grote bestuurlijke afstand tot het eigen bevoegd gezag, dat haar focus meer op de zorg heeft dan op het onderwijs. Door de fusie sluit (V)SO De Duinpieper / Het Duin zich bij een organisatie aan, waarbinnen veel kennis over onderwijsregelgeving aanwezig is en waar men volledig op het onderwijs is gericht. Stichting Speciaal Onderwijs Leiden en (V)SO De Duinpieper / Het Duin zijn binnen de nieuwe samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs relatief kleine spelers tussen de besturen voor het reguliere primair en voortgezet onderwijs. Gezamenlijk optrekken geeft regionaal een stevigere positie en biedt betere garanties voor de continuïteit van onderwijs en begeleiding. Voor de (V)SO Duinpieper / Het Duin geldt dat de aparte samenwerkingsverbanden voor PO en VO extra druk leggen op de organisatie, aldus aanvragers.

3. Menselijke maat

Uit de parlementaire geschiedenis van de Wet fusietoets in het onderwijs³ blijkt dat de fusietoets is bedoeld om te bevorderen dat onderwijsinstellingen zich op een menselijke maat organiseren.⁴ 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 vervolgens dat schaalgrootte van de onderwijsorganisatie van invloed is op legitimatie van bestuur en de keuzevrijheid van leerlingen, ouders en studenten voor het onderwijs dat het best bij hen past. Door schaalvergroting kan die menselijke maat onder druk komen te staan en kan een “democratisch gat” ontstaan.⁵ 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 de instelling.

3.1 Beoordeling schaalgrootte

De sector speciaal onderwijs is op zichzelf relatief kleinschalig georganiseerd, vergeleken met sectoren als het basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Vaak zijn er meerdere nevenvestigingen en locaties, allen onder hetzelfde brinnummer geregistreerd. In dit geval gaat het om een bestuur met twee cluster 3 scholen, waarbij een derde cluster 3 school wordt gevoegd. Voor de scholen die thans onder het bevoegd gezag van Stichting Speciaal Onderwijs Leiden vallen verandert er weinig. Voor de Duinpieper verandert er meer, in die zin dat zij momenteel onder een grote zorgorganisatie valt waar de focus op de zorg ligt in plaats van op het (speciaal) onderwijs, aldus de aanvragers. Na de voorgenomen fusie zal zij in vergelijking met het huidige bestuur onder een veel kleiner bestuur vallen dat daarnaast uitsluitend speciaal onderwijs verzorgt. De commissie ziet de verandering van bevoegd gezag voor de school en het toetreden tot een organisatie waarvan de focus is gericht op het verzorgen van onderwijs als een positieve ontwikkeling. Het betreft immers een groep leerlingen, die is aangewezen op extra onderwijsvoorzieningen, hetgeen ook betrokkenheid van het bestuur vraagt. Daarbij weegt mee, dat uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat zogeheten “bovensectorale besturen” (bijvoorbeeld een combinatie van zorg en onderwijs) en “intersectorale besturen” (bijvoorbeeld primair en speciaal onderwijs) meer risico's hebben op kwalitatief zwakke tot zeer zwakke scholen, zo blijkt uit het Onderwijsverslag 2011-2012⁶. In het rapport staat: 'Er zijn besturen die niet alleen onderwijsinstellingen onder zich hebben, maar ook andere organisaties. Het gaat hierbij voornamelijk om besturen in het (voortgezet) speciaal onderwijs die

³ Stb. 2011, 95.

⁴ Kamerstukken II 2008/09, 32 040, nr. 3.

⁵ 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.

⁶ Inspectie van het Onderwijs, 'De staat van het onderwijs' Onderwijsverslag 2011-2012, van april 2013

jeugdzorg-instellingen of justitiële inrichtingen onder zich hebben. Bij deze besturen lijkt zich eenzelfde situatie voor te doen als bij de besturen die scholen in meerdere sectoren hebben, namelijk dat het percentage (langdurig) zwakke scholen hoger ligt dan bij besturen die uitsluitend scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs onder zich hebben. Ook bij deze besturen leiden de uiteenlopende wet- en regelgeving en het ontbreken van voldoende focus en deskundigheid waarschijnlijk tot grotere risico's.

Bij een bestuur dat zich uitsluitend richt op onderwijs is, gezien het vorenstaande, aannemelijk dat de kans op kwalitatief beter onderwijs groter is dan bij een bestuur dat tevens andere sectoren bedient. Dat een bestuur zijn focus op de zorg heeft, brengt ook andere risico's met zich mee, in die zin dat bij de dagelijks bestuurders van een school meer taken worden neergelegd, waardoor zij hun aandacht zullen moeten spreiden. Een gespecialiseerd bestuur kan daarom de kwaliteit van het onderwijs ten goede komen. Uit de informatie op de website van Stichting Zorgverlening 's Heeren Loo blijkt dat het een organisatie betreft die zorg, begeleiding, ondersteuning en behandelvormen biedt aan mensen met een verstandelijke beperking. Onderwijs is daar niet expliciet in opgenomen, waaruit het beeld van aanvragers, dat de focus op de dienstverlening rondom de zorg ligt, wordt versterkt. Gezien hetgeen in het rapport van de inspectie van het onderwijs staat, ziet de commissie geen bezwaar in de wens van beide besturen om in dit geval de Duinpieper / Het Duin onder een bevoegd gezag te brengen, dat zich in die wet- en regelgeving voor het speciaal onderwijs heeft gespecialiseerd en ook daarin deskundige is. Het bestuur zal na de fusie het bevoegd gezag vormen van drie scholen met 645 leerlingen.

3.2. Interne organisatie van het onderwijs en lijnen van besluitvorming

In de brief over de menselijke maat in het onderwijs van de minister van OCW uit 2008⁷ 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: *“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.”*⁸ *Het is onze inzet om het bestuur dicht bij de ouders te houden of te brengen.”*

Ook in recente stukken is van beleidswege een dergelijke positie ingenomen getuige de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 23 mei 2014, waarin een aanpassing van de Regeling wordt voorgesteld voor situaties waarin de voorgenomen fusie wordt ingegeven door demografische krimp. *“De fusietoets is een instrument voor het behoud van de menselijke maat in het onderwijs. Door teveel fusies kan de keuzevrijheid in het onderwijs in het gedrang komen. [...] De afstand tussen het bestuur en de werkvloer mag niet zo groot worden dat de legitimiteit van het bestuur in het geding komt.”*⁹

Voor ouders en leerlingen op de voorzieningen die vallen onder het bevoegd gezag van Stichting Speciaal Onderwijs Leiden zal de fusie weinig verandering teweeg brengen. Het verkrijgende bestuur is niet voornemens een extra bestuurslaag te introduceren. Bij (V)SO De Duinpieper / Het Duin vormen de algemeen directeur en de locatiedirecteur samen het management. Voor ouders en leerlingen van (V)SO De Duinpieper / Het Duin alsmede voor de Medezeggenschapsraad (hierna: de MR) zullen de lijnen helderder en korter zijn. Raadplegen van de website van Stichting Zorgverlening 's Heeren Loo, huidige bevoegd gezag van de Duinpieper, duidt op een meer op de zorggeoriënteerde organisatie. Een kleine organisatie die zowel heeft te maken met aansluitende sectoren in het primair én voortgezet onderwijs heeft dan ook baat bij een bestuurder die zich volledig bezighoudt met het onderwijs dan wel daaraan gerelateerde zaken. Naast (V)SO De Duinpieper / Het Duin vallen nog twee scholen onder het bevoegd gezag van 's Heeren Loo, namelijk het VSO Emanuelcollege te

⁷ Kamerstukken II 2008/09, 31 135, nr. 16.

⁸ *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs* (Advies van de Onderwijsraad), Den Haag: november 2008, p.33.

⁹ Kamerstukken II 2013/14, 31 293, nr. 203, p. 8.

Ermelo en VSO De Lasenberg te Soest. Alle scholen hebben een eigen MR en er is een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (hierna: GMR). Los van de geografische afstand tussen de in de GMR zitting hebbende leden, is het voor een regionale GMR beter mogelijk om in te spelen op aspecten die zich in de regio voordoen. Bovendien is (V)SO De Duinpieper / Het Duin de enige school onder het bevoegd gezag van Stichting Zorgverlening 's Heeren Loo die ook onderwijs verzorgt aan vier tot twaalf jarigen.

4. Beoordeling interne en externe legitimiteit

Uit de parlementaire geschiedenis¹⁰ blijkt dat de 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. 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 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 FER. Daarmee wordt ruimte gelaten voor de autonomie van instellingen. Daarnaast is de FER 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. In artikel 66b, eerste lid, aanhef en onder b, van de WEC 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 MR dan wel GMR

4.1 Interne legitimatie

In de verklaring van de GMR van 4 juli 2014 van Stichting Speciaal Onderwijs Leiden staat dat instemming wordt verleend met de voorgenomen fusie. Er zijn meerdere nieuwsbrieven uitgegaan, waarin over de fusie is gecommuniceerd. In de verklaring van de MR van de Duinpieper van 20 juli 2014 staat dat de MR verheugd is om unaniem instemming te verlenen aan de voorgenomen fusieplannen. De MR is van mening dat de fusie een positieve stap voorwaarts is in de verdere ontwikkeling van de mogelijkheid tot kwalitatief onderwijs in de Bollenstreek. Ook in het licht van invoering van passend onderwijs en de daaruit nieuw ontstane samenwerkingsverbanden is deze fusie belangrijk voor de positionering van De Duinpieper, aldus de MR.

Gezien het vorenstaande bestaat voor de commissie geen aanleiding voor de conclusie dat de voorgenomen fusie intern draagvlak ontbeert.

4.2 Externe legitimatie

In de verklaring van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Leiden van 15 juli 2014 staat dat het collegebestuur de aanwezigheid van (V)SO onderwijs van hoge kwaliteit noodzakelijk acht. Hierdoor krijgt elke inwoner van Leiden onderwijs dat aansluit bij ieders mogelijkheden, talenten en capaciteiten. Door bundeling van krachten kan de kwaliteit van het (zeer moeilijk lerend) onderwijs, de daarbij behorende leerlingenzorg en arbeidstoelating door de fusie worden versterkt, aldus het collegebestuur. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Leiden adviseert daarom positief ten aanzien van deze voorgenomen fusie. Bij brief van 10 september 2014 heeft ook het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Noordwijk positief geadviseerd. In aanvulling op hetgeen ook door het collegebestuur van Leiden is aangedragen, overweegt het collegebestuur dat ook een toenemende focus op het speciaal onderwijs, alsmede de sterkere positionering van speciaal onderwijs binnen samenwerkingsverband PO en VO in de Duin- en Bollenstreek, een belangrijke aanleiding voor hem is om de fusievoornemens te steunen.

Gezien het vorenstaande bestaat voor de commissie geen aanleiding voor het oordeel dat de voorgenomen fusie het aan extern draagvlak ontbeert.

¹⁰ Kamerstukken II 32 040, 2008/09, nr. 3, p.11.

5. Effect op keuzevrijheid

Artikel 66c, eerste lid, van de WEC is nader uitgewerkt in de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs (de Regeling). Voor de bestuurlijke fusie staat in artikel 12 van de Regeling dat daar *in ieder geval* sprake van is als een marktpositie ontstaat waarbij de door de voorgenomen bestuurlijke fusie ontstane rechtspersoon meer dan 50% van het onderwijsaanbod van de betreffende onderwijssoort in het speciaal onderwijs respectievelijk het voortgezet speciaal onderwijs in Nederland verzorgt, zonder dat daarvoor een aannemelijke rechtvaardigingsgrond aanwezig is.

In de toelichting op deze bepaling staat: *'Gezien de schaal en spreiding van het (voortgezet) speciaal onderwijs is niet gekozen voor een toetsdrempel als in het basisonderwijs. De belemmering voor fusie is in ieder geval significant indien als gevolg van de bestuurlijke fusie een marktpositie ontstaat die meer dan 50% van het onderwijsaanbod van de betreffende onderwijssoort in Nederland beslaat. [...] Het percentage van 50% wordt gehanteerd, omdat op deze wijze voorkomen wordt dat één bestuur als gevolg van de fusie meer dan de helft van het onderwijs in Nederland in handen heeft. Dit wordt van belang geacht om de kwaliteit van het onderwijs voldoende te borgen'*.

Bij bestuurlijke fusies binnen het speciaal onderwijs voor de beoordeling van het effect van de voorgenomen fusie op de keuzevrijheid wordt met de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs (de Regeling) aangesloten bij het aandeel in het onderwijsaanbod op landelijke niveau. Daarmee is nog geen uitspraak gedaan over het effect van een voorgenomen fusie vanuit het perspectief van de belangrijkste belanghebbenden bij het onderwijs: de ouders en de leerlingen; dus vanuit een regionaal perspectief op een redelijke afstand van de woonplek van ouders. De commissie heeft dat ook toegepast bij eerdere beoordelingen van de effecten van bestuurlijke fusies in het speciaal onderwijs op de keuzevrijheid.¹¹ In lijn met deze eerdere adviezen wordt ook de huidige aanvraag beoordeeld.

5.1 Bepaling fusiegebied

Gelet op het vorenstaande is het nodig het gebied, waarbinnen de fusiebeweging plaatsvindt, af te bakenen. Aan de hand van een aantal factoren bepaalt de commissie het relevante fusiegebied. Ten eerste kijkt de commissie per school naar de herkomst van de leerlingen en het totaal aantal leerlingen. Gemeenten waaruit ten minste 10% van dat totaal aantal leerlingen afkomstig is, worden mede tot het fusie gebied gerekend. Op Mytyschool de Thermiek zijn 287 leerlingen ingeschreven, dat betekent dat de gemeenten waarin tenminste 29 leerlingen van deze school staan ingeschreven, tot het fusiegebied wordt gerekend. De gemeenten Alphen aan den Rijn, Katwijk en Leiden vallen derhalve onder het fusiegebied. De gemeenten waar tenminste 10% van de leerlingen op de Korte Vlietschool vandaan komen zijn Leiderdorp en Leiden. Bij de Duinpieper komt ten minste 10% van de leerlingen uit de gemeenten Katwijk, Noordwijk en Teylingen.

Daarnaast kijkt de commissie tevens naar het gebied dat door de aanvragers en bijvoorbeeld de betrokken colleges van burgemeester en wethouders wordt beschouwd als het relevante gebied. In de FER staat dat het doel is gespecialiseerd onderwijsaanbod op de verschillende locaties in Leiden en Duin- en Bollenstreek in stand te houden. In de verklaring van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Noordwijk staat dat door de fusie een sterkere positionering van het speciaal onderwijs binnen het samenwerkingsverband primair en voortgezet onderwijs in de Duin- en Bollenstreek van belang wordt geacht.

Ten slotte kijkt de commissie naar het gebied dat de betrokken samenwerkingsverbanden bedienen. Het samenwerkingsverband de Duin- en Bollenstreek omvat de volgende gemeenten: Hillegom, Katwijk, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout, Teylingen. Het samenwerkingsverband regio Leiden heeft haar werkgebied binnen de volgende gemeenten: Leiden, Voorschoten, Leiderdorp, Zoeterwoude, Kaag en Braassem, Wassenaar en Oegstgeest.

Gezien het vorenstaande stelt de commissie van het relevante fusiegebied vast op de volgende regio's dan wel gemeenten: regio Duin- en Bollenstreek (Hillegom, Katwijk, Lisse, Noordwijk,

¹¹ Zie de casussen AFO60, AFO75 en AFO92 op www.cfto.nl

Noordwijkerhout, Teylingen) regio Leiden (Leiden, Voorschoten, Leiderdorp, Zoeterwoude, Kaag en Braassem, Wassenaar en Oegstgeest) en de gemeente Alphen aan den Rijn. Dit is al met al een groot geografisch gebied vanuit het perspectief van ouders, die willen kunnen kiezen uit minimaal twee onderwijsbesturen voor speciaal onderwijs binnen redelijk te bereizen afstand voor hun kinderen.

5.2 Bepaling aandeel in het aanbod

In het fusiegebied zijn er acht besturen die (voortgezet) speciaal onderwijs binnen cluster 2, 3 en 4 aanbieden op tien verschillende scholen. Het aantal besturen dat cluster 3 onderwijs verzorgt is beperkt tot drie besturen. Binnen het fusiegebied is naast de bij de fusie betrokken scholen nog een cluster 3 voorziening te weten Prisma in Alphen aan den Rijn, vallend onder het bevoegd gezag van Scope scholengroep. Scope Scholengroep¹² heeft naast deze school voor speciaal onderwijs tevens twaalf scholen voor primair onderwijs in en rondom Alphen aan den Rijn, vier vestigingen voor het voortgezet onderwijs en een praktijkschool eveneens in Alphen aan den Rijn gevestigd. Binnen het fusiegebied zijn derhalve vier cluster 3 voorzieningen, waarvan er na de voorgenomen fusie drie onder het bevoegd gezag van Stichting Speciaal Onderwijs Leiden vallen.

(V)SO De Duinpieper / Het Duin verzorgt onderwijs aan zeer moeilijk lerende kinderen en meervoudig gehandicapte kinderen. Daaronder wordt verstaan zeer moeilijk lerende kinderen met een lichamelijke handicap. De Korte Vlietschool kent een vergelijkbare samenstelling van leerlingen. Op Mytylschool De Thermiek wordt onderwijs gegeven aan langdurig zieke en somatische kinderen. Daarnaast wordt onderwijs gegeven aan kinderen met een lichamelijke handicap of meervoudig handicap. Op Prisma kunnen ook kinderen die zeer moeilijk leren en meervoudig gehandicapte leerlingen onderwijs volgen.

Stichting Speciaal Onderwijs Leiden verkrijgt drie van de vier cluster 3 voorzieningen in de regio. Er zijn in totaal 233 leerlingen die meervoudig gehandicapt zijn, waarvan er 207 op de bij de fusie betrokken scholen staan ingeschreven. Door de fusie neemt het aandeel derhalve toe van 66% naar 88%. In totaal zijn er op de drie van de vier cluster 3 voorzieningen 402 zeer moeilijk lerende leerlingen, waarvan er thans bijna 39% onderwijs volgt op (V)SO De Duinpieper / Het Duin, 29% op de Korte Vlietschool en de overige 32% staan ingeschreven bij Prisma. Na de fusie neemt het aandeel van Stichting Speciaal Onderwijs Leiden voor wat betreft het onderwijs voor zeer moeilijk lerende kinderen toe met bijna 39% tot 68%.

Uit het vorenstaande leidt de commissie af dat Stichting Speciaal Onderwijs Leiden na de fusie zowel binnen cluster 3 als binnen het onderwijssoort meer dan 50% van het aanbod in handen krijgt gemeten in termen van het totaal aantal leerlingen dat dergelijk onderwijs volgt in het relevante fusiegebied.

De commissie is gezien het vorenstaande van oordeel dat sprake is van een significante belemmering van de keuzevrijheid voor ouders die behoefte hebben aan vormen van het zogeheten cluster 3 onderwijs in het fusiegebied, in de zin van de Wet op de expertisecentra en artikel 12 van de Regeling.

5.3 Keuzevrijheid naar richting

Ten aanzien van de identiteit naar richting staat in het document 'fusieonderzoek SSOL-De Duinpieper / Het Duin' van juni 2014 dat de stuurgroep van het onderzoek heeft geconstateerd dat de brede wens leeft om in de nieuwe situatie de protestants-christelijk grondslag van de (V)SO De Duinpieper / Het Duin ten volle te respecteren en de ruimte te bieden voor identiteit. Daarnaast heeft de stuurgroep geconstateerd dat in artikel 4 van de huidige statuten van Stichting Speciaal Onderwijs Leiden rekening wordt gehouden met de (mogelijke) aanwezigheid van een school van andere levensbeschouwelijk signatuur. Ook in de borging van de identiteit op de langere termijn is voorzien, doordat in deze bepaling is opgenomen dat in verband met de zorg voor de levensbeschouwelijke identiteit van de onder de stichting ressorterende individuele scholen het bestuur zich kan laten adviseren door een Identiteitscommissie per school. Taak, samenstelling en werkwijze van een dergelijke commissie worden geregeld in een reglement, waarin tevens is vastgesteld hoe de positie en relatie met het bestuur is geregeld.

¹² Bevoegd gezag nummer 40530.

Gezien het vorenstaande is naar het oordeel van de commissie de protestants-christelijke identiteit van (V)SO De Duinpieper/ het Duin voldoende gewaarborgd. Bovendien geldt, dat blijkens de Wet fusietoets richting in het algemeen minder van belang wordt geacht in het speciaal onderwijs als het gaat om de vrijheid van ouders om te kiezen voor een onderwijsbestuur of school.

6. Rechtvaardigingsgronden

Artikel 19 van de Regeling omschrijft de 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.

Het gaat hier niet om een limitatieve opsomming, zodat eventuele andere aangevoerde redenen voor fusie voor honorering in aanmerking kunnen komen, mede afhankelijk van de mate waarin zij kunnen worden herleid tot één van de (ruim geformuleerde) rechtvaardigingsgronden in voormeld artikel.

6.1 Continuïteit in samenhang met passend onderwijs

De commissie wil allereerst de wens respecteren van de school (V)SO De Duinpieper / Het Duin in Noordwijk om uit het bestuurlijk verband te treden waarin zij zich nu bevindt, namelijk binnen een zeer grote zorginstelling waarvan de school het gevoel heeft dat die onvoldoende aandacht heeft voor de school in kwestie. Dit is vanuit de optiek van de menselijke maat een goed te begrijpen stap.

De vraag waar de commissie zich dan voor geplaatst ziet, is of een stap naar afsplitsing ook gepaard moet gaan met een vervolgstap zoals de gevraagde fusie met het overnemende bestuur voor speciaal onderwijs in Leiden. Door deze fusiepartner te kiezen, ontstaat in het gebied immers een dominante positie in dit type onderwijs. Dat zou minder het geval zijn gewenst als (a) (V)SO De Duinpieper / Het Duin was verzelfstandigd in de vorm van een school met een eigen onderwijsbestuur of (b) (V)SO De Duinpieper / Het Duin een fusie zou hebben aangevraagd met bijvoorbeeld een bestuur voor basisonderwijs.

De commissie heeft met het oog op het alternatief van uitsluitend afsplitsing zonder fusie gekeken hoe levensvatbaar dan wel kwetsbaar een puur zelfstandige school voor cluster 3 onderwijs met iets meer dan 200 leerlingen is, zoals (V)SO De Duinpieper / Het Duin. Hoewel het leerlingenaantal op (V)SO De Duinpieper / Het Duin de afgelopen vijf jaar stabiel is gebleven¹³, is het met de komst van passend onderwijs, waarmee wordt beoogd leerlingen zoveel mogelijk binnen het reguliere onderwijs op te vangen, waarschijnlijk dat (V) SO De Duinpieper / Het Duin het moeilijk zal krijgen om zelfstandig voort te bestaan. Dat vermoeden wordt versterkt door de omstandigheid dat op (V)SO De Duinpieper / Het Duin voor twee onderwijssoorten onderwijs wordt verzorgd aan leerlingen in zowel de leeftijd vier tot twaalf jarigen als in de leeftijdscategorie twaalf tot achttien jarigen. In de onderstaande tabel wordt dit inzichtelijk gemaakt:

	onderwijssoort	SO (4-12)	VSO (12-18)	subtotaal	totaal
Duinpieper	Meervoudig gehandicapt	22	31	53	209
	Zeer moeilijk lerend	64	92	156	

Ondanks de omstandigheid dat de school niet bijzonder klein is binnen het speciaal onderwijs, ziet de commissie evenwel dat hierin op termijn een risico schuilt voor de continuïteit nu beide besturen ook in hun totale omvang qua scholen zijn beperkt. De commissie kan derhalve de wens om deze fusie aan te gaan en de school onder te brengen bij een reeds bestaand onderwijsbestuur billijken. Een ander punt is echter of de keuze voor dit specifieke onderwijsbestuur met hetzelfde type onderwijs dan wenselijk is voor het behoud van keuzevrijheid. Ook om andere redenen zou een keuze voor een regulier bestuur met enkele basisscholen in de regio Noordwijk wellicht te prefereren zijn. Het gaat

¹³ Totaal aantal leerlingen
De Duinpieper

2009	2010	2011	2012	2013
205	203	195	209	209

echter ver om de wens tot fusie niet te honoreren, als dat in de praktijk ertoe moet leiden dat (V)SO De Duinpieper / Het Duin dan met andere onderwijsbesturen een fusie-traject zou moeten opstarten dat mogelijk ook niet tot een succesvol traject zou leiden. Alles afwegend vindt de commissie de aangevraagde fusie van deze school met het bestuur Stichting Speciaal Onderwijs Leiden dan ook gerechtvaardigd met het oog op continuïteit, ook in het licht van de invoering van passend onderwijs.

6.2 Kwaliteit van het onderwijs

Alle bij de fusie betrokken scholen genieten het vertrouwen van de Inspectie van het Onderwijs en hebben allemaal een basisarrangement toegekend gekregen. Eén van de overige scholen onder het bevoegd gezag van Stichting Zorgverlening 's Heeren Loo staat onder verscherpt toezicht.

6.3 Financiële continuïteit

Uitsluitend de rentabiliteit van Stichting Speciaal Onderwijs Leiden is voor het eerst onder de signaleringswaarde¹⁴ in 2012. Niet is gebleken dat de fusie onevenredige financiële risico's met zich meebrengt, nu uit navraag bij de directie Rekenschap heeft uitgewezen dat geen van beide besturen onder verscherpt toezicht van de Inspectie staat. Bovendien staat in rapport 'Fusieonderzoek SSOL- De Duinpieper / Het Duin' van juni 2014 dat de financiële balanspositie van Stichting Speciaal Onderwijs Leiden en Stichting Zorgverlening 's Heeren Loo goed tot zeer goed zijn. Stichting Speciaal Onderwijs Leiden sloot 2013 af met een positief saldo, waardoor het eigen vermogen met € 420.000,- is toegenomen. (V)SO de Duinpieper/ Het Duin realiseerde eveneens een positief saldo. In 2013 is gezien het vorenstaande de financiële positie van beide organisaties verbeterd. Voor 2014 heeft (V)SO de Duinpieper / Het Duin een sluitende begroting, Stichting Speciaal Onderwijs Leiden komt uit op een klein tekort van € 5.000,- op de begroting. Hieruit blijkt niet dat ten aanzien van de financiën de continuïteit wordt bedreigd.

St. 's Heeren Loo	jaar	liquiditeit	Rentabiliteit	Sol.1	Sol. 2
	2008	3,75	0,2	0,48	0,75
	2009	2,98	1,2	0,51	0,7
	2010	3,05	0,3	0,62	0,71
	2011	2,46	1,2	0,58	0,66
	2012	2,4	1,3	0,57	0,66
Stichting Speciaal Onderwijs Leiden	2008	3,09	5	0,63	0,73
	2009	3,1	3,8	0,65	0,74
	2010	3,14	2,8	0,71	0,75
	2011	3,55	1,2	0,73	0,78
	2012	3,27	-5	0,65	0,77

7. Conclusie

Het bevoegd gezag van Stichting Zorgverlening 's Heeren Loo beoogt een overdracht van de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van (V)SO De Duinpieper / Het Duin – een school voor cluster 3 onderwijs met iets meer dan 200 leerlingen - aan Stichting Speciaal Onderwijs Leiden.

Met de fusie beogen aanvragers de kwaliteit van het onderwijs, de daarbij behorende leerlingenzorg en arbeidstoeleiding te versterken. Daarnaast bestaat voor (V)SO de Duinpieper / Het Duin een grote bestuurlijke afstand tot het eigen bevoegd gezag, dat haar focus meer op de zorg heeft dan op het onderwijs. Door de fusie sluit (V)SO De Duinpieper / Het Duin zich bij een organisatie aan, waarbinnen veel kennis over onderwijsregelgeving bestaat en waar men volledig op het onderwijs is gericht. Stichting Speciaal Onderwijs Leiden en (V)SO de Duinpieper / Het Duin zijn binnen de samenwerkingsverbanden relatief kleine spelers tussen de besturen voor het reguliere primair en

¹⁴ 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;
- Solvabiliteit 0,2 of lager.

voortgezet onderwijs. Gezamenlijk optrekken geeft regionaal een steviger positie en biedt betere garanties voor de continuïteit van onderwijs en begeleiding.

De commissie beoordeelt de fusie-aanvraag als volgt:

a) Menselijke maat: de school gaat deel uitmaken van een veel kleiner bestuur, dat puur gericht is op onderwijs en ook nog in dezelfde soort, namelijk speciaal onderwijs met een aanbod in cluster 3. In het algemeen is de commissie, onder verwijzing naar het rapport van de inspectie van het onderwijs¹⁵, van oordeel dat scholen beter zijn gesitueerd binnen een bestuur voor onderwijs dan binnen een bestuur voor een zorginstelling. De commissie ziet dan ook geen bezwaar in de keuze van (V)SO De Duinpieper / Het Duin om zich aan te willen sluiten bij een gespecialiseerd bestuur, nu aanvragers in de FER expliciet aangeven dat de focus van Stichting Zorgverlening 's Heeren Loo op de zorg en niet op het onderwijs ligt.

De totale omvang van Stichting Speciaal Onderwijs Leiden is ook na de fusie overzichtelijk met drie scholen. Binnen de sector speciaal onderwijs is dit een bestuur van gemiddelde omvang. De commissie beziet de fusie in dit licht positief vanuit de optiek van het behoud van de menselijke maat in het onderwijs.

b) Legitimiteit: er bestaat voor de commissie geen aanleiding voor de conclusie dat de voorgenomen fusie intern draagvlak ontbeert. Ook de colleges van burgemeester en wethouders van de bij de fusie betrokken gemeenten Leiden en Noordwijk hebben positief geadviseerd.

c) Keuzevrijheid: teneinde te kunnen bepalen of daadwerkelijk sprake is van een significante belemmering heeft de commissie het relevante fusiegebied bepaald aan de hand van gegevens over de herkomst van de leerlingen, het door aanvragers aangeduide gebied waarbinnen de fusie zijn effect heeft en welke regio de samenwerkingsverbanden bedienen. De commissie heeft het fusiegebied vastgesteld op de regio Duin- en Bollenstreek, regio Leiden en de gemeente Alphen aan den Rijn. Binnen dit fusiegebied zijn drie besturen actief die onderwijs verzorgen binnen cluster 3. Door de fusie stijgt het marktaandeel van Stichting Speciaal Onderwijs Leiden van 66% naar 88% in termen van het aantal meervoudig gehandicapte leerlingen en voor wat betreft het onderwijs voor zeer moeilijk lerende kinderen stijgt het aandeel met bijna 39% tot 68%. Stichting Speciaal Onderwijs Leiden is het enige bestuur in de regio dat ook onderwijs verzorgt aan lichamelijk gehandicapte leerlingen en langdurige zieke of somatische leerlingen. Aangezien Stichting Speciaal Onderwijs Leiden door de bestuursoverdracht binnen het cluster 3 onderwijs een dominante positie in de regio verkrijgt, constateert de commissie dat sprake is van een significante belemmering als bedoeld in artikel 66c, eerste lid, van de Wet op de expertisecentra.

d) Rechtvaardigingsgronden: de commissie heeft voorts gekeken of in dit geval omstandigheden aan de orde zijn die maken dat de fusie toch doorgang zou moeten hebben en derhalve gerechtvaardigd is - ondanks het ontstaan van de dominante positie. De commissie heeft daarbij willen wegen of een zelfstandig bestaan van (V)SO De Duinpieper / Het Duin mogelijk zou zijn geweest op de langere termijn. In dat geval zou namelijk een "defusie" of "splitsing" te prefereren zijn geweest boven de aangevraagde bestuursoverdracht. Hoewel de omvang van (V)SO De Duinpieper / Het Duin de afgelopen vijf jaren stabiel is geweest en de school er op basis van de beschikbare informatie kwalitatief en financieel goed voor lijkt te staan, is het naar het oordeel van de commissie op de langere termijn - gelet op de invoering van Passend Onderwijs - gerechtvaardigd met het oog op continuïteit om deze bestuursoverdracht toe te staan.

Daarbij weegt voor de commissie zwaar mee, ten faveure van de fusie-aanvraag, dat de afsplitsing van (V)SO De Duinpieper / Het Duin van een zeer grote en landelijk opererende zorginstelling, en het onderbrengen van de school onder een gespecialiseerd bestuur een begrijpelijke ontwikkeling is voor de kwaliteit van het onderwijs, gelet op de bevindingen uit het Onderwijsverslag 2011-2012, van april 2013, ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs en vanuit de optiek van de menselijke maat. Behoud van de menselijke maat is immers een belangrijk doel van de Wet fusietoets.

¹⁵ Zie noot 6.

8. Advies

Alles overwegende adviseert de Commissie Fusietoets Onderwijs de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om zijn goedkeuring niet te onthouden aan de bestuurlijke fusie tussen Stichting Speciaal Onderwijs Leiden en Stichting Zorgverlening 's Heeren Loo, waarbij het bestuur van (V)SO De Duinpieper / Het Duin aan Stichting Speciaal Onderwijs Leiden wordt overgedragen.

Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag, 25 november 2014, door de Commissie Fusietoets Onderwijs.

Namens de Commissie Fusietoets Onderwijs,
voorzitter,



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