

BEOORDELING AANVRAAG DE VLINDERBOOM EN DE SCHANS

AFO 177

Opbouw beoordelingsrapport:

- Beschrijving van de aanvrager 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 CFTO (paragraaf 9)

1. Beschrijving van de aanvrager en de fusie

Goedkering wordt gevraagd voor een institutionele fusie in het primair onderwijs per 1 augustus 2016 van:

- **Basisschool de Vlinderboom**¹, een rooms-katholieke basisschool met twee vestigingen en 592 leerlingen in de gemeente Maastricht, en
- **Basisschool de Schans**², een rooms-katholieke basisschool met 84 leerlingen in de gemeente Maastricht.

Beide scholen vallen onder het bevoegd gezag van Stichting Mosalira.³ Mosalira is het bevoegd gezag van 25 scholen allen naar een rooms-katholieke richting en verantwoordelijk voor het onderwijs aan 5.344 leerlingen in Maastricht. Onder de scholen van Mosalira vallen 17 scholen voor regulier basisonderwijs, twee speciale scholen voor basisonderwijs, drie scholen voor speciaal onderwijs en drie scholen voor voortgezet speciaal onderwijs.

Basisschool de Vlinderboom is formeel opgedeeld in twee verschillende vestigingen. De hoofdvestiging met 272 leerlingen is gehuisvest op de locatie van het Kindcentrum de Vlinderboom (KC de Vlinderboom). Op deze locatie wordt naast basisonderwijs eveneens een kinderdagverblijf en buitenschoolse opvang aangeboden door Mosalira.

De tweede vestiging van Basisschool de Vlinderboom betreft het *United World College (UWC)*. Op deze vestiging is een internationale 'school' gevestigd, waar naast Engelstalig basisonderwijs eveneens voortgezet onderwijs en voorschoolse educatie wordt aangeboden. De 320 basisschoolleerlingen van het UWC staan ingeschreven op de nevenvestiging van De Vlinderboom.

¹ Het BRIN van Basisschool de Vlinderboom is: 10FZ.

² Het BRIN van Basisschool de Schans is: 09KX

³ Het bevoegd gezag-nummer van Stichting Mosalira is 41373.

Door de voorgenomen fusie ontstaat een basisschool waarop 676 leerlingen staan ingeschreven. Op de vestiging KC de Vlinderboom volgen na de fusie in totaal 356 leerlingen basisonderwijs.

2. Proces

De aanvraag is op 17 maart 2016 ontvangen bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). De ontvangst van de brief is per brief aan aanvrager bevestigd. Bij de aanvraag zijn naast een aanbiedingsbrief en het aanvraagformulier acht bijlagen gevoegd. Onder deze bijlagen bevinden zich de volgende documenten:

- De ingevulde fusie-effectrapportage (FER);
- De uitgewerkte fusiefaciliteitenregeling basisscholen De Schans en De Vlinderboom;
- Het raadsbesluit van de Gemeente Maastricht inzake het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs, d.d. 19 januari 2016;
- Een intentiebesluit van Mosalira inzake de voorgenomen fusie d.d. 1 december 2015;
- De instemming van de medezeggenschapsraad (MR) van De Schans en de MR van De Vlinderboom met het intentiebesluit;
- Het voorgenomen besluit tot fusie van De Schans en De Vlinderboom door Mosalira, d.d. 16 maart 2016;
- De instemming van de MR van De Schans met het voorgenomen besluit tot fusie, d.d. 16 maart 2016;
- De instemming van de MR van De Vlinderboom met het voorgenomen besluit tot fusie, d.d. 16 maart 2016.

3. Doel en motivatie fusie

Mosalira geeft in de FER de volgende motieven voor de voorgenomen fusie:

- 1) De Schans is met 84 leerlingen te klein om de school op langere termijn financieel in stand te houden;
- 2) Landelijke ontwikkelingen in het onderwijsveld als de invoering van Passend Onderwijs en opbrengstgericht onderwijs vragen van een school een minimaal volume qua leerlingenaantal. De Schans wordt te klein om deze ontwikkelingen zelfstandig door te kunnen voeren;
- 3) In de gemeente Maastricht is sprake van een duidelijke terugloop van het aantal leerlingen in de leeftijdscategorie van 4 tot 12 jaar, de basisgeneratie voor het primair onderwijs. Door deze demografische krimp wordt een verdere terugloop van het leerlingaantal op beide betrokken scholen verwacht, en
- 4) Kwalitatief goed onderwijs is, aldus de aanvrager, gebaat bij een kwantitatief stabiele leerlingpopulatie en daar zou op basisschool De Schans geen sprake van zijn

Als alternatief voor de voorgenomen fusie geeft de aanvrager aan dat een institutionele fusie met twee openbare scholen in dezelfde wijk is onderzocht. In de FER staat verder dat er geen andere alternatieven zijn voor de voorgenomen fusie.

4. Toets op de menselijke maat

Uit de parlementaire geschiedenis van de Wet fusietoets in het onderwijs⁴ volgt dat de Wet bedoeld is om te bevorderen dat onderwijsinstellingen zich op een menselijke maat organiseren.⁵ Voor het

⁴ Stb. 2011, 95.

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

primair onderwijs overweegt de wetgever in de memorie van toelichting de omvang van een schoolbestuur van tien scholen als een hanteerbare schaal, waarbij aspecten van schoolnabijheid en menselijke maat goed zijn te combineren met doelmatigheid en efficiency. Voor institutionele fusies in het primair onderwijs is in de Wet een toetsdrempel opgenomen van 500 leerlingen. Deze toetsdrempel houdt in dat enkel voor fusies waarbij een school ontstaat die dit leerlingaantal overstijgt, goedkeuring van de minister noodzakelijk is.

4.1. Beoordeling schaalgrootte

Door de fusie overstijgt de school die ontstaat ruim de toetsdrempel van 500 leerlingen. KC de Vlinderboom kan *de facto* als zelfstandige school worden beschouwd, hoewel deze *de jure* niet los kan worden gezien van UWC. Door de voorgenomen fusie met De Schans zal de omvang van de vestiging 'KC de Vlinderboom' toenemen tot 356 leerlingen. De Wet fusietoets ziet niet toe op het niveau van vestigingen. De CFTO laat daarom een oordeel over de schaalomvang van deze vestiging achterwege.

Ten aanzien van de lijnen voor besluitvorming constateert de CFTO dat deze door de voorgenomen fusie voor ouders, leerlingen en personeel van beide scholen niet zullen toenemen.

5. Toets op interne en externe legitimiteit van het fusieproces

Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat de FER in de eerste plaats 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.⁶ 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 MR-en moet worden ingediend. De Tweede Kamer heeft bovendien een motie aangenomen waardoor ook een advies door het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten over de wenselijkheid van een fusie onderdeel uit moet maken van de FER.

5.1. Interne legitimiteit

Beide betrokken MR-en hebben zonder voorbehoud ingestemd met de samenvoeging van de twee basisscholen De Schans en De Vlinderboom. Uit de toegezonden stukken blijkt dat op 1 december 2015 is ingestemd met de intentie tot fusie van Stichting Mosalira. Op 16 maart 2016 heeft de definitieve besluitvorming in de MR-en plaatsgevonden. De besluitvorming door de medezeggenschapsraden heeft minstens in twee verschillende vergaderingen plaatsgevonden. Dat is in de regel een positief teken voor wat betreft zorgvuldigheid en het interne draagvlak.

5.2. Externe legitimiteit

Bij de FER is als advies van de gemeente Maastricht *het integrale huisvestingsplan onderwijs* (IHP) van de gemeente gevoegd. In de FER wordt hiernaar verwezen voor het advies van het gemeentebestuur. Het IHP is op 19 januari 2016 vastgesteld door de gemeenteraad. In het plan wordt uitgebreid ingegaan op de voorgenomen fusie tussen De Schans en De Vlinderboom.

“Basisschool De Schans gaat vanwege de teruglopende leerlingenaantallen op termijn op in het IKC De Vlinderboom. Als afzonderlijke locaties zijn deze scholen niet groot genoeg om ook op lange termijn toekomstbestendig onderwijs te blijven verzorgen. IKC De Vlinderboom blijft gehandhaafd als zelfstandige, toekomstbestendige schoollocatie in Heer en ontwikkelt zich verder. De school heeft op dit moment een omvang van circa 240 leerlingen. Als gevolg van ontwikkelingen in het gebied en de

⁶ Kamerstukken II 2008/09, 32 040, nr. 3, p.11.

samenvoeging met basisschool De Schans is het waarschijnlijk dat dit leerlingenaantal op termijn stijgt.”⁷

Op basis van de overlegde stukken over de wenselijkheid van de voorgenomen fusie, heeft de CFTO geen aanleiding te veronderstellen dat de voorgenomen fusie extern draagvlak bij de betrokken gemeente ontbeert.

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).

6.1 Aanbod binnen richting in straal 10 kilometer

Artikel 11 van de Regeling licht nader toe dat indien als gevolg van de institutionele fusie minder dan twee scholen overblijven, zowel in het opzicht van richting als pedagogisch-didactische aanpak, binnen een straal van 10 kilometer, er in ieder geval sprake is van een belemmering van de variatie in het onderwijsaanbod op significante wijze.

Voor een institutionele fusie in het primair onderwijs is het dus van belang dat er binnen een redelijke afstand voor ouders en leerlingen sprake is van een reëel alternatief. In het geval van de fusie tussen De Schans en De Vlinderboom is er binnen de voorgeschreven straal van 10 kilometer sprake van een ruim aanbod aan andere scholen. De CFTO heeft er in eerdere adviezen over fusies van basisscholen wel op gewezen dat deze voorgeschreven straal zeer ruim is en mogelijk geen recht doet aan de beleving en wensen van ouders omtrent keuzevrijheid op een redelijke afstand. De Vlinderboom en De Schans liggen nu op een onderlinge afstand van circa 1 kilometer. De volgende dichtstbijzijnde school van dezelfde richting is basisschool De Anby, eveneens onder bevoegd gezag van Mosalira. Deze school ligt op 3 km afstand. Na de fusie resteren, buiten KC de Vlinderboom, nog 15 andere rooms-katholieke basisscholen binnen de gemeentegrenzen.

6.2. Reëel alternatief

Mosalira geeft aan dat de locatie van De Schans wordt gesloten. Dat betekent dat er (maximaal) een extra reisafstand ontstaat van 1 kilometer (hemelsbreed) à 2 kilometer (over de weg); ongeveer 5 minuten met de auto óf 7 minuten met de fiets, voor de leerlingen die overgaan naar KC de Vlinderboom. Hoewel dit voor ouders en leerlingen een ingrijpende achteruitgang kan zijn, is dit geen onredelijke of maatschappelijk onaanvaardbare vergroting van de relatieve reisafstand.

6.3. Conclusie effect op keuzevrijheid

Alles afwegend, oordeelt de CFTO dat de fusie tussen basisschool De Schans en basisschool De Vlinderboom niet leidt tot een significante belemmering van de variatie in het onderwijsaanbod als bedoeld in de Wet.

7. Beoordeling fusiemotief en rechtvaardigingsgronden

Hoewel er op basis van de hiervoor overwogen gronden geen sprake is van een significante

⁷ IHP Maastricht, November 2015, pag. 30.

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 het vergroten van inzicht in fusieaangelegenheden in algemene zin. In Artikel 19 van de Regeling staat 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: dreigende opheffing

De ontwikkeling in de basisgeneratie is de belangrijkste factor bij de prognoses voor de omvang van een school. Bij het vaststellen of de continuïteit van een onderwijsinstelling in gevaar is, kijkt de CFTO naar de opheffingsnormen. Wanneer door demografische krimp de terugloop van het leerlingaantal in de buurt komt van de geldende opheffingsnorm kan gesproken worden van een continuïteitsdreiging.

Voor de gemeente Maastricht geldt een opheffingsnorm van 158 leerlingen. De Schans valt hier met 84 leerlingen ruim onder. Stichting Mosalira kan de school op basis van de gemiddelde schoolgrootte-regeling in stand houden. Voor toepassing geldt in de gemeente Maastricht een gewogen gemiddelde opheffingsnorm van 260 leerlingen. Mosalira valt hier met een gemiddelde schoolgrootte van 266 leerlingen nog boven. Het is niet zeker dat Mosalira in de komende vijf jaar een beroep zal kunnen blijven doen op de gemiddelde schoolgrootte-regeling voor de instandhouding van De Schans.

Aanvrager Mosalira houdt in totaal zes scholen in stand die kleiner zijn dan de in Maastricht geldende opheffingsnorm. Door de voorgenomen fusie stijgt de gemiddelde schoolgrootte van Mosalira naar 288 leerlingen. De marge ten opzichte van de gewogen gemiddelde opheffingsnorm neemt hierdoor toe tot 28 leerlingen. Dit geeft Mosalira meer mogelijkheden om deze scholen onder de opheffingsnorm langdurig in stand te blijven houden.

7.2. Onderwijskwaliteit

Er zijn de CFTO geen signalen bekend dat de onderwijskwaliteit van één bij de voorgenomen fusie betrokken scholen niet op orde is. Zowel voor Basisschool de Schans als voor Basisschool de Vlinderboom, geldt het basistoezicht van de Inspectie van het Onderwijs (de Inspectie).

7.3. Financiën

Omdat de voorgenomen fusie een institutionele fusie binnen één bevoegd gezag betreft, valt niet te verwachten dat deze fusie grote gevolgen heeft voor de financiële positie van Stichting Mosalira. De CFTO heeft de gebruikelijke financiële kengetallen die DUO publiceert voor schoolbesturen geraadpleegd. Hieruit blijken geen bijzonderheden.

	LIQ	RENT	SOL1	SOL2
2010	1,79	0,6	0,57	0,67
2011	1,94	1	0,56	0,68
2012	1,84	0,3	0,56	0,67
2013	1,88	1,1	0,58	0,69
2014	2,43	-0,3	0,62	0,74

De Inspectie heeft voor Mosalira een basis-toezichtarrangement vastgesteld voor wat betreft haar financieel toezicht.⁸

⁸ 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.

8. Conclusie

Door de gevraagde fusie zal basisschool De Schans ophouden te bestaan. Na de samenvoeging zal basisschool De Vlinderboom 676 leerlingen tellen. De fusieschool is opgebouwd uit twee vestigingen: hoofdvestiging Kindcentrum de Vlinderboom en nevenvestiging, internationale school, United World College. Door de fusie stijgt het leerlingenaantal van vestiging KC de Vlinderboom tot 356 leerlingen.

Wat betreft de resterende keuzevrijheid constateert de CFTO dat er binnen de gemeentegrenzen van Maastricht en in de nabije omgeving van de fusieschool na fusie voldoende reële alternatieven voorhanden zijn. De CFTO oordeelt daarom dat er bij de voorgenomen fusie geen sprake is van een significante belemmering ten aanzien van de variatie in het onderwijsaanbod.

Ook heeft de CFTO geen aanleiding te veronderstellen dat de voorgenomen fusie intern of extern draagvlak ontbeert.

Uit de gegevens van de Inspectie blijken geen problemen met de onderwijskwaliteit. Ook blijken geen bijzonderheden uit een algemene beschouwing van de financiële kengetallen van Stichting Mosalira. Omdat De Schans zich met een omvang 84 leerlingen ruim onder de Maastrichtse opheffingsnorm bevindt, wordt de school thans in stand gehouden op basis van de gemiddelde schoolgrootte-regeling. Het is niet zeker dat Mosalira in de nabije toekomst hiertoe in staat zal zijn. Door de voorgenomen fusie neemt de gemiddelde omvang van de scholen van Mosalira toe ten opzichte van de geldende opheffingsnorm. Het schoolbestuur zal hierdoor naar verwachting beter in staat blijken de overige 16 scholen, waarvan vijf onder de opheffingsnorm, in stand te houden.

9. Advies

De Commissie Fusietoets Onderwijs adviseert de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om goedkeuring niet te onthouden aan de institutionele fusie tussen Basisschool de Vlinderboom en Basisschool de Schans, beiden ressorterend onder bevoegd gezag van Stichting Mosalira.

Het oordeel is aldus vastgesteld te Den Haag op 19 april 2016, door de Commissie Fusietoets Onderwijs.

Namens deze,
de voorzitter,



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