

Samenvatting AFO166

De Commissie Fusietoets Onderwijs adviseert de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap goedkeuring niet te onthouden aan de bestuurlijke fusie tussen Stichting Gewoon Speciaal en Stichting Dokter C.P. van Leersumschool.

Bij de beoordeling van het effect van de voorgenomen fusie op de variatie van het onderwijsaanbod en de keuzevrijheid voor ouders om te kiezen voor onderwijs dat het best bij hen aansluit, constateert de commissie vooraleerst dat sprake is van een zuiver intersectorale fusie. VLS verzorgt vooralsnog alleen speciaal onderwijs en SGS alleen speciaal basisonderwijs dat onder de WPO valt. Een intersectorale fusie is toetsplichtig en kan niet plaatsvinden dan nadat toestemming door de minister is verkregen.

Door de voorgenomen fusie zal er geen aanbieder verdwijnen; in de sectoren afzonderlijk blijven de keuzemogelijkheden dezelfde. Met de voorgenomen fusie verandert het aandeel in het aanbod in de afzonderlijke sectoren door aanvragers niet en ook andere meer intersectorale effecten van de voorgenomen fusie die kunnen leiden tot een significante belemmering in variatie in het aanbod acht de commissie onwaarschijnlijk. Met betrekking tot het aandeel in het intersectorale onderwijsaanbod in het voedingsgebied constateert de commissie dat het aandeel 1% zal gaan bedragen. De commissie oordeelt alles overwegend dat geen sprake is van een significante belemmering van de variatie in het onderwijsaanbod in de zin van de Wet, noch in de zin van de Regeling voor de sectoren afzonderlijk, noch voor wat betreft het intersectoraal effect van de voorgenomen fusie.

In zijn algemeenheid overweegt de commissie dat er een risico bestaat dat wanneer de medezeggenschap wordt gevraagd in te stemmen met een fusie in een prematuur stadium van voorbereiding van de fusie, de medezeggenschap bij het beoordelen van de fusie gehinderd kan worden door zijn eerdere instemming met het voornemen te komen tot het besluit om te fuseren. De (te) vroeg gegeven instemming kan dan aan een objectieve beoordeling door de medezeggenschap van de fusie en het fusievoornemen in de weg staan. De commissie is van de opzet van aanvragers om de medezeggenschap op een dergelijke wijze te frustreren niet gebleken, in tegendeel.

De commissie constateert tot slot dat in de verklaringen van de betrokken medezeggenschapsraden een voorbehoud voor de instemming met de fusie lijkt te zijn verwoord. In zijn algemeenheid overweegt de commissie dat wanneer de medezeggenschap daadwerkelijk wenst haar instemming, al dan niet tijdelijk, te onthouden, zij haar instemming beter niet geeft totdat aan deze voorwaarde is voldaan, teneinde onduidelijkheid te voorkomen.

BEOORDELING AFO166

Zaaknummer: **OND/15/15703 - AFO 166**

Inzake de aanvraag voor de bestuurlijke fusie van:

- **Stichting Gewoon Speciaal** (hierna: SGS)¹, is het bevoegd gezag van vier scholen voor speciaal basisonderwijs naar algemeen bijzondere richting. De scholen van aanvrager zijn gehuisvest in de gemeenten Houten, Stichtse Vegt, Wijk bij Duurstede en Zeist. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor het onderwijs aan in totaal 588 leerlingen.²
- en
- **Stichting Dokter C.P. van Leersumschool** (hierna: VLS),³ is het bevoegd gezag van de Dokter C.P. van Leersumschool, een school voor speciaal onderwijs aan langdurig zieke kinderen anders dan met een lichamelijke handicap. Deze school heeft twee vestigingen waarvan één in Zeist en een tweede in Veenendaal.⁴ Dit bevoegd gezag is verantwoordelijk voor het onderwijs naar protestants-christelijke richting aan 238 leerlingen waarvan 67 in Veenendaal en 171 in Zeist.

De bestuurlijke fusie die wordt gevraagd bestaat uit de overdracht van de onder VLS ressorterende school aan SGS.

1. Aanvraag en proces

Op 16 juli 2015 is de aanvraag ontvangen en geregistreerd onder zaaknummer OND/15/15703 bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO), de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Door de commissie is de aanvraag geregistreerd onder nummer AFO166. Bij de aanvraag zijn gevoegd: een begeleidend schrijven, een aanvraagformulier, een fusie-effectrapportage (hierna: fer), correspondentie van aanvragers met de colleges van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten, de instemmende verklaringen van de betrokken medezeggenschapsraden en de voorgenomen besluiten van de betrokken besturen om te gaan fuseren en het *eindrapport van het onderzoek naar de mogelijkheid van een bestuurlijke fusie van De Stichting Gewoon Speciaal en De Stichting Dokter C.P. van Leersumschool* van 23 juni 2015.

Bij brief van 23 juli 2015 met kenmerk OND/2015/15992 M zijn aanvragers op de hoogte gesteld van de ontvangst van de aanvraag en verzocht deze aan te vullen daar deze onvolledig was. Op 27 augustus 2015 hebben aanvragers hun aanvraag aangevuld en op 4 september 2015 is bij brief met kenmerk OND/2015/16992 M aan aanvragers bevestigd dat de aanvraag in behandeling is genomen.

In het kader van haar onderzoek heeft de commissie aanvragers op 2 september 2015 gevraagd of, gezien de verklaringen van de medezeggenschapsraden, het advies van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Houten van 25 augustus 2015 aanleiding vormde voor de betrokken medezeggenschapsraden alsnog hun instemming aan de fusie te onthouden. Op 3 september 2015 hebben de medezeggenschapsraden bevestigd dat dit niet het geval was.

¹ Het bevoegd gezag-nummer van de stichting is 41879.

² Alle leerlingaantallen zijn steeds die op basis van de telling op 1 oktober 2014. Dit zijn voorlopige cijfers.

³ Het bevoegd gezag-nummer van de stichting is 41178.

⁴ Het brinnummer van de school is 04AK. De vestiging in Veenendaal is een nevenvestiging.

2. Doel en motivatie fusie

Aanvragers onderbouwen hun voornemen te fuseren vooraleerst met de gevolgen van de invoering van Passend Onderwijs. Dit vergt van besturen zodanig onderwijs dat alle leerlingen een bij hun situatie passend aanbod ontvangen, aldus aanvragers. Dit onderwijs kan in de regio het best worden vormgegeven wanneer aanvragers samenwerken. Aanvragers treffen elkaar reeds in verschillende samenwerkingsverbanden en werken al op verschillende punten samen, omdat beide besturen over "aanvullende expertise" beschikken. Vervolgens onderbouwen aanvragers hun wens te komen tot een fusie nader door te verwijzen naar het veranderende onderwijsbeleid, dat ook consequenties heeft voor de bekostiging van de scholen. Aanvragers zien daarin een financieel risico en zijn van mening dat dit risico beter kan worden gedragen door een groter bestuur. Tot slot motiveren aanvragers de voorgenomen fusie met een beroep op de Wet Goed onderwijs, goed bestuur. De voorschriften voor de scheiding van bestuur en (intern) toezicht die en waaraan alle schoolbesturen vanaf 1 augustus 2011 moeten voldoen, zijn volgens aanvragers beter uitvoerbaar in een organisatie van "enige omvang".

3. Beoordeling menselijke maat

Uit de parlementaire geschiedenis van de Wet fusietoets in het onderwijs⁵ blijkt dat de fusietoets is bedoeld om te bevorderen dat onderwijsinstellingen zich op een menselijke maat organiseren.⁶ 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. De wetgever ligt verder toe 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.⁷ Dit democratisch gat ontstaat als de direct belanghebbenden bij de scholen zich niet langer eigenaar voelen van "hun" school of niet op een relevante wijze een bijdrage kunnen leveren aan onder meer belangrijke besluitvorming van het bestuur van de school of de instelling.

3.1 Beoordeling schaalgrootte

In de memorie van toelichting bij de Wet 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. Het aantal van tien scholen komt terug in de toetsdrempels in artikel 64a, tweede lid, onder b, van de Wet op het primair onderwijs (hierna: de WPO). Wanneer bij de voorgenomen bestuurlijke fusie minder dan tien scholen zijn betrokken, hoeft voor die fusie geen toestemming te worden verkregen van de minister. Eerder noemde de Onderwijsraad in zijn rapport uit 2008⁸ een vergelijkbare "toetsingsdrempel" van 2.500 leerlingen in het primair onderwijs zodat "alleen grootschalige fusies hoeven te worden getoetst, zodat de administratieve lasten beperkt kunnen blijven".

Het ontvangende bestuur is nu verantwoordelijk voor het onderwijs aan 588 leerlingen. Door de voorgenomen fusie neemt dit aantal toe tot 826. De hanteerbare schaal relevant voor het primair onderwijs wordt niet overschreden, en ook van een "grootschalige bestuurlijke fusie" in het speciaal onderwijs is geen sprake.

⁵ Stb. 2011, 95.

⁶ Kamerstukken II 2008/09, 32 040, nr. 3.

⁷ 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.

⁸ Advies van de Onderwijsraad, *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs*, Den Haag: november 2008, p.44.

3.2 Beoordeling lijnen van besluitvorming

In de brief over de menselijke maat in het onderwijs van de minister van OCW uit 2008 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. Het is onze inzet om het bestuur dicht bij de ouders te houden of te brengen.” In de Kamerbrief van 23 mei 2014 waarin een aanpassing van de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs (hierna: de Regeling) wordt voorgesteld herhaalt de minister diens standpunt. “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.”

Met betrekking tot de lijnen van besluitvorming oordeelt de commissie dat de voorgenomen fusie leidt tot een toename van de afstand tussen bestuur en primair proces. Voor de scholen die reeds ressorteren onder het verkrijgende bestuur SGS verandert er weinig. Dit is anders voor de school die wordt overgedragen. De voorgenomen fusie leidt er voor de school toe dat hij niet langer onder leiding staat van één directeur welke tevens onderdeel uitmaakt van het bestuur van het bevoegd gezag. Het bestuur van de school zal immers in de nieuwe situatie worden belegd bij een college van bestuur dat tevens verantwoordelijk is voor het onderwijs aan vier andere scholen. Het college van bestuur staat op zijn beurt onder toezicht van de raad van toezicht. De afstand tussen het primair proces en het bestuur van de school en het toezicht op dit bestuur neemt aldus toe; er wordt een extra managementlaag geïntroduceerd.

Ook voor wat betreft de medezeggenschap verandert er voor het verkrijgende bestuur weinig. De medezeggenschapsraad van de school die wordt overgedragen zal evenwel aan belang inboeten, nu het niet langer met het bestuur zal overleggen, maar met de directeur van de school. Voor belangrijke onderwerpen die behalve de school ook een overwegend deel van de andere scholen raken, zal het bevoegd gezag voortaan overleg voeren met de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad.

4. Interne en externe legitimiteit

Uit de parlementaire geschiedenis volgt 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.⁹ 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 wenselijkheid van een fusie en zijn zij optimaal geïnformeerd. 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. Met artikel 64b, eerste lid, van de WPO en artikel 66b, eerste lid van de Wet op de expertisecentra (hierna: de WEC) wordt voorgeschreven 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 medezeggenschapsraden.

4.1 Interne legitimiteit

Samen met de aanvraag heeft DUO de verklaringen van de betrokken (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden ontvangen. De gemeenschappelijke medezeggenschapsraad van SGS en de medezeggenschapsraad van VLS stemmen beide in met de voorgenomen fusie blijkt uit de

⁹ Kamerstukken II 2008/09, 32 040, nr. 3, p.11.

instemmende verklaringen gedateerd op 8 juli 2015. In de instemmende verklaringen wordt kort het proces beschreven door beide medezeggenschapsraden. Uit het verslag, de verklaringen zijn nagenoeg gelijklopend, blijkt dat de medezeggenschapsraden tezamen op 29 januari 2015 al hun instemming hebben verleend aan de intentieverklaring om te komen tot de voorgenomen fusie. Uit de verklaringen blijkt verder dat aanvragers een stuurgroep hebben ingesteld die deelrapportages heeft opgeleverd van het fusierapport dat door aanvragers is overlegd. De medezeggenschapsraden geven uitdrukkelijk aan dat hun opmerkingen op correcte wijze zijn verwerkt.

De commissie overweegt dat aanvragers zich voldoende hebben ingespannen om de medezeggenschap bij het besluitvormingsproces te betrekken en deze op een relevante manier hierop invloed uit hebben laten uitoefenen. De commissie constateert evenwel dat liefst zes maanden voordat de definitieve fer werd voorgelegd door het bevoegd gezag aan de medezeggenschapsraden, al van de medezeggenschapsraden werd gevraagd om zich uit te spreken over de voorgenomen fusie. Toen de medezeggenschap besloot in te stemmen met het intentiebesluit moest het onderzoek naar de mogelijkheid om te fuseren nog plaatsvinden en was nog geen sprake van een (concept) fer. De commissie heeft geen aanleiding te veronderstellen dat aanvragers door in een vroeg stadium de medezeggenschap te vragen in te stemmen met de fusie feitelijk de medezeggenschap voor het vervolg van het fusieproces werd uitgeschakeld. De commissie merkt in zijn algemeenheid op dat er een risico bestaat dat wanneer medezeggenschap wordt gevraagd in te stemmen met een fusie in een prematuur stadium van voorbereiding, de medezeggenschap bij het beoordelen van de fer gehinderd kan worden door zijn eerdere instemming. De te vroeg gegeven instemming kan dan aan een objectieve beoordeling door de medezeggenschap van de fer en fusievoornemen in de weg staan.

Uit de verklaringen blijkt tevens dat beide medezeggenschapsraden een voorwaarde hebben geformuleerd voor hun instemming met de fer. Zij stemmen in met de fer wanneer (of als) ook het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Houten positief adviseert over de voorgenomen fusie. Niet duidelijk is of de medezeggenschapsraden een ontbindende, dan wel een opschortende voorwaarde hebben willen formuleren.

In het eerste geval is immers sprake van een instemmende verklaring die wanneer de voorwaarde zich voltrekt komt te vervallen. In het tweede geval is pas sprake van instemming door de medezeggenschap op het moment zich de voorwaarden voordoet. Wanneer de medezeggenschap een opschortende voorwaarde heeft willen formuleren is de instemming niet eerder gegeven dan nadat het gemeentebestuur zijn advies heeft gegeven. Aanvragers hebben in tweede instantie ook het advies van het college van de gemeente Houten overlegd en dit advies geeft geen nadere informatie dan dat het college van de gemeente op 25 augustus 2015 positief adviseert. Op 3 september 2015 heeft zowel de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad van SGS als de medezeggenschapsraad van VLS bevestigd definitief te hebben ingestemd met de voorgenomen fusie. Het onderzoek naar de wens van de medezeggenschapsraden een instemmende verklaring te geven onder opschortende, dan wel ontbindende voorwaarden, is daardoor niet langer relevant.

In zijn algemeenheid overweegt de commissie dat wanneer de medezeggenschap daadwerkelijk wenst haar instemming, al dan niet tijdelijk te onthouden, zij zich beter onthoudt van het ondertekenen van een instemmende verklaring totdat aan deze voorwaarden is voldaan, teneinde onduidelijkheid te voorkomen over de vraag of nu wel of niet daadwerkelijk instemming bestaat met de voorgenomen fusie. Alles afwegende heeft de CFTO in dit geval echter 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. Aanvragers hebben het besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zeist overlegd van 9 juni 2015. Het college overweegt dat het goedkeuring moet geven aan de fusie, de medezeggenschap van beide stichtingen reeds hebben ingestemd met de fusie en de voorgenomen fusie in ieder geval de komende jaren geen scholen worden samengevoegd. Tevens besluit het aandacht te vragen voor het behoud van het openbare karakter van de scholen van het verkrijgende bestuur. De commissie overweegt dat hoewel het gemeentebestuur niet de bevoegdheid toekomt goedkeuring aan de fusie te onthouden en SGS geen openbare scholen in stand houdt, uit het "besluit" een overwegend positief advies valt af te leiden waarbij aandacht wordt gevraagd voor

het behoud van de richting van SSBO de Stuijtheuvel, een speciale school voor basisonderwijs naar algemeen bijzondere richting.

Het college van gemeente Stichtse Vecht waar SBO de Kristal is gehuisvest, overweegt in haar advies gedateerd 9 juli 2015, dat de voorgenomen fusie geen effect heeft op het openbaar onderwijs. Daarnaast vindt zij het van belang dat het onderwijsleerproces zo min mogelijk wordt verstoord door de fusie. Wanneer ook de medezeggenschap van de schoolbesturen instemmen met de fusie, kan het college dit alleen maar ondersteunen aldus het college van de gemeente.

Het college van de gemeente Wijk bij Duurstede stemt in met de voorgenomen fusie, omdat de voorgenomen fusie haars inziens geen gevolgen heeft voor de in de gemeente gehuisveste SSBO De Driehoek, noch voor het aanbod van het speciaal onderwijs in de regio.

Aanvragers hebben ook het advies ingewonnen van het college van de gemeente Veenendaal waar één van de twee vestigingen van de Dokter. C.P. van Leersumschool is gehuisvest. Dit college adviseert eveneens positief onder voorwaarde dat de school onderdeel uit blijft maken van het onderwijsaanbod in de gemeente. De gemeente overweegt verder dat de invoering van Passend Onderwijs de instroom van leerlingen in het speciaal onderwijs niet "wijzigt". Zij vindt het belangrijk dat de leerlingen die speciale onderwijsvoorzieningen nodig hebben onderwijs kunnen blijven volgen in de gemeente en dit bij voorkeur thuis-nabij.

Het college van de gemeente Houten heeft positief geadviseerd blijkt uit het besluit van het college van 27 augustus 2015. Een nadere onderbouwing is voor het besluit niet gegeven.

Omdat aanvragers samen vier speciale scholen voor basisonderwijs in stand houden en één school voor speciaal onderwijs zijn ook de zienswijzen van de passend onderwijs samenwerkingsverbanden van belang. De scholen voor speciaal basisonderwijs van SGS nemen deel aan drie samenwerkingsverbanden voor primair onderwijs. VLS participeert eveneens in twee van deze samenwerkingsverbanden voor primair onderwijs en in nog twee andere. Aanvragers geven aan dat geen van de samenwerkingsverbanden bezwaar heeft tegen de voorgenomen fusie en hier overwegend positief tegenover te staan. De commissie heeft in dit geval genoeg genomen met deze verklaring om eventuele verlenging van de omlooptijd te vermijden. Liever zou de commissie echter hebben gezien dat bij de fusie-aanvraag de zienswijzen van de direct betrokken samenwerkingsverbanden zouden zijn gevoegd om het regionale draagvlak voor de voorgenomen fusie vast te kunnen stellen.

5. Effect op de keuzevrijheid

De voorgenomen fusie is een intersectorale fusie. SGS biedt op dit moment uitsluitend onderwijs aan binnen het primair onderwijs en VLS enkel binnen het speciaal onderwijs. Intersectorale fusies zijn altijd toetsplichtig. De reden hiervoor is onder meer dat een fusie in een traditioneel kleinschalige sector een veel nadeliger uitwerking kan hebben op de menselijke maat dan een fusie binnen een sector die altijd al grootschalig was. Een tweede reden is dat het benoemen van eenvoudige drempelwaarden waaraan een dergelijke fusie moet voldoen teneinde niet te hoeven worden goedgekeurd door de minister, onmogelijk is. De CFTO kijkt bij een intersectorale fusie zowel naar de effecten van de voorgenomen fusie op de keuzevrijheid over het totaal van de betreffende onderwijssectoren als het effect binnen elke sector afzonderlijk.

5.1. Intersectoraal effect naar richting en pedagogische aanpak

VLS is een bestuurlijke éénpitter; het bestuur is verantwoordelijk voor het onderwijs aan één school voor speciaal onderwijs naar protestants-christelijke richting. Bij het onderzoek naar de mogelijkheid te fuseren is de wenselijkheid onderzocht om de protestants-christelijke richting van de Dokter C.P. van Leersumschool om te zetten naar de algemeen bijzondere. Aanvragers hebben op 3 september 2015 de minister verzocht in te stemmen met de omzetting van de richting van het de school. Zij hebben aangegeven dat de voorgenomen fusie niet afhankelijk is van de goedkeuring van de minister om de richting van de school om te zetten. En ook vice versa is dit het geval; aanvragers hebben aangegeven voldoende aanleiding aanwezig te achten om de omzetting te realiseren, ook wanneer de fusie geen doorgang vindt. SGS verzorgt op haar vier scholen onderwijs naar algemeen bijzondere richting. Voor geen van de scholen van aanvragers is een pedagogisch didactische methode opgegeven, anders dan "regulier".

5.2 Intersectoraal effect bestuurlijke verhoudingen

Voor een beoordeling van het effect van de voorgenomen fusie op de bestuurlijke verhoudingen wordt eerst het relevante fusiegebied bepaald en vervolgens het aanbod in dat gebied.

Relevant voedingsgebied

Het relevante voedingsgebied van SGS is dat van de gemeenten waarin de scholen van deze aanvrager zijn gehuisvest. De gemeenten Zeist, Stichtse Vecht, Houten en Wijk bij Duurstede. Het voedingsgebied van VLS is dat gelijk aan het samenwerkingsverbanden waarin het bestuur participeert omdat haar school¹⁰ en één nevenvestiging¹¹ binnen het gebied van de samenwerkingsverbanden is gehuisvest. In totaal staan 238 leerlingen ingeschreven op de school van deze aanvrager. Meer dan 10% van de leerlingen komt uit één van de volgende drie gemeenten: Veenendaal (11%), Zeist (14%) en Amersfoort (20%). De gemeente Amersfoort maakt onderdeel uit van een derde samenwerkingsverband, De Eem¹². 34% van de leerlingen van de school van deze aanvrager komen uit dit samenwerkingsverband. Ook dit samenwerkingsverband maakt daarom onderdeel uit van het relevante voedingsgebied; het bevoegd gezag betreft een belangrijk deel van zijn leerlingen uit dit verband. Het relevante voedingsgebied van beide aanvragers wordt daarom vastgesteld op dat gelijk aan de gemeente waarin SGS haar scholen heeft gehuisvest en de samenwerkingsverbanden van waaruit VLS een overwegend deel van zijn leerlingen betreft.

Aandeel in het aanbod

In het gebied wordt onderwijs verzorgd aan ruim 80.000 leerlingen in het primair onderwijs en het speciaal onderwijs. Aanvragers gaan samen onderwijs verzorgen aan ongeveer 800 leerlingen; dat is 1% van het totale aanbod in het relevante voedingsgebied.

Ander intersectorale aanbieders

Binnen het samenwerkingsverband waarbinnen het voedingsgebied van aanvragers zich concentreert¹³ zijn vier besturen voor speciaal onderwijs actief. Drie daarvan, waaronder VLS, zijn éénpitter-besturen en verzorgen cluster 4 onderwijs. Het vierde bestuur is een intersectoraal bestuur met bijna 4.700 leerlingen en verantwoordelijk voor het onderwijs aan 19 scholen voor primair onderwijs, één voor praktijkonderwijs en één voor speciaal onderwijs.

5.3 Effect keuzevrijheid per sector

Omdat sprake is van een zuiver intersectorale fusie, heeft deze voor en in de sectoren afzonderlijk maar een beperkt effect op de keuzevrijheid. Het aandeel van aanvragers afzonderlijk neemt met de voorgenomen fusie niet toe in het primair onderwijs, noch in het speciaal onderwijs.

5.4 Conclusie effect op de keuzevrijheid

De keuzevrijheid voor ouders in het speciaal onderwijs, alsook in het speciaal basisonderwijs, is zoals de commissie eerder overwoog in haar adviezen, beperkt, en moet daarom anders worden beoordeeld dan die in het (regulier) primair en voorgezet onderwijs of in het middelbaar beroepsonderwijs. De situatie van aanvragers zowel voor als na de fusie is hier geen uitzondering op. Met de voorgenomen fusie verandert het aandeel van aanvragers in de afzonderlijke sectoren niet. Aanvragers doen geen intrede in een onderwijssector die op een andere schaal is georganiseerd dan die waarin zij nu actief zijn en ook andere significante (intersectorale) effecten van de voorgenomen fusie op de variatie in het onderwijsaanbod zijn in dit geval niet waarschijnlijk. Aanvragers zijn verder niet voornemens, en dit blijkt ook uit de toezegging die aanvragers hebben moeten doen aan de gemeente Veenendaal, om het voorzieningenniveau van in ieder geval die gemeente, te verminderen

¹⁰ Dit zijn de samenwerkingsverbanden voor primair onderwijs PO2603, Zuid Oost Utrecht en PO2510, Rijn Gelderse Vallei.

¹¹ Een nevenvestiging met brinnummer 04AK02 gehuisvest in Veenendaal.

¹² Met nummer PO 2602. VLS participeert in het samenwerkingsverband door middel van *opting in*.

¹³ In het gebied dat het samenwerkingsverband ZOUT bedient is SGS actief met twee van zijn scholen en is de hoofdvesting van de school van VLS gehuisvest.

door de huidige vestiging van de Dokter C.P. van Leersumschool in deze gemeente te gaan sluiten. Het aandeel in het aanbod dat aanvragers samen zullen bereiken in de sectoren samengenomen, is beperkt. De commissie oordeelt op basis van voorgaande dat geen sprake is van een significante belemmering van de variatie in het onderwijsaanbod, in de zin van artikelen 64c WPO en 66c WEC steeds eerste lid, noch in de zin van de Regeling.

6. Rechtvaardigingsgronden en fusiedoelen

In Artikel 19 van de Regeling wordt beschreven 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.

Op basis van de hiervoor uitgevoerde analyse is geen sprake is van een daadwerkelijke belemmering van het onderwijsaanbod op significante wijze. Hieronder gaat de commissie in op de demografische ontwikkelingen relevant voor de gevraagde fusie, alsook kort op het voorzienbaar effect van de invoering van Passend Onderwijs op de instroom van leerlingen op de betrokken school. Volledigheidshalve beoordeelt de commissie de openbare financiële gegevens van het latende en het ontvangende bestuur.

6.1 Continuïteit in samenhang met passend onderwijs

Uit de leerlingengegevens van de betrokken scholen geregistreerd door aanvragers ten behoeve van de bekostiging blijkt dat het aantal leerlingen dat op de speciale scholen voor basisonderwijs de afgelopen jaren is afgenomen met 16%, van meer dan 700 leerlingen op teldatum 1 oktober 2010, tot minder dan 600 leerlingen op 1 oktober 2014. In diezelfde periode heeft het bestuur aanleiding gezien twee van zijn scholen te sluiten.

In het voedingsgebied van de school is sprake van demografische krimp van gemiddeld 7% van de basisgeneratie tussen 2014 en 2019. Dit zal effect hebben op de instroom van het aantal leerlingen van de scholen van aanvragers. Zoals de commissie eerder heeft overwogen, onder meer in haar advies van 17 februari 2015 door haar geregistreerd als AFO138, kan ook de verevening van de bekostiging die gepaard gaat met de invoering van Passend Onderwijs effect hebben op de ontwikkeling van het leerlingaantal dat een school, in het bijzonder een speciale school voor basisonderwijs, bezoekt. Het is immers voorspelbaar dat een negatieve verevening van de bekostiging van de betrokken samenwerkingsverbanden gevolgen heeft voor het beleid van de verbanden met betrekking tot de doorverwijzing van leerlingen met een bijzondere zorgbehoefte. De samenwerkingsverbanden in het relevante voedingsgebied hebben te maken de volgende verevening:

nummer	samenwerkingsverband	deel bekostiging	verevening
po2603	Zuid Oost Utrecht	personeel	€ 441.293
		materieel	€ 65.966
po2510	Rijn Gelderse Vallei	personeel	-€ 1.018.159
		materieel	€ 49.566
po2602	De Eem	personeel	€ 642.354
		materieel	€ 58.295
po2604	Passenderwijs	personeel	€ 1.847.865
		materieel	€ 191.937
po2605	Profi Pendi	personeel	€ 1.369.073
		materieel	€ 136.531

Voor de betrokken samenwerkingsverbanden verantwoordelijk voor de verwijzing en de bekostiging van zowel leerlingen naar het speciaal basisonderwijs als naar het speciaal onderwijs is overwegend

sprake van een positieve verevening. Voor de betrokken samenwerkingsverbanden betekent de verevening een toename van de bekostiging, terwijl voor veel samenwerkingsverbanden juist sprake is van een afname en dus bezuiniging, in de periode van 2015 tot 2020.

Aanvragers hebben niet aangegeven de voorgenomen fusie te overwegen vanwege de verwachte afname van het leerlingaantal dat de school bezoekt. Dat het leerlingaantal zal afnemen vanwege de invoering van Passend Onderwijs kan op basis van de gegevens waarover de commissie beschikt niet worden beoordeeld. Dat het leerlingaantal zal afnemen vanwege demografische krimp in het voedingsgebied lijkt de commissie niet onwaarschijnlijk. Zij onthoudt zich evenwel van een oordeel over of de mate waarin de afname van het leerlingaantal plaats zal vinden en of deze een significante belemmering als gevolg van de voorgenomen fusie zou rechtvaardigen.

6.2 Financiële continuïteit

Tevens heeft de commissie, zij het een beperkt, onderzoek gedaan naar de openbare gegevens die beschikbaar zijn over de financiële situatie waarin aanvragers verkeren. Uitgangspunt bij een oordeel over de financiële situatie zijn de normen die de Inspectie van het Onderwijs hanteert.

Bevoegd gezag	Jaar	Liquiditeit	Rentabiliteit	Solvabiliteit 1	Solvabiliteit 2
VLS	2009	4,39	7,9	0,67	0,81
	2010	4,86	8	0,77	0,82
	2011	5,41	9,1	0,77	0,83
	2012	7,44	11,6	0,76	0,87
	2013	4,08	-4,2	0,53	0,76
SGS	2009	3,48	-1,9	0,62	0,77
	2010	3,84	4	0,69	0,79
	2011	4,69	7,2	0,74	0,82
	2012	5,12	3,6	0,76	0,84
	2013	6,03	2,3	0,79	0,86

Op 23 februari 2015 heeft de Inspectie *het rapport Onderzoek omvang financiële buffer Stichting Dokter C.P. van Leersumschool* vastgesteld, waaruit blijkt dat de omvang van de reserves van de stichting van dien aard zijn dat de Inspectie een onderzoek heeft ingesteld en heeft geïnformeerd naar het doel van de buffer alsook de plannen van het bevoegd gezag om de middelen in het onderwijs te investeren. Op 23 maart 2015 heeft de inspectie tevens het *Onderzoek omvang financiële buffer Stichting Gewoon Speciaal* vastgesteld, waaruit ook voor SGS blijkt dat de omvang van de reserves die het bevoegd gezag aanhield aanleiding waren voor een onderzoek. De Inspectie heeft geen van de betrokken besturen op dit moment onder verhoogd of hoog toezicht geplaatst.

7. Conclusie

Met betrekking tot de schaalgrootte die ontstaat overweegt de commissie dat aanvragers door de voorgenomen fusie de verantwoordelijkheid krijgen voor het onderwijs aan ruim 800 leerlingen verdeeld over vier speciale scholen voor basisonderwijs en één school voor speciaal onderwijs cluster 4 met twee vestigingen, waaronder één in Zeist en één in Veenendaal. De hanteerbare schaal relevant voor het primair onderwijs wordt niet overschreden, en ook van een “grootschalige bestuurlijke fusie” in het speciaal onderwijs lijkt geen sprake.

Bij de beoordeling van het effect van de voorgenomen fusie op de variatie van het onderwijsaanbod en de keuzevrijheid voor ouders om te kiezen voor onderwijs dat het best bij hen aansluit, constateert de commissie dat sprake is van een zuiver intersectorale fusie. VLS verzorgt voorsnog alleen speciaal onderwijs en SGS alleen speciaal basisonderwijs dat onder de WPO valt. Een intersectorale fusie is toetsplichtig en kan niet plaatsvinden dan nadat toestemming door de minister is verkregen. Door de voorgenomen fusie zal er geen aanbieder verdwijnen; in de sectoren afzonderlijk blijven de keuzemogelijkheden dezelfde. Met de voorgenomen fusie verandert het aandeel in het aanbod in de afzonderlijke sectoren door aanvragers in het voedingsgebied niet en ook andere meer intersectorale effecten van de voorgenomen fusie die kunnen leiden tot een significante belemmering in variatie in

het aanbod acht de commissie onwaarschijnlijk. Met betrekking tot het aandeel in het intersectorale onderwijsaanbod in het voedingsgebied constateert de commissie dat het aandeel 1% zal gaan bedragen. De commissie oordeelt alles overwegend dat geen sprake is van een significante belemmering van de variatie in het onderwijsaanbod in de zin van de Wet, noch in de zin van de Regeling voor de sectoren afzonderlijk, noch voor wat betreft het intersectoraal effect van de voorgenomen fusie.

Met betrekking tot het interne besluitvormingsproces en de betrokkenheid van de medezeggenschap overweegt de commissie dat in opmaat tot de fusie het bevoegd gezag in een vroeg stadium de medezeggenschap van beide organisaties gevraagd heeft in te stemmen met het intentiebesluit te fuseren. Dit ruim voordat de fer werd aangeboden en onder meer de colleges van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten werden aangezocht voor advies over de wenselijkheid van de fusie. In zijn algemeenheid overweegt de commissie dat er een risico bestaat dat wanneer de medezeggenschap wordt gevraagd in te stemmen met een fusie in een prematuur stadium van voorbereiding van de fusie, de medezeggenschap bij het beoordelen van de fer gehinderd *kan* worden door zijn eerdere instemming met het voornemen te komen tot het besluit om te fuseren. De (te) vroeg gegeven instemming kan dan aan een objectieve beoordeling door de medezeggenschap van de fer en het fusievoornemen in de weg staan. De commissie is van de opzet van aanvragers om de medezeggenschap op een dergelijke wijze te frustreren niet gebleken, in tegendeel. De commissie constateert tot slot dat in de verklaringen van de betrokken medezeggenschapsraden een voorbehoud voor de instemming met de fusie lijkt te zijn verwoord. In zijn algemeenheid overweegt de commissie dat wanneer de medezeggenschap daadwerkelijk wenst haar instemming, al dan niet tijdelijk, te onthouden, zij haar instemming beter niet geeft totdat aan deze voorwaarde is voldaan, teneinde onduidelijkheid te voorkomen.

8. Advies

Alles overwegende adviseert de Commissie Fusietoets Onderwijs de minister van OCW goedkeuring niet te onthouden aan de bestuurlijke fusie tussen Stichting Gewoon Speciaal en Stichting Dokter C.P. van Leersumschool.

Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag, 7 september 2015 door de Commissie Fusietoets Onderwijs.

Namens deze,
de voorzitter,



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