

BEOORDELING AANVRAAG STICHTING KINDWIJS, VPCBO, VPCBO SDB EN VCS  
AANVRAAG AFO 174

## Samenvatting

### *Oordeel*

De Commissie Fusietoets Onderwijs adviseert de minister van OCW om goedkeuring niet te onthouden aan de bestuurlijke fusie tussen:

- Stichting voor Protestants-Christelijk Primair Onderwijs op Goeree-Overflakkee (Kindwijs),
- Vereniging voor Protestants-Christelijk Basisonderwijs Goeree-Overflakkee,
- Vereniging voor Protestants-Christelijk Basisonderwijs op Gereformeerde Grondslag Stad aan het Haringvliet/Den Bommel, en
- de Vereniging voor Christelijk Schoolonderwijs op Gereformeerde Grondslag.

Door de gevraagde fusie zullen drie schoolbesturen in Goeree-Overflakkee ophouden te bestaan. Het resultaat van de fusie is een bestuur verantwoordelijk voor een belangrijk deel van het protestants-christelijk onderwijs in de gemeente. Het gaat om dertien scholen waar onderwijs wordt verzorgd aan in totaal ongeveer 2.000 leerlingen.

### *Menselijke maat: lijnen voor besluitvorming nemen toe*

De lijnen voor besluitvorming nemen voor de scholen van de drie verdwijnende schoolbesturen toe. De scholen krijgen straks te maken met een extra managementlaag. De lijnen van besluitvorming nemen verder toe doordat de scholen niet langer onder het bevoegd gezag van een vereniging vallen, maar onder dat van een stichting. In de nieuwe organisatie krijgen de verenigingen een andere rol bij het bestuur van de scholen waar zij eerder aan verbonden waren.

### *Legitimiteit: geen aanwijzingen dat de fusie geen draagvlak heeft*

Ieder van de betrokken medezeggenschapsraden heeft zonder voorbehoud ingestemd met de voorgenomen fusie. Ook de ledenvergaderingen van de betrokken verenigingen hebben ingestemd met de fusie. Tot slot is ook het gemeentebestuur positief over de voorgenomen fusie.

### *Keuzevrijheid: geen significante belemmering*

De CFTO oordeelt dat de fusie niet leidt tot een significante belemmering van de variatie in het onderwijsaanbod. Aanvragers krijgen samen een aandeel van 40% van het onderwijsaanbod in de gemeente. Dat is minder dan de norm van 50% die geldt op basis van de beleidsregels. Het effect op de keuzevrijheid naar richting is evenmin van dien aard dat sprake is van een significante belemmering van de variatie in het onderwijsaanbod. Twee van de drie protestants-christelijke schoolbesturen die overblijven naast de fusieorganisatie kunnen een keuzealternatief zijn voor ouders op Goeree-Overflakkee.

### *Rechtvaardigingsgronden: demografische krimp leidt voorlopig niet tot beëindiging van bekostiging*

In de gemeente Goeree-Overflakkee beslaat het eiland met ruim 48.000 inwoners. Op het eiland is sprake van een forse demografische krimp. In de periode tussen 2015 en 2020 wordt een krimp in de basisgeneratie voorspeld van ruim 2% per jaar; ruim 10% in vijf jaar tijd. De twee scholen van aanvragers reeds of op korte termijn onder de opheffingsnorm komen, kunnen worden opengehouden door toepassing van de gemiddelde schoolgrootte-regeling van artikel 157 WPO. Dit kan zowel in de situatie voor de fusie, als in de situatie na de voorgenomen fusie. Om de continuïteit van de scholen veilig te stellen, is een fusie niet strikt noodzakelijk.



Opbouw beoordelingsrapport:

- Beschrijving van de aanvragers en de fusie (paragraaf 1)
- Beschrijving van het proces van aanvragen en beoordelen door de CFTO (paragraaf 2)
- Beschrijving van het motief voor de fusie, conform de fusie-effectrapportage (paragraaf 3)
- Uitkomst toets gevolgen fusie voor de menselijke maat (paragraaf 4)
- Uitkomst toets gevolgen fusie voor legitimiteit en zorgvuldigheid (paragraaf 5)
- Uitkomst toets gevolgen fusie voor keuzevrijheid (paragraaf 6)
- Uitkomst toets op het fusiemotief als rechtvaardigingsgrond voor fusie (paragraaf 7)
- Conclusies (paragraaf 8)
- Oordeel van de commissie (paragraaf 9)

## 1. Beschrijving van de aanvragers en de fusie

Er wordt goedkeuring gevraagd voor de bestuurlijke fusie in het primair onderwijs van:

1. **Stichting voor Protestants-Christelijk Primair Onderwijs op Goeree-Overflakkee (Kindwijs)**<sup>1</sup>, gevestigd in de gemeente Goeree-Overflakkee. Dit is het bevoegd gezag van acht scholen naar protestants-christelijke richting, allen gehuisvest in de gemeente en verantwoordelijk voor het basisonderwijs aan 1.300 leerlingen.

en

2. **Vereniging voor Protestants-Christelijk Basisonderwijs Goeree-Overflakkee (VPCBO)**<sup>2</sup>, gevestigd in de gemeente Goeree-Overflakkee. Dit is het bevoegd gezag van twee scholen: één naar protestants-christelijke richting en één naar algemeen bijzonder richting. Beide zijn gehuisvest in de gemeente en verantwoordelijk voor het basisonderwijs aan 456 leerlingen.

en

3. **Vereniging voor Protestants-Christelijk Basisonderwijs op Gereformeerde Grondslag Stad aan het Haringvliet/Den Bommel (VPCBO SDB)**<sup>3</sup>, gevestigd in de gemeente Goeree-Overflakkee. Dit is het bevoegd gezag van twee scholen naar protestants-christelijke richting. Beide zijn gehuisvest in de gemeente en samen verantwoordelijk voor het basisonderwijs aan 94 leerlingen.

en

4. **Vereniging voor Christelijk Schoolonderwijs op Gereformeerde Grondslag (VCS)**<sup>4</sup>, gevestigd in de gemeente Goeree-Overflakkee. Dit is het bevoegd gezag van één school naar protestants-christelijke richting. De school is gehuisvest in de gemeente en verantwoordelijk voor het onderwijs aan 87 leerlingen in het basisonderwijs.

Aanvragers vragen goedkeuring van de overdracht van de scholen die ressorteren onder de afzonderlijke verenigingen aan Kindwijs. Er ontstaat een bestuur met overwegend protestants-christelijk onderwijs, van dertien scholen waarvan in totaal ongeveer 2.000 leerlingen. De verenigingen houden als bevoegd gezag op te bestaan door de fusie.

---

<sup>1</sup> Het bevoegd gezag-nummer van de stichting is 42632.

<sup>2</sup> Het bevoegd gezag-nummer van de vereniging is 41673.

<sup>3</sup> Het bevoegd gezag-nummer van de vereniging is 44032.

<sup>4</sup> Het bevoegd gezag-nummer van de vereniging is 89896.

## 2. Proces

Op 5 november 2015 is de aanvraag ontvangen en geregistreerd bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Bij de aanvraag zijn de besluiten de besturen van aanvragers gevoegd, de instemmende verklaringen van de betrokken medezeggenschapsraden, het eindrapport van 7 september 2015 en een volledig ingevulde fusie-effectrapportage (fer). Door de brief van 27 november 2015 (OND/2015/20824 M) zijn aanvragers op de hoogte gesteld dat de aanvraag compleet is en in behandeling werd genomen.

## 3. Doel en motivatie fusie

Aanvragers onderbouwen het voornemen in de fusie-effectrapportage met dat zij al veel samen werken. Kindwijs, VPCBO en VPCBO SDB zijn alle drie het resultaat van samenvoegingen die de afgelopen jaren plaats hebben gevonden. Alleen VCS heeft niet eerder met een fusie te maken gehad. Dit kan volgens aanvragers ook niet anders, vanwege de ontwikkelingen in onderwijsbeleid van de afgelopen jaren. Belangrijke ontwikkelingen zijn volgens aanvragers:

- De introductie in 2006 van lumpsumfinanciering;
- De voorschriften voor het scheiden van bestuur en toezicht;
- De invoering van Passend Onderwijs;
- De regels voor onderhoud van de gebouwen zijn gewijzigd. Vanaf 1 januari 2015 zijn schoolbesturen ook zelf verantwoordelijk voor het buitenonderhoud aan schoolgebouwen, en
- De ontwikkeling die het *“sturen op onderwijskwaliteit' steeds belangrijker maakt”*.

Al deze ontwikkelingen vormen voor aanvragers aanleiding om tot een bestuurlijke organisatie te komen die slagvaardig en daadkrachtig is, die transparant is, die professioneel handelt, die risico's kan beheersen en die ervoor zorg kan dragen dat de onderwijskwaliteit versterkt wordt.

Alternatieven voor fusie zijn er volgens aanvragers niet. *“Weliswaar zijn er andere samenwerkingsvormen dan bestuurlijke fusie, en kunnen die samenwerkingsvormen ook wel (tegenwoordig komen aan de inhoudelijke problematiek (instandhouding van de met opheffing bedreigde scholen), maar die andere samenwerkingsvormen borgen geen bestuurlijk continuüm en zijn zeker ook niet toereikend om alle risico's voldoende af te dekken die met name op kleinere schoolbesturen afkomen (financiële risico's). Bovendien levert een andere samenwerkingsvorm dan fusie een grotere overhead op.”*

## 4. Toets op de menselijke maat

Uit de parlementaire geschiedenis van de Wet fusietoets in het onderwijs<sup>5</sup> volgt dat de Wet bedoeld is om te bevorderen dat onderwijsinstellingen zich op een menselijke maat organiseren.<sup>6</sup> Voor het primair onderwijs overweegt de wetgever in de memorie van toelichting dat de omvang van een schoolbestuur van tien scholen een hanteerbare schaal is, waarbij aspecten van schoolnabijheid en menselijke maat goed zijn te combineren met doelmatigheid en efficiency. Dit aantal verhoudt zich goed met de norm van 2.500 leerlingen die is voorgesteld door de Onderwijsraad in zijn advies van 2004.<sup>7</sup> De Tweede Kamer heeft dezelfde norm overgenomen in haar motie van 20 februari 2014 voor het behoud van de inhoudelijke fusietoets in ernstige krimpgebieden.<sup>8</sup> In de Kamerbrief van de staatssecretaris van 23 mei 2014 stelt hij. *“De fusietoets is een instrument voor het behoud van de menselijke maat in het onderwijs. De afstand tussen het bestuur en de werkvloer mag niet zo groot worden dat de legitimiteit van het bestuur in het geding komt.”*<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Stb. 2011, 95.

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

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

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2013/14, 31 288, nr. 375.

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

#### 4.1 Beoordeling schaalgrootte

Samen overschrijden aanvragers de norm van tien scholen beperkt. De norm van 2.500 leerlingen overschrijden aanvragers samen niet. De schaalgrootte van het onderwijsbestuur neemt voor de scholen van drie van de vier aanvragers fors toe. VPCBO en PCBO SDB hebben ieder twee scholen onder hun bevoegd gezag en VCS is nu nog een bestuurlijke éénpitter. Het aantal leerlingen dat de scholen van aanvragers samen bezoekt wordt afgrond 2.000 leerlingen. Gemiddeld hebben de scholen een omvang van iets minder dan 150 leerlingen.

#### 4.2 Beoordeling lijnen van besluitvorming

De lijnen voor besluitvorming nemen voor de scholen die worden overgedragen toe. Kindwijs heeft haar intern toezicht functioneel gescheiden binnen één orgaan, met een *toezichthoudend* deel van het bestuur een *uitvoerend* deel van het bestuur. Ook heeft zij een algemeen directeur aangesteld. Dit is een managementlaag meer dan bij de verenigingen voor de fusie. De verenigingen hebben ieder een toezichthoudend bestuur, waarbij bevoegdheden zijn verleend of overgedragen aan één of twee directeurs. Kindwijs gaat op termijn over naar een raad van toezicht-model, een organieke scheiding van bestuur en toezicht.

De lijnen van besluitvorming nemen verder toe doordat de scholen niet langer onder het bevoegd gezag van een vereniging vallen, maar onder dat van een stichting. Reeds eerder overwoog de commissie dat de verenigingsvorm gebruikt kan worden om ouders, personeel en leerlingen bij het bestuur van de scholen te betrekken.<sup>10</sup> Zij kunnen als leden van de vereniging direct inspraak krijgen op het bestuur. Dit is anders dan bij een stichting. Een stichting kan immers geen leden hebben. Aanvragers zijn voornemens de verenigingen een andere rol te geven bij de scholen waarvan zij eerder het bestuur vormden. Ook wordt voor ieder van de scholen een adviesraad ingesteld met bevoegdheden met betrekking tot de identiteit van de scholen en met betrekking tot het geven van gevraagd en ongevraagd advies.

### 5. Toets op interne en externe legitimiteit van het fusieproces

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 uit te kunnen oefenen.<sup>11</sup> Daarnaast is de fer een middel om te toetsen of instellingen een zorgvuldig proces hebben doorlopen. Met artikel 64b, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs (WPO) wordt voorgeschreven dat de aanvraag samen met de fer en een schriftelijke verklaring van instemming met de fusie door de betrokken medezeggenschapsraden of gmr-en, moet worden ingediend. De Tweede Kamer heeft bovendien een motie aangenomen, waardoor ook het advies over de wenselijkheid van een fusie door het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten onderdeel uit moet maken van de fer.

#### 5.1 Interne legitimiteit

Ieder van de betrokken medezeggenschapsraden heeft zonder voorbehoud ingestemd met de voorgenomen fusie. De brieven van de drie gemeenschappelijke medezeggenschapsraden en één medezeggenschapsraad waaruit de instemming steeds blijkt, beschrijven kort het proces waarmee de medezeggenschap bij de fusie is betrokken. De overweging die tot de instemming heeft geleid blijft beperkt tot: *“Wij zijn van mening dat dit besluit het belang van het protestants-christelijk onderwijs op Goeree-Overflakkee zal dienen en verlenen daaraan dan ook onze instemming.”* Ook de ledenvergaderingen van de betrokken verenigingen hebben ingestemd met de fusies.

---

<sup>10</sup> Adviezen van de commissie van 2 november 2015 geregistreerd als AFO170 en AFO173 en gepubliceerd op cfto.nl.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2008/09, 32 040, nr. 3, p.11.

## 5.2 Externe legitimiteit

Gezien het positieve advies van het gemeentebestuur over de wenselijkheid van de voorgenomen fusies, heeft de commissie geen aanleiding te veronderstellen dat de voorgenomen fusie extern draagvlak bij de betrokken gemeente ontbeert. Uit het advies van de gemeente wordt niet duidelijk welke overwegingen een rol hebben gespeeld bij het afgeven van een positief advies.

## 6. Toets op effect op keuzevrijheid

In artikel 64c, eerste lid, van de WPO wordt de fusietoets omschreven voor de sector primair onderwijs. De minister kan goedkeuring aan de fusieaanvraag onthouden indien als gevolg van de fusie de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod, zowel in het opzicht van richting als van pedagogisch-didactische aanpak, binnen het voedingsgebied van de te fuseren scholen of rechtspersonen op significante wijze wordt belemmerd. Voor de uitoefening van de bevoegdheid van de minister zijn beleidsregels vastgesteld; de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs (de Regeling). In artikel 10, aanhef en onder a, van de Regeling wordt voorgeschreven dat in ieder geval sprake is van een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod, indien de door de voorgenomen bestuurlijke fusie ontstane rechtspersoon een marktpositie van meer dan 50% van het onderwijsaanbod heeft in de gemeente(n) waarin de rechtspersoon scholen in stand houdt.

### 6.1 Effect op marktaandeel en bestuurlijke verhoudingen in het fusiegebied

De CFTO oordeelt dat het effect van de fusies op het marktaandeel niet leidt tot een significante belemmering van de variatie in het onderwijsaanbod. De fusieorganisatie wordt het bevoegd gezag over dertien van de 32 scholen in Goeree-Overflakkee. Aanvragers krijgen samen een aandeel van 40% van het onderwijsaanbod in de gemeente. De commissie heeft geen andere aanwijzingen om aan te nemen dat door de fusie een significante belemmering ontstaat van de variatie in het onderwijsaanbod.

De bestuurlijke verhoudingen veranderen door de fusie. In de gemeente zijn voor de fusie elf schoolbesturen actief. Na de fusie zijn dit er nog maar acht. Een tweede bestuur is net zo groot als dat van aanvragers. Het is verantwoordelijk voor het openbaar onderwijs in de gemeente. De zes andere besturen hebben ieder één school gehuisvest in de gemeente.

### 6.2 Effect op keuzevrijheid naar en binnen richting

Het effect van de voorgenomen fusie op de keuzevrijheid naar richting is eveneens niet van dien aard dat sprake is van een significante belemmering. Door de fusie verdwijnen er drie aanbieders van onderwijs naar de richting uit de gemeente. Voor de fusie zijn er nog zes aanbieders van protestants-christelijk onderwijs. Twee van de drie schoolbesturen, beide "éénpitters", die overblijven naast de fusieorganisatie zijn binnen de richting een reëel alternatief voor ouders op Goeree-Overflakkee. Eén van de scholen is een speciale school voor basisonderwijs en is daarom geen reëel alternatief. De andere scholen hebben een omvang van ruim boven de opheffingsnorm van 55, 193 en 351 leerlingen.

### 6.3 Effect op keuzevrijheid naar pedagogische aanpak

Aanvragers geven in de fer aan geen verandering te willen aanbrengen in de onderwijsconcepten van de afzonderlijke scholen. De fusies zullen voor wat betreft de keuzemogelijkheden naar pedagogisch-didactische aanpak daarom geen verandering teweeg brengen.

## 7. Beoordeling fusiemotief en rechtvaardigingsgronden

Hoewel er op basis van de hiervoor overwogen gronden geen sprake is van een significante belemmering van de keuzevrijheid, worden de doelen voor fusie hieronder kort behandeld om zo ook recht te doen aan de fusieaanvraag en in samenhang hiermee aan vergroting van inzicht in fusieaangelegenheden in algemene zin. In artikel 19 van de Regeling wordt niet limitatief 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.

### 7.1 Continuïteit of variatie van het onderwijsaanbod en krimp

Uit de gegevens van het Arbeidsmarktplatform PO blijkt dat in de gemeente Goeree-Overflakkee sprake is van een forse krimp. In de periode tussen 2015 en 2020 wordt een krimp in de basisgeneratie voorspeld van ruim 2% per jaar. Uit de gegevens volgt dat de demografische krimp eerder weliswaar ook plaats had, maar beperkt bleef tot ongeveer 1 procent per jaar.

|                    | 2008-13 | 2009-14 | 2010-15 | 2011-16 | 2012-17 | 2013-18 | 2014-19 | 2015-20 |
|--------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Goeree-Overflakkee | -4%     | -6%     | -8%     | -9%     | -11%    | -12%    | -12%    | -11%    |

De ontwikkeling in de basisgeneratie is de belangrijkste factor bij de prognoses die de omvang van een school voorspellen. Uit de prognoses van het Arbeidsmarktplatform PO blijkt dat in ieder geval één van de scholen van aanvragers onder de opheffingsnorm komt die geldt voor de gemeente. De opheffingsnorm voor Goeree-Overflakkee is 55 leerlingen. Voor de school die nu reeds onder de opheffingsnorm zit van VPCBO SDB, PC Basisschool Het Kompas, heeft het platform geen prognoses gemaakt. In het schooljaar 2018/19 zal volgens de prognoses voor het eerst een school van Kindwijs onder de opheffingsnorm komen. Dat is De Regenboog (brinnummer 05QU).

De twee scholen, Het Kompas die nu onder de opheffingsnorm zit en De Regenboog die op termijn onder de opheffingsnorm komt, kunnen worden opgehouden door toepassing van de gemiddelde schoolgrootte-regeling van artikel 157, eerste lid, van de WPO. Dit kan zowel in de situatie voor de fusie, als in de situatie na de voorgenomen fusie. Om de continuïteit van de scholen veilig te stellen is een fusie niet noodzakelijk.

### 7.3 Beschikbare financiële middelen

De Inspectie voor het Onderwijs (de Inspectie) heeft voor ieder van aanvragers een basis-toezichtsarrangement vastgesteld.<sup>12</sup> Op basis van gegevens van DUO zien de financiën er als volgt uit:

| Bevoegd gezag | Jaar | Liquiditeit | Rentabiliteit | Solvabiliteit 1 | Solvabiliteit 2 |
|---------------|------|-------------|---------------|-----------------|-----------------|
| Kindwijs      | 2009 | 2,5         | -3,3          | 0,66            | 0,75            |
|               | 2010 | 2,16        | -5,4          | 0,64            | 0,74            |
|               | 2011 | 1,86        | -2,4          | 0,64            | 0,74            |
|               | 2012 | 1,97        | -0,5          | 0,63            | 0,76            |
|               | 2013 | 2,81        | 5,4           | 0,65            | 0,8             |

<sup>12</sup> De Inspectie heeft voor haar toezicht normen voor de beoordeling van de financiële continuïteit van instellingen voor primair en voortgezet onderwijs. De Inspectie hanteert als signaleringswaarden: een liquiditeitsratio van 0,5 of lager; een rentabiliteit van meerjarig 0 of lager; of een solvabiliteitsratio van 0,2 of lager.

|       |      |      |      |      |      |
|-------|------|------|------|------|------|
| VPCBO | 2009 | 3,01 | 1,2  | 0,75 | 0,77 |
|       | 2010 | 1,95 | -3,9 | 0,6  | 0,62 |
|       | 2011 | 2,08 | -6,2 | 0,72 | 0,74 |
|       | 2012 | 2,09 | -3,8 | 0,72 | 0,74 |
|       | 2013 | 2,66 | 5,6  | 0,75 | 0,76 |

|           |      |      |       |      |      |
|-----------|------|------|-------|------|------|
| VPCBO SDB | 2009 | 6,17 | -14,2 | 0,86 | 0,87 |
|           | 2010 | 6,92 | -3,3  | 0,88 | 0,89 |
|           | 2011 | 4,34 | -9,2  | 0,82 | 0,83 |
|           | 2012 | 5,09 | -10,9 | 0,87 | 0,87 |
|           | 2013 | 4,53 | -9    | 0,75 | 0,88 |

|     |      |      |      |      |      |
|-----|------|------|------|------|------|
| VCS | 2009 | 2,81 | -4,5 | 0,57 | 0,72 |
|     | 2010 | 2,56 | -1,9 | 0,55 | 0,72 |
|     | 2011 | 2,21 | -4,3 | 0,51 | 0,66 |
|     | 2012 | 2,91 | 7,3  | 0,61 | 0,75 |
|     | 2013 | 4,07 | 9,8  | 0,69 | 0,8  |

De Inspectie heeft een onderzoek ingesteld naar de financiële situatie van VPCBO SDB in het kader van haar toezicht op de continuïteit van de instellingen. De rentabiliteit van de organisatie was immers meer dan 5 jaar achtereen negatief; het eigen vermogen van het bevoegd gezag nam af. Uit het inspectierapport van september 2014 blijkt dat zij geen aanleiding zag haar toezicht op het bevoegd gezag te verscherpen. De Inspectie verwachtte geen continuïteitsproblemen voor de instelling, omdat het bestuur voldoende liquide middelen bezat en maatregelen heeft getroffen om te voorkomen dat de financiële situatie van de instelling slechter zou worden. In het rapport merkt de Inspectie ook op dat het bestuur gesprekken voert over een fusie.

## 8. Conclusie

Door de gevraagde fusie zullen drie schoolbesturen in Goeree-Overflakkee ophouden te bestaan. Het resultaat van de fusie is een bestuur verantwoordelijk voor een belangrijk deel van het protestants-christelijk onderwijs in de gemeente aan dertien scholen waar onderwijs wordt verzorgd aan in totaal ongeveer 2.000 leerlingen. Deze fusie is voorafgegaan door een aantal andere fusies waaruit de aanvragers zijn ontstaan.

De lijnen voor besluitvorming nemen voor de scholen die worden overgedragen toe. Kindwijs heeft haar intern toezicht functioneel gescheiden binnen één orgaan, met een toezichthoudend deel van het bestuur een uitvoerend deel van het bestuur. Ook heeft zij een algemeen directeur aangesteld. Dit is een managementlaag meer dan bij de verenigingen voor de fusie. De lijnen van besluitvorming nemen verder toe doordat de scholen niet langer onder het bevoegd gezag van een vereniging vallen, maar onder dat van een stichting. Reeds eerder overwoog de commissie dat de verenigingsvorm gebruikt kan worden om ouders, personeel en leerlingen bij het bestuur van de scholen te betrekken. Aanvragers zijn voornemens de verenigingen een andere rol te geven bij de scholen waarvan zij eerder het bestuur vormden. Ook wordt voor ieder van de scholen een adviesraad ingesteld met bevoegdheden met betrekking tot de identiteit van de scholen en gevraagd en ongevraagd kan adviseren.

Ieder van de betrokken medezeggenschapsraden heeft zonder voorbehoud ingestemd met de voorgenomen fusie. Ook de ledenvergaderingen van de betrokken verenigingen hebben ingestemd met de fusie. Gezien het positieve advies van het gemeentebestuur over de wenselijkheid van de voorgenomen fusie, heeft de commissie geen aanleiding te veronderstellen dat de voorgenomen fusie extern draagvlak bij de betrokken gemeente ontbeert.

De CFTO oordeelt dat de fusie niet leidt tot een significante belemmering van de variatie in het onderwijsaanbod. Aanvragers krijgen samen een aandeel van 40% van het onderwijsaanbod in de gemeente. Het effect van de voorgenomen fusie op de keuzevrijheid naar richting is eveneens niet



van dien aard dat sprake is van een significante belemmering van de variatie in het onderwijsaanbod. Twee van de drie protestants-christelijke schoolbesturen die overblijven naast de fusieorganisatie zijn een reëel keuzealternatief voor ouders van de fusieorganisatie. De commissie heeft geen andere aanwijzingen om aan te nemen dat door de fusie een significante belemmering ontstaat van de variatie in het onderwijsaanbod.

Uit de gegevens van het Arbeidsmarktplatform PO blijkt dat in de gemeente Goeree-Overflakkee sprake is van een forse demografische krimp. In de periode tussen 2015 en 2020 wordt een krimp in de basisgeneratie voorspeld van ruim 2% per jaar. De twee scholen van aanvragers die in hun voortbestaan worden bedreigd, omdat ze nu reeds of op korte termijn onder de opheffingsnorm komen, kunnen worden opgehouden door toepassing van de gemiddelde schoolgrootte-regeling van artikel 157 WPO. Dit kan zowel in de situatie voor de fusie, als in de situatie na de voorgenomen fusie. Om de continuïteit van de scholen veilig te stellen is een fusie niet noodzakelijk.

Uit het inspectierapport van september 2014 blijkt dat zij geen aanleiding zag haar toezicht op het bevoegd gezag te verscherpen. De inspectie verwachtte geen continuïteitsproblemen voor de instelling, omdat het bestuur voldoende maatregelen heeft getroffen om te voorkomen dat de financiële situatie van de instelling slechter zou worden.

## 9. Advies

De Commissie Fusietoets Onderwijs adviseert de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap diens goedkeuring niet te onthouden aan de bestuurlijke fusie tussen Stichting voor Protestants-Christelijk Primair Onderwijs op Goeree-Overflakkee (Kindwijs), Vereniging voor Protestants-Christelijk Basisonderwijs Goeree-Overflakkee, Vereniging voor Protestants-Christelijk Basisonderwijs op Gereformeerde Grondslag Stad aan het Haringvliet/Den Bommel en de Vereniging voor Christelijk Schoolonderwijs op Gereformeerde Grondslag.

Het oordeel is aldus vastgesteld te Den Haag op 14 december 2015, door de Commissie Fusietoets Onderwijs.

Namens deze,  
de voorzitter,



H.M.C. (Lenie) Dwarshuis-van de Beek