

SAMENVATTING ADVIES

Aanvragers zijn voornemens per 1 januari 2015, of zoveel later toestemming wordt ontvangen, het bevoegd gezag over Basisschool De Kei over te dragen aan Stichting Christelijk Onderwijs Twenterand e.o., waarna de school per 1 augustus 2015 zal worden gefuseerd met de Christelijke Basisschool De Rand.

De CFTO concludeert het volgende:

- Er is sprake van een kleine fusie tussen twee basisscholen in een krimpgebied. Wanneer bestuursoverdracht en institutionele fusie gelijktijdig zouden plaatsvinden zou de voorliggende bestuursoverdracht niet toetsplichtig zijn.
- Er is sprake van voldoende interne en externe legitimiteit. De medezeggenschapsorganen van beide besturen heeft ingestemd met de voorgenomen fusie.
- Als gevolg van de fusie verandert de bestuursomvang van SCOT in beperkte mate. Het aantal leerlingen stijgt beperkt van ca. 2.300 naar 2.400, een toename van zo'n vier procent.
- Door de voorgenomen fusie verdwijnen de keuzemogelijkheden voor ouders in het dorp Aadorp. Door de bestuursoverdracht gaat het aantal aanbieders terug van twee naar één. Op termijn zal in het dorp één school resteren. Binnen de gemeente is er echter als gevolg van de voorgenomen bestuursoverdracht duidelijk geen sprake van een significante belemmering van de keuzevrijheid, uitgaande van de beleidsregels van de minister van OCW. In de gemeente Almelo verkrijgt SCOT door de fusie een aandeel in het onderwijsaanbod van vier procent.
- De daltonaanpak van Basisschool De Kei blijft na de bestuursoverdracht aan SCOT en de institutionele fusie met CBS De Rank behouden.
- In het fusiegebied is sprake van een sterke demografische krimp. De krimp in de gemeente Almelo bedraagt zeven procent. Voor de dorpskern Aadorp is dit percentage veel hoger, namelijk bijna 24 procent.

Alles overwegende adviseert de Commissie Fusietoets Onderwijs de minister van OCW zijn goedkeuring aan de voorgenomen fusie *niet* te onthouden.

ADVIESRAPPORT

Zaaknummers: **OND/14/40625 – AFO141**

Het gaat hier om aanvraag voor een bestuurlijke fusie tussen:

- Stichting Christelijk Onderwijs Twenterand e.o.¹ (hierna: SCOT), gevestigd te Vriezenveen, gemeente Twenterand, bevoegd gezag over 11 reguliere basisscholen en één school voor speciaal basisonderwijs, in de gemeenten Twenterand (10), Hellendoorn (1) en Almelo (1). SCOT telt per 1 oktober 2013 in totaal 2.308 leerlingen.
- Stichting Bijzonder Neutraal Onderwijs De Kei² (hierna: Stichting De Kei) gevestigd te Aadorp, gemeente Almelo, is als éénpitter het bevoegd gezag over basisschool De Kei³ te Aadorp, een daltonschool met 108 leerlingen per 1 oktober 2013.

Aanvragers zijn voornemens het bevoegd gezag over basisschool De Kei over te dragen aan SCOT per 1 januari 2015, of zoveel later de goedkeuring tot fusie van de minister ontvangen is. Aanvragers hebben voorts aangegeven voornemens te zijn om, na het plaatsvinden van de bestuurlijke fusie, per 1 augustus 2015 basisschool De Kei institutioneel te fuseren met Christelijke Basisschool De Rank,⁴ een protestants-christelijke school, eveneens gevestigd te Aadorp, met 58 leerlingen op 1 oktober 2013.

De op de bestuursoverdracht volgende institutionele fusie is conform de Wet op het Primair Onderwijs (hierna: WPO) en Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs (hierna: de Regeling) niet toetsplichtig. Het samenvoegen van twee scholen met respectievelijk 108 en 58 leerlingen valt ruimschoots onder de drempel van 500 leerlingen als bedoeld in artikel 64a, tweede lid onder a, van de WPO waaronder een institutionele fusie niet hoeft te worden voorgelegd voor goedkeuring van de minister. Ook wanneer bestuursoverdracht en institutionele fusie gelijktijdig plaats zouden vinden is een fusietoets, conform de meest recente wijziging van de Regeling, geen vereiste. Bovendien is er sprake van een zeer sterke demografische krimp in de woonkern waar de betrokken scholen gevestigd zijn. Het aantal leerlingen neemt op lokaal niveau met bijna een kwart af in vijf jaar tijd.

1. Aanvraag en proces

Op 8 december 2014 is bij de Dienst Uitvoering Onderwijs, de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: DUO) de fusieaanvraag per brief ontvangen. Bij de aanvraag zijn de volgende documenten gevoegd: een fusie-effectrapportage (hierna: FER), opgesteld door een extern adviesbureau, , de instemmende verklaring van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad van SCOT (hierna: GMR) en de medezeggenschapsraad van Stichting De Kei (hierna: MR).. De ontvangst van de aanvraag is door DUO bevestigd per brief. Omdat een aanvraagformulier ontbrak, is hierom bij aanvragers verzocht. Een getekend formulier is op 19 december 2014 ontvangen, de aanvraag is hierop per brief van 6 januari 2015 aan aanvragers bevestigd en compleet verklaard.

¹ Bevoegd gezagnummer 61751

² Bevoegd gezagnummer 41373

³ Brin: 07HJ

⁴ Brin: 12KM

2. Fusiemotieven

Aanvragers geven aan dat de belangrijkste grond voor de bestuursoverdracht van Basisschool De Kei aan SCOT is gelegen in de voorgenomen institutionele fusie met CBS De Rank. Deze institutionele fusie is met name ingegeven door de lokale situatie in Aadorp, de woonkern kent een sterke demografische krimp, waardoor de continuïteit van beide afzonderlijke scholen op termijn mogelijk in gevaar komt. Daarnaast geven beide organisaties in de FER aan dat de steeds zwaardere overheidseisen op het gebied van kwaliteit en professionaliteit na fusie beter te kunnen garanderen. Een fusie achten aanvragers noodzakelijk gezien de kwetsbaarheid - beheersmatig en bestuurlijk – van éénpitter Stichting De Kei.

3. Beoordeling menselijke maat

In de memorie van toelichting bij de Wet Fusietoets staat 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.⁵

SCOT is een bestuur met 12 scholen en 2.308 leerlingen. Door de overdracht van dalton Basisschool De Kei neemt het aantal scholen waarover de stichting het bevoegd gezag voert tijdelijk toe tot dertien, tot het moment waarop de institutionele fusie daadwerkelijk wordt geïmplementeerd. Hiermee overstijgt SCOT het referentieniveau van tien scholen slechts in beperkte mate. Wat betreft het leerlingaantal groeit SCOT met 108 tot 2.416 leerlingen. Een toename van een ruim vier procent.

De gemiddelde schoolgrootte binnen de organisatie van SCOT is 192 leerlingen - variërend van 55 leerlingen op de kleinste school en 456 op de grootste. Dit gemiddelde daalt door de voorgenomen fusie tot 185 leerlingen en zal na het doorvoeren van de institutionele fusie weer toenemen tot 201 leerlingen. De fusieschool die door de samenvoeging van CBS De Rank en Basisschool De Kei zal ontstaan blijft met 166 leerlingen onder het gemiddelde van SCOT en is bovendien aanmerkelijk kleiner dan het referentieniveau van 225 leerlingen per school, ontleend aan het landelijk gemiddelde.

De CFTO constateert derhalve dat de voorgenomen bestuursoverdracht slechts een beperkt effect heeft op de menselijke maat van SCOT als schoolbestuur.

4. Interne en externe legitimiteit

In de toelichting op de Regeling blijkt, dat de toets door de CFTO en het besluit van de minister van OCW pas plaats zouden moeten hebben op het moment dat besluitvorming op lokaal niveau is afgerond: *“De eerste verantwoordelijkheid ligt steeds bij de betrokkenen zelf: de besturen, de leiding van de scholen en onderwijsinstellingen en, via de medezeggenschapsorganen ouders, leerlingen, deelnemers en studenten. Het oordeel van de Minister over de uitkomsten van dat proces vormt daarvan het sluitstuk.”*⁶

Doordat met de huidige fusieaanvraag enkel de formele bestuursoverdracht getoetst wordt en de voorbereiding voor de institutionele fusie tussen Basisschool De Kei en CBS De Rank nog niet zijn afgerond, vindt de toetsing door de CFTO op dit moment plaats in een tussenstadium in het fusieproces. Bij een gelijktijdige bestuursoverdracht en institutionele fusie van een omvang als van de voorliggende fusieaanvraag hoeft, volgens de op dit moment geldende regelgeving, evenwel in het geheel geen fusietoets doorlopen te worden. De commissie heeft daarom besloten de voorliggende aanvraag in behandeling te nemen.

De aanvragers hebben verklaringen van de betrokken medezeggenschapsorganen en de adviezen van de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Twenterand, Hellendoorn en Almelo bijgevoegd. In deze verklaringen zijn geen verdere voorwaarden of punten van zorg opgenomen. Alhoewel de verklaring van de MR van Stichting De Kei en de GMR summier zijn, voldoen zij aan de formele vereiste van instemming met de FER. De verklaring van de MR van

⁵ KamerstukkenII 2008-09, 32 040, nr.3, p.10.

⁶ Stcrt 2011, nr. 13592.

Basisschool De Kei is bovendien apart ondertekend door de oudergeleding van de medezeggenschapsraad. Ook de adviezen van de geraadpleegde gemeenten zijn positief van aard. De CFTO heeft daarom geen reden om aan te nemen dat de voorgenomen fusie, wat betreft de bestuursoverdracht interne of externe legitimiteit ontbeert.

Ten aanzien van het niet gelijktijdig doorvoeren van de bestuurlijke en institutionele fusie wil de commissie, voor het garanderen van een ordentelijk en gelegitimeerd proces, nog wel een kanttekening maken. De nu voorliggende FER en verklaringen van de MR en GMR hebben voor het overgrote deel enkel betrekking op de voorliggende bestuursoverdracht. Wanneer op een later moment een institutionele fusie wordt doorgevoerd, dan is deze weliswaar niet toetsplichtig, maar blijft de wettelijke vereiste van een opgestelde fusie-effectrapportage en instemming van de medezeggenschap opnieuw bestaan.

5. Effect op de keuzevrijheid

In de gemeenten waarin SCOT scholen in stand houdt, te weten Twenterand, Hellendoorn en Almelo, zijn in totaal twaalf besturen actief verantwoordelijk voor het onderwijs aan zeventig basisscholen. Met twaalf scholen heeft SCOT binnen deze drie gemeenten een marktaandeel van zeventien procent. Door de bestuursoverdracht van basisschool De Kei zal dit toenemen tot negentien procent, na de institutionele fusie is weer sprake van een marktaandeel van zeventien procent (twaalf scholen op een totaal van 69). Naast SCOT zijn nog vier aanbieders van protestants-christelijk onderwijs in de regio actief. Stichting De Kei is de enige aanbieder van onderwijs op algemeen bijzondere grondslag. Door de voorgenomen fusie zal deze richting verdwijnen.

Binnen de gemeente Almelo, de enige gemeente in het fusiegebied waarin daadwerkelijk veranderingen optreden zijn in totaal 25 basisscholen. SCOT en Stichting de Kei hebben daarbinnen, met elk één school, momenteel een marktaandeel van vier procent. Dit neemt door de voorgenomen fusie toe tot acht procent en zal na het samenvoegen van de beide scholen weer uitkomen op vier procent. Door de voorgenomen fusie neemt het aantal aanbieders van onderwijs binnen de gemeente Almelo af van negen naar acht. Voor de woonkern Aadorp heeft de voorgenomen fusie de meeste gevolgen. Hier zal SCOT de enige resterende onderwijsaanbieder zijn. Bovendien zal wanneer de institutionele fusie per 1 augustus 2015 wordt geïmplementeerd bovendien de nu bestaande keuzevrijheid voor ouders in het dorp verdwijnen. Daar waar nu, nog gekozen kan worden tussen een school voor protestants-christelijk onderwijs en een school voor algemeen bijzonder onderwijs, die bovendien het predicaat daltononderwijs voert, resteert na fusie nog slechts één school in het dorp. Navraag door de CFTO bij aanvragers leert overigens dat zowel Basisschool De Kei als CBS De Rank momenteel de pedagogisch-didactische daltonaanpak volgen. De Kei is van beide scholen echter als enige formeel dalton-gecertificeerd. Aanvragers geven aan dat voor de fusieschool opnieuw een officieel dalton-predicaat aangevraagd zal worden. Ook protestants-christelijk onderwijs zal in ieder geval aangeboden worden voor die ouders die dat wensen. De precieze uitwerking van de identiteit van de fusieschool is op het moment van adviseren van de CFTO nog een onderdeel van werkgroepen die zich bezighouden met de vormgeving van het fusieproces.

Gezien het bovenstaand constateert de CFTO dat de voorgenomen fusie relatief weinig effect heeft op de keuzevrijheid binnen het fusiegebied. Er is naar oordeel van de commissie dan ook geen sprake van een significante belemmering als bedoeld in de Regeling fusietoets.

6. Beoordeling van de rechtvaardigingsgronden

Doordat de CFTO ten aanzien van de voorgenomen fusie geen significante belemmering van de keuzevrijheid constateert, is een uitgebreid onderzoek van mogelijke rechtvaardiginggronden voor deze aanvraag niet aan de orde. Vanuit de achtergrond van een marginale toets worden de gebruikelijke overwegingen hier achterwege gelaten. Om recht te doen aan de aanvraag van SCOT en Stichting De Kei heeft de commissie op dit punt een enkele overweging opgenomen in het adviesrapport. Voor aanvragers is de belangrijkste rechtvaardiging voor de voorgenomen fusie, blijkens de FER, gelegen in de sterke terugloop van de basisgeneratie van het primair onderwijs. Cijfers uit het prognosemodel van het arbeidsmarktplatform PO geven aan dat in de drie gemeenten waarin SCOT onderwijs aanbiedt, er sprake is van een totale demografische krimp in de periode 2013 – 2017 van zo'n acht procent. Voor de gemeente Almelo individueel is dit zeven procent. In Aadorp, een woongemeenschap met zo'n 1500 inwoners, loopt het aantal kinderen in de leeftijd van 4 tot 12 in dezelfde periode terug van 179 naar 137, een daling van bijna 24 procent. Dat twee kleine scholen, die zich geconfronteerd weten met het verlies van ongeveer een kwart van hun leerlingen in vijf jaar tijd samenwerking zoeken, acht de CFTO begrijpelijk. Evenwel komt de continuïteit van beide scholen, gezien de in Aadorp geldende opheffingsnorm van 46 leerlingen en de mogelijkheid van SCOT om de gemiddelde schoolgrootte-regeling toe te passen, niet direct in gevaar.

7. Conclusies

De CFTO concludeert het volgende:

- Wanneer de bestuursoverdracht en institutionele fusie op hetzelfde moment zouden plaatsvinden, zou de voorgenomen fusie volgens de geldende beleidsregels niet toetsplichtig zijn.
- Met het toezenden van een aanvraagformulier is de fusieaanvraag formeel compleet. De CFTO heeft geen reden om aan te nemen dat de voorgenomen fusie aan zowel in- als extern draagvlak ontbeert.
- De menselijke maat van de SCOT verandert nauwelijks als gevolg van de voorgenomen fusie. Het aantal leerlingen stijgt beperkt van ca. 2.300 naar 2.400, een toename van zo'n vier procent.
- De bestuursoverdracht en de institutionele fusie zullen leiden tot een *de facto* verlies aan keuzevrijheid voor ouders uit Aadorp. Het aantal scholen en onderwijsaanbieders in het dorp valt terug van twee naar één. Binnen het fusiegebied is er echter als gevolg van de voorgenomen bestuursoverdracht geen sprake van een significante belemmering van de keuzevrijheid. In de gemeente Almelo verkrijgt SCOT door de fusie een aandeel in het onderwijsaanbod van vier procent.
- De daltonaanpak van basisschool De Kei blijft na de bestuursoverdracht aan SCOT en ook na de institutionele fusie met CBS De Rank behouden.
- De demografische krimp in de gemeente Almelo bedraagt zeven procent. Voor de dorpskern Aadorp is dit percentage veel hoger, bijna 24 procent. De CFTO ziet in deze sterke demografische krimp op lokaal niveau een mogelijke rechtvaardigingsgrond voor de voorgenomen fusie.

8. Adviesoordeel

Alles overwegende adviseert de Commissie Fusietoets Onderwijs de minister van OCW goedkeuring *niet* te onthouden aan de bestuurlijke fusie tussen Stichting Christelijk Onderwijs Twenterand e.o. en Stichting Bijzonder Neutraal Onderwijs De Kei. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag, 20 januari 2015.

Namens deze,
de voorzitter,



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