

BEOORDELING AANVRAAG BESTUURLIJKE FUSIE SPON EN DE ROTONDE

AFO184

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 CFTO (paragraaf 9)

1. Beschrijving van de aanvragers en de fusie

Goedkeuring wordt gevraagd voor een intersectorale bestuurlijke fusie in het primair onderwijs en speciaal onderwijs van:

1. **Stichting Specialisten in Passend Onderwijs (SPON)**¹, gevestigd in de gemeente Papendrecht. Dit is het bevoegd gezag van twee speciale scholen voor basisonderwijs, drie scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en één praktijkschool. SPON heeft in totaal 920 leerlingen. Alle scholen van SPON verzorgen onderwijs naar algemeen-bijzondere richting en zijn gevestigd in de gemeenten Dordrecht, Gorinchem, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht.

en

2. **Stichting SBO De Ronde (De Ronde)**², gevestigd in de gemeente Gorinchem. Deze stichting is het bevoegd gezag van SBO De Ronde³ een algemeen bijzondere speciale school voor basisonderwijs met 92 leerlingen.

De voorgenomen fusie betreft de overdracht van SBO De Ronde aan SPON. Hierdoor krijgt SPON een derde speciale school voor basisonderwijs en wordt de stichting verantwoordelijk voor onderwijs aan in totaal 1.012 leerlingen.

¹ Het bevoegd gezag-nummer van de stichting is 41417.

² Het bevoegd gezag-nummer van de stichting is 42588.

³ Het brinnummer van de school is 12UK.

2. Proces

Op 26 mei 2016 is de aanvraag ontvangen en geregistreerd bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Bij de aanvraag zijn gevoegd:

- een volledig ingevulde fusie-effect rapportage (FER);
- verklaringen van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) van SPON en de medezeggenschapsraad (MR) van De Rotonde waarmee beiden instemmen met de fusie;
- adviezen van de gemeenten Dordrecht, Gorinchem, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht;
- een vijftal verklaringen van betrokken samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs;
- een uitgebreid verkenningsrapport over de voorgenomen fusie.

Op 17 juni 2016 zijn aanvragers op de hoogte gesteld dat de aanvraag compleet is en in behandeling is genomen. Op 28 juni ontving de CFTO een aanvullende verklaring van de MR van De Rotonde. Hierin geeft de MR aan dat aanvragers volledig hebben voldaan aan een bij de eerdere instemming gekoppelde voorwaarde.

SBO De Rotonde staat formeel bij DUO geregistreerd als een school voor openbaar onderwijs. De stichting De Rotonde is ontstaan toen de speciale school voor basisonderwijs op 1 augustus 2011 door het voormalig bevoegd gezag, Stichting Openbaar Verenigd Onderwijs (OVO)⁴, aan het lokale samenwerkingsverband speciaal onderwijs is overgedragen. Bij de toenmalige overdracht was voorzien in een wijziging van de richting in algemeen bijzonder onderwijs. Hiervoor zijn in 2010/2011 alle benodigde stappen gezet. De minister heeft de omzetting van de school van openbaar naar bijzonder goedgekeurd. Administratief is deze verandering echter nog niet doorgevoerd.

De CFTO heeft de afwijkende registratie geconstateerd en hierover op 22 juni 2016 telefonisch overlegd met aanvragers. Aanvragers hebben aangegeven bij de richting van SBO De Rotonde alsnog bij DUO te registreren als algemeen bijzonder. Op 24 juni 2016 heeft de CFTO een afschrift ontvangen van de instemming van de gemeenteraad met de voorgenomen richtingswijziging. Op 27 juni is via DUO een afschrift ontvangen van de toestemming van de minister voor de richtingswijziging.

3. Doel en motivatie fusie

SPON en De Rotonde werken reeds langer samen. Doel is het gezamenlijk aanbieden van onderwijs en onderwijsarrangementen aan leerlingen binnen het samenwerkingsverband waarin beide besturen actief zijn. In 2014 heeft deze samenwerking een eerste formele vorm gekregen in de vorm van een coöperatieve vereniging. Omdat die samenwerking naar de mening van aanvragers verder versterkt kan worden willen beide onderwijsaanbieders deze vereniging op laten gaan in de fusie. Hierdoor achten aanvragers zich beter in staat structurele bestuurlijke samenwerking vorm te geven 'over grenzen van schoolsoorten heen'. Aanvragers geven in de FER aan dat door de voorgenomen fusie *"een dergelijke structurele samenwerking binnen het betreffende samenwerkingsverband bereikt (wordt) en ontstaat een organisatie die zowel speciaal basisonderwijs als speciaal onderwijs biedt en waarbinnen ook een scala aan onderwijsarrangementen kan worden ontwikkeld en gecreëerd, gericht op de persoonlijke behoeften ter zake van elke leerling die speciale zorg nodig heeft."*

Aanvullend wijzen aanvragers op de dalende leerlingenaantallen in Gorinchem. Hierbij verwachten zij dat het op den duur moeilijk is om de huidige keuzevrijheid binnen het lokale samenwerkingsverband in stand te houden. In het samenwerkingsverband voor Passend Onderwijs wordt lokaal in drie zogenoemde 'kamers' onderwijs geboden. Deze kamers zijn verdeeld naar richting waarbij een kamer voor protestants-christelijk onderwijs, een kamer voor gereformeerd onderwijs en een gezamenlijke kamer voor de scholen voor openbaar, algemeen bijzonder en katholiek onderwijs onderscheiden worden. Aanvragers stellen dat het met dalende leerlingenaantallen moeilijker wordt om de onderwijsvoorzieningen van De Rotonde en van SPON onafhankelijk in stand te houden. Het gevolg daarvan zou kunnen zijn dat een van die scholen op termijn zal moeten sluiten. De voorgenomen fusie voorkomt dit. Werkelijke alternatieven voor de voorgenomen fusie zien aanvragers niet.

⁴ Het bevoegd gezag-nummer van de stichting is 41386.

4. Toets op de menselijke maat

Uit de parlementaire geschiedenis van de Wet fusietoets in het onderwijs⁵ volgt dat deze wet bedoeld is om te bevorderen dat onderwijsinstellingen zich op een menselijke maat organiseren.⁶ De minister overwoog in zijn brief over de menselijke maat in het onderwijs van 28 november 2008⁷ dat het uitgangspunt moet zijn: “*niet groter dan nodig, klein waar het kan.*” 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. Hierbij zijn aspecten van schoolnabijheid en menselijke maat goed te combineren met doelmatigheid en efficiency.

De omvang van de SPON neemt door de voorgenomen fusie toe tot zeven scholen, verspreid over drie onderwijs sectoren, te weten het speciaal basisonderwijs (WPO)⁸, het (voortgezet) speciaal onderwijs (WEC)⁹ en het praktijkonderwijs (WVO).¹⁰ Ook voor de fusie is SPON reeds actief binnen deze drie onderwijssectoren.

Het aantal leerlingen neemt met tien procent toe tot 1.012 leerlingen. Hiermee is er voor SPON geen sprake van een aanzienlijke schaalvergroting. In 2014 heeft de CFTO bovendien een eerdere fusieaanvraag van SPON behandeld, waarbij sprake was van een institutionele fusie van drie scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs.¹¹ Ook in dat geval oordeelde de CFTO dat er geen sprake is van belangrijke aandachtspunten ten aanzien van de menselijke maat.

De lijnen van besluitvorming nemen voor ouders en leerkrachten op De Ronde toe ten gevolge van de voorgenomen fusie. Door de voorgenomen fusie wordt de speciale school voor basisonderwijs niet langer bestuurd door een bestuurlijke éénpitter, maar wordt de school onderdeel van een groter bestuur. Hierdoor zal het overleg tussen medezeggenschap en bestuur voortaan plaatsvinden met de GMR. De MR van De Ronde zal in de regel aan belang inboeten voor wat betreft de onderwerpen waarover hij inspraak heeft.

⁵ Stb. 2011, 95.

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

⁷ Kamerstukken II 2008/09, 31135, nr. 16, p.9.

⁸ Wet op het primair onderwijs.

⁹ Wet op de expertisecentra.

¹⁰ Wet op het voortgezet onderwijs.

¹¹ Zie advies AFO 108.

5. Toets op legitimiteit van het fusieproces

De FER is een instrument voor belanghebbenden om inzicht te krijgen in motieven, doelen en effecten van de fusie en om daarop invloed uit te kunnen oefenen. Daarnaast is de FER een middel om te toetsen of een zorgvuldig proces is doorlopen. De CFTO toetst op basis van de FER, de adviezen van het gemeentebestuur en de door de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden overlegde verklaringen of er sprake is van voldoende draagvlak voor de fusie.

Gezien de instemming van de medezeggenschapsraden en het positieve advies van de gemeente Gorinchem constateert de commissie dat de fusie over het benodigde draagvlak beschikt.

De interne legitimiteit van het fusieproces blijkt uit de instemmende verklaringen van de betrokken medezeggenschapsraden. De gemeenschappelijke medezeggenschapsraad van SPON en de medezeggenschapsraad van De Rotonde hebben beide ingestemd met de FER en de voorgenomen fusie. Bij de instemming van de MR van De Rotonde staat vermeld dat de MR instemt met de fusie ervan uitgaande dat aan enkele, niet nader omschreven voorwaarden wordt voldaan. Uit navraag door de CFTO omtrent de aard van deze voorwaarden bleek dat het ging om tekstuele aanpassingen. Op 28 juni 2016 ontving de CFTO een verklaring van de MR van De Rotonde waaruit blijkt dat aan alle voorwaarden is voldaan. De drie afgegeven medezeggenschapsverklaringen zijn beknopt en bevatten geen verdere inhoudelijke motivatie.

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Gorinchem heeft op 29 februari 2016 positief geadviseerd over de wenselijkheid van de voorgenomen fusie. Ook deze verklaring is beknopt. Het gemeentebestuur meldt: *“De voorgenomen fusie sluit aan bij de ontwikkelingen van het onderwijsaanbod van de betrokken scholen binnen de gemeente Gorinchem.”*

Naast de gemeente Gorinchem hebben aanvragers eveneens verklaringen overlegd van de andere vijf gemeenten waarin SPON scholen in stand houdt. Alle betreffende gemeentebesturen verklaren positief te staan ten opzichte van de voorgenomen fusie.

Tenslotte hebben aanvragers een verklaring opgevraagd bij een vijftal samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs waaraan beide besturen in meer of mindere mate participeren. Het betreft hier:

- Samenwerkingsverband Driegang (PO2816)
- Passend Onderwijs Dordrecht (PO2810)
- Samenwerkingsverband Passend Onderwijs Drechtsteden (PO2809)
- Samenwerkingsverband VO Noordelijke Drechtsteden (VO2813)
- Samenwerkingsverband PasVOrm (VO2814)

Alle vijf deze samenwerkingsverbanden geven in beknopte bewoordingen aan positief te staan ten aanzien van de voorgenomen fusie tussen SPON en De Rotonde.

6. Toets op effect op keuzevrijheid

De CFTO overweegt dat de directe effecten van de fusie op de variatie van het onderwijsaanbod in dit geval beperkt zijn, zowel in sectoraal als intersectoraal opzicht. Er is geen sprake van een significante belemmering van de variatie in het onderwijsaanbod als bedoeld in de Wet en de Regeling. Het aanbod van aanvragers samen overschrijdt in geen van de betrokken onderwijssectoren de norm van 50% uit de Regeling. Binnen de gemeente Gorinchem blijft bovendien sprake van een keuze uit twee verschillende aanbieders van speciaal basisonderwijs. De CFTO heeft geen andere aanwijzingen dat door de fusie een significante belemmering ontstaat van de variatie in het onderwijsaanbod.

Fusiegebied

SPON is actief binnen vijf gemeenten, te weten Dordrecht, Gorinchem, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht. SBO De Rotonde is gevestigd in Gorinchem. De overlap tussen de voedingsgebieden vormt het relevante fusiegebied: Dit is de gemeente Gorinchem.

Keuzevrijheid en 'marktaandelen' binnen primair onderwijs en speciaal basisonderwijs

Binnen Gorinchem volgen 3.587 leerlingen onderwijs aan tien basisscholen en twee speciale scholen voor basisonderwijs. Met de voorgenomen fusie wordt SPON het bevoegd gezag van één van deze twee speciale scholen voor basisonderwijs. Hiermee verkrijgt SPON een aandeel van acht procent binnen het aanbod aan primair onderwijs. Het aandeel binnen het speciaal basisonderwijs, dat formeel onder het regime van de WPO, valt, is 50 procent. Daarbij constateert de CFTO dat binnen het speciaal basisonderwijs onderwijs wordt aangeboden aan een ander type leerlingen dan op 'reguliere' scholen voor basisonderwijs. De CFTO plaatst de kanttekening, zoals in eerdere adviezen,¹² dat de keuzevrijheid voor ouders in het speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs reeds beperkt is.

Intersectorale fusie en keuzevrijheid en bestuursmacht

SPON is als onderwijsaanbieder actief in drie onderwijssectoren, het primair onderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs. De Rotonde biedt primair onderwijs op een speciale school voor basisonderwijs en is daarmee alleen actief binnen het primair onderwijs. Intersectorale fusies zijn altijd toetsplichtig. Een fusie in een traditioneel kleinschalige sector kan een nadeliger uitwerking hebben op de menselijke maat dan een fusie binnen een sector die traditioneel grootschalig is. De CFTO kijkt bij intersectorale fusies zowel naar effecten op keuzevrijheid binnen elke afzonderlijke sector als naar het effect over het geheel van alle sectoren.

Ten aanzien van het voortgezet onderwijs geldt dat SPON binnen deze sector actief is omdat het een praktijkschool in stand houdt. De Sprong is¹³ een praktijkschool met 193 leerlingen en een vestiging in Sliedrecht en Zwijndrecht. De intersectorale fusie tussen SPON en De Rotonde brengt geen significante verandering aan in het aanbod voortgezet onderwijs. Verder concludeert de CFTO dat binnen de gemeente Gorinchem 212 leerlingen speciaal onderwijs volgen, verdeeld over drie scholen en evenzoveel aanbieders. SPON is met de School Bleyburgh¹⁴ voor zeer moeilijk lerende kinderen één van deze aanbieders. Op de School Bleyburgh volgen 43 leerlingen speciaal onderwijs of voortgezet speciaal onderwijs. Dit is een aandeel van zo'n 20 procent van het onderwijsaanbod binnen het speciaal onderwijs in Gorinchem. Hierin verandert de fusie niets. Een ander intersectoraal effect kan optreden als door fusie één partij een grote bestuursmacht krijgt in de regio, juist over de drie sectoren heen. De bestuursmacht van SPON verandert echter wat betreft het primair, speciaal en voortgezet onderwijs in de regio nauwelijks.

Er is geen sprake van een effect van de voorgenomen fusie op het onderwijsaanbod naar richting. Onafhankelijk van de overdracht aan SPON heeft SBO De Rotonde in het verleden reeds toestemming verkregen om de 'kleur' van het onderwijs te wijzigen in algemeen bijzonder. Ook SPON is aanbieder van onderwijs naar algemeen bijzondere richting. Bovendien blijkt uit de met de fusieaanvraag in bijlage meegezonden vergelijking van de statuten van beide onderwijsaanbieders dat beide stichtingen het 'openbare karakter' van algemeen bijzonder onderwijs als waardevol zien.

¹² Vergelijk onder meer beoordeling en besluit naar aanleiding van AFO166. Beide zijn gepubliceerd op de website van de CFTO: www.cfto.nl

¹³ Het brinnummer van De Sprong is 26HD.

¹⁴ Het brinnummer van School Bleyburgh is 14OH.

7. Beoordeling fusiemotief en rechtvaardigingsgronden

De doelen voor fusie worden hieronder kort behandeld om zo recht te doen aan de fusieaanvraag en de fusie-effectrapportage. Uit de FER blijken twee belangrijke grondmotieven voor de fusie:

- a) Het inspelen op leerlingendaling binnen de gemeente Gorinchem in relatie tot de instandhouding van het speciaal basisonderwijs.
- b) Het versterken van de bestuurlijke samenwerking met het oog op het verhogen van de onderwijs kwaliteit.

7.1. Leerlingenontwikkeling en continuïteit als waarborg voor de eigenheid

SBO De Ronde is als éénpitter in 2011 verzelfstandigd door een afsplitsing van de grotere stichting OVO. Onder invloed van de samenwerking binnen het Passend Onderwijs wordt nu gekozen om de speciale school voor basis onderwijs weer op te laten gaan in een groter geheel. De CFTO ziet vaker gebeuren dat zelfstandige sbo-scholen, door de invoering van Passend Onderwijs, kiezen voor aansluiting bij aanbieders van speciaal onderwijs, of juist, primair onderwijs.

Binnen het speciaal basisonderwijs gelden geen opheffingsnormen. Met 92 leerlingen is er ten aanzien van SBO De Ronde sprake van een gemiddelde omvang voor een sbo-school. Volgens de gegevens van het Arbeidsmarktplatform PO blijkt dat er in de gemeente Gorinchem tussen 2015 en 2020 sprake is van een leerlingendaling van afgerond zes procent. Of deze daling van zes procent voor SBO De Ronde een daadwerkelijke bedreiging vormt voor de continuïteit van de school en of een fusie dit kan voorkomen is een vraag voor nader onderzoek. Omdat er ten aanzien van de voorliggende fusieaanvraag naar het oordeel van de CFTO geen sprake is van een significante belemmering van de keuzevrijheid in de zin van de Wet, is beantwoording van die vraag door de CFTO niet aan de orde.

7.2. Versterken bestuurlijke samenwerking met het oog op kwaliteit

Het meest recente beoordelingsrapport van de Inspectie van het Onderwijs (de Inspectie) over SBO De Ronde dateert van 30 september 2015. In dit rapport concludeert de Inspectie dat de speciale school voor basisonderwijs haar kwaliteit op orde heeft. De inspectie handhaaft daarom het basisarrangement.

7.3. Versterken bestuurlijke samenwerking en financiële positie van aanvragers

De CFTO gaat steeds bij haar beoordeling kort in op de financiële positie van schoolbesturen die voornemens zijn te fuseren. Inzicht in die financiële positie is relevant, omdat het behalen van schaalvoordelen, waaronder die omschreven door aanvragers, doorgaans (ook) financiële als positief ervaren financiële gevolgen hebben. Gevolgen die in voorkomende gevallen mogelijk maken dat een schoolbestuur een school in stand kan houden, die het anders door beperkte financiële middelen zou moeten sluiten. Inzicht in de financiële positie is ook relevant, omdat de positieve financiële gevolgen van het ene betrokken schoolbestuur tevens negatieve gevolgen voor het andere kunnen zijn.

De Inspectie heeft voor haar toezicht normen voor de beoordeling van de financiële continuïteit van besturen voor primair onderwijs. De gegevens van DUO over de financiën van SPON laten zien, dat deze 'kritische waarden' tot en met 2014 zeker niet in beeld waren. De liquiditeit en solvabiliteit geven het beeld van een bestuur dat in een financieel gezien gezond is. De liquiditeit en solvabiliteit zijn meerjarig stabiel.

8. Conclusie

In 2011 is SBO De Ronde afgesplitst van het openbaar onderwijsbestuur in de gemeente Gorinchem. Daarbij is toestemming gekregen van de minister van OCW om de richting te veranderen van openbaar in algemeen bijzonder.

Nu – enkele jaren later – wil SBO De Ronde toetreden tot een andere regionaal actief bestuur, de Stichting Specialisten in Passend Onderwijs. SPON is een aanbieder van speciaal basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en praktijkonderwijs met in totaal 920 leerlingen.

Door de overdracht houdt Stichting De Ronde op te bestaan als zelfstandige aanbieder van speciaal basisonderwijs. SPON breidt door de fusie het aantal sbo-scholen uit van twee naar drie. Het leerlingaantal van SPON neemt toe tot 1.012 leerlingen. De CFTO oordeelt dat binnen een dergelijke goed hanteerbare bestuursomvang de menselijke maat in het onderwijs geborgd kan blijven.

De medezeggenschapsraad van De Ronde en de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad van SPON hebben ingestemd. Het gemeentebestuur van Gorinchem adviseert positief. Er is daarmee voldoende draagvlak voor de fusie.

De CFTO oordeelt verder dat deze fusie niet leidt tot een significante belemmering van de variatie in het onderwijsaanbod. Binnen de sector primair onderwijs als geheel bekeken verkrijgt SPON een marktaandeel van acht procent in de gemeente Gorinchem.

Binnen het speciaal basisonderwijs wordt de stichting verantwoordelijk voor één van de twee sbo-scholen in de gemeente. Bovendien wordt binnen het speciaal basisonderwijs onderwijs aangeboden aan een ander type leerlingen dan op 'reguliere' scholen voor basisonderwijs. De CFTO overweegt dat de keuzevrijheid voor ouders in het speciaal basisonderwijs, beperkt is.

Tenslotte constateert de CFTO dat in intersectoraal opzicht SPON door de voorgenomen fusie een aandeel van 11 procent van alle leerlingen in primair en speciaal onderwijs verkrijgt. Naar richting leidt de voorgenomen fusie bovendien niet tot veranderingen binnen het relevante fusiegebied.

De behandeling van de mogelijke rechtvaardigingsgronden voor de voorgenomen fusie levert geen verdere bijzonderheden op. Dat een zelfstandige aanbieder van speciaal basisonderwijs in het kader van de invoering van Passend Onderwijs aansluiting zoekt bij een lokale opererende onderwijsaanbieder van meer gespecialiseerd onderwijs is een beweging die de CFTO in de praktijk vaker tegenkomt. Tegelijkertijd zijn er ook gevallen bekend waarbij aanbieders van speciaal basisonderwijs juist om het argument van invoering van het Passend Onderwijs aansluiting zoeken bij aanbieders van regulier basisonderwijs. De CFTO heeft geen oordeel over de wenselijkheid van één van beide opties.

9. Advies

De Commissie Fusietoets Onderwijs adviseert de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om goedkeuring niet te onthouden aan de bestuurlijke fusie tussen Stichting Specialisten in Passend Onderwijs en Stichting SBO De Ronde.

Het oordeel is aldus vastgesteld te Den Haag op 7 juli 2016, door de Commissie Fusietoets Onderwijs.

Namens deze,
de voorzitter,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'H.M.C. (Lenie) Dwarshuis-van de Beek'.

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