

BEOORDELING AANVRAAG BESTUURLIJK FUSIE VERENIGING CORDEO EN STICHTING
GEREFORMEERD SBO DE WERF.

AFO 207

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

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

1. **Vereniging CorDeo**¹ (hierna: CorDeo), gevestigd in de gemeente Leusden, houdt vijftien basisscholen naar gereformeerd-vrijgemaakte richting in stand met in totaal 3.109 leerlingen. De scholen staan in dertien gemeenten in Gelderland, Utrecht, Noord-Holland en Flevoland.

en

2. **Stichting Gereformeerd SBO De Werf**² (hierna: De Werf), gevestigd in de gemeente Amersfoort. Deze stichting houdt twee speciale scholen voor basisonderwijs in stand in de gemeente Amersfoort. Het totaal aantal leerlingen bedraagt 88.

Aanvragers zijn voornemens eerst de twee scholen van stichting De Werf, Geref. SSBO Het Bakem³ (hierna: Het Bakem) en SSBO De Drieluik⁴ (hierna: De Drieluik), met elkaar te laten fuseren (institutionele fusie) en vervolgens de overdracht van het bevoegd gezag van de overblijvende school van stichting De Werf over te dragen aan vereniging CorDeo (bestuurlijke fusie). Er is dus eigenlijk sprake van twee fusies.

Het aantal bij de institutionele fusie betrokken leerlingen bedraagt minder dan 500, zodat voor deze fusie geen goedkeuring van de minister nodig is. Door de bestuurlijke fusie ontstaat echter één

¹ Het bevoegd gezag-nummer van de vereniging is 40945. CorDeo is in 2016 ontstaan uit de bestuurlijke fusie tussen gereformeerde schoolvereniging Veluwe Plus en Vereniging gereformeerd primair onderwijs HAAL. Zie AFO192.

² Het bevoegd gezag-nummer van de stichting is 41644.

³ BRIN nummer 23WK

⁴ BRIN nummer 01XA

bevoegd gezag, verantwoordelijk voor vijftien basisscholen en een speciale school voor basisonderwijs, die samen onderwijs verzorgen aan in totaal 3.197 leerlingen. Gelet op het aantal betrokken scholen behoeft de bestuurlijke fusie wel goedkeuring van de minister. Dit advies betreft, gelet op het vorenstaande, uitsluitend de bestuurlijke fusie.

2. Proces

Op 12 mei 2017 is de aanvraag ontvangen en geregistreerd bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Bij de aanvraag zijn gevoegd:

- een door aanvragers opgesteld rapport, genaamd 'Samen verder!', waarin is opgenomen de fusie-effect rapportage (FER);
- instemmingsverklaringen van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraden (GMR-en) van aanvragers;
- Instemmingsverklaringen van de raden van toezicht van aanvragers;
- de besluiten tot fusie van de colleges van bestuur van aanvragers;
- een advies met betrekking tot de fusie van de gemeente Amersfoort.

Per brief van 19 mei 2017 (BNB/2017/10793 M) zijn aanvragers op de hoogte gesteld dat de aanvraag compleet is en in behandeling wordt genomen door de Commissie Fusietoets Onderwijs (CFTO).

3. Doel en motivatie fusies

Aanvragers menen dat te fuseren scholen van De Werf als gevolg van de invoering van het Passend Onderwijs te klein zijn geworden om zelfstandig te kunnen voortbestaan. Door de kleine leerlingenaantallen zijn de scholen, tegen hun beleid in, genoodzaakt groepen te vormen met meer dan twee leerjaren in een groep. Een werkbare school voor SBO is volgens aanvragers ongeveer 80 leerlingen. Als gevolg van de aan de bestuursoverdracht voorafgaande fusie van de scholen van De Werf ontstaat met 88 leerlingen een werkbare school voor SBO. De Werf draagt de gefuseerde school over aan CorDeo omdat zij zelf geen bestuurlijk apparaat heeft, maar dat wel noodzakelijk acht voor een toekomstbestendige bestuurlijke oplossing voor de gefuseerde school. De Werf en CorDeo werken al intensief samen. CorDeo verzorgt net als De Werf gereformeerd onderwijs en heeft een stevig bestuurlijk apparaat. Het doel van de fusie is een toekomstbestendige school voor gereformeerd speciaal basisonderwijs te vormen met een kwaliteit die voldoet aan de normen van de onderwijsinspectie.

4. Toets op de menselijke maat

Naar het oordeel van de CFTO zal de voorgenomen bestuurlijke fusie geen ingrijpende nadelige gevolgen hebben voor de menselijke maat. De CFTO licht dit hieronder toe.

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 Het motto van de minister van OCW is daarbij: "*Klein waar het kan, groot als het moet.*" Voor het primair onderwijs overweegt de wetgever in de Memorie van Toelichting (MvT) 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 CorDeo neemt door de voorgenomen fusie toe van vijftien naar zestien scholen. Dat is een toename van 6%. Het totaal aantal leerlingen op de scholen onder beheer van CorDeo bedraagt na de fusie ongeveer 3.200. Door de fusie breidt het geografische gebied van CorDeo zich niet verder uit, want CorDeo houdt al scholen in stand in Amersfoort. De besturen van CorDeo en De Werf zijn gevestigd in Leusden en Amersfoort. De reisafstand tussen beide besturen bedraagt over de

⁵ Stb. 2011, 95.

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

weg ongeveer vijf kilometer. Hoewel dit voor ouders die het bestuur van hun school willen bezoeken een ingrijpende achteruitgang kan zijn, is een toename van ongeveer maximaal vijf kilometer geen onredelijke of maatschappelijk onaanvaardbare vergroting van de relatieve reisafstand. Er zijn geen signalen dat er een extra managementlaag zal worden geïntroduceerd na de beoogde fusie.

5. Toets op legitimiteit van het fusieproces

De fusie-effectrapportage is een instrument voor belanghebbenden om inzicht te krijgen in motieven, doelen en effecten van de fusie en om daarop invloed te kunnen uitoefenen. Daarnaast is de FER een middel om te toetsen of een zorgvuldig proces is doorlopen. De CFTO toetst op basis van de FER en de door de medezeggenschap en het lokale gemeentebestuur overlegde verklaringen of er sprake is van voldoende draagvlak voor de fusie. Gezien de instemming van de medezeggenschapsraden en het positieve advies van de betrokken gemeente constateert de commissie dat de fusie over het benodigde draagvlak beschikt.

5.1 Interne legitimiteit

Er is geen aanleiding om te twifelen aan intern draagvlak voor de voorgenomen bestuursoverdracht. De GMR-en van de beide schoolbesturen hebben op basis van de FER ingestemd met de voorgenomen bestuursoverdracht. Uit de instemmingsverklaring van De Werf op 9 april 2017 blijkt dat er op 6 april 2017 over het al dan niet instemmen is vergaderd en dat de GMR antwoord heeft gekregen op gestelde vragen. Welke antwoorden zijn gegeven op welke vragen blijkt niet uit de verklaring. De GMR van CorDeo heeft op 19 april 2017 zonder commentaar ingestemd met het voorgenomen besluit tot fusie en bestuurlijke overdracht. Hoewel de overgelegde instemmingsverklaringen te summier zijn om de CFTO zich een beeld te laten vormen van de beweegredenen van de respectievelijke GMR-en om met de fusie in te stemmen stelt de CFTO vast dat is voldaan aan het wettelijke vereiste van schriftelijke instemmingsverklaringen.

Uit de bij de aanvraag gevoegde notulen van de Raad van Toezicht (RvT) van De Werf van 10 april 2017 blijkt dat ook deze RvT instemt met de FER en met de fusieplannen. In deze notulen wordt aan de medezeggenschapsraad van de gefuseerde school en aan de RvT en het CvB van CorDeo meegegeven dat zij, als de RvT van de Werf ophoudt te bestaan, scherp zullen moeten zijn op de borging van de jaarlijkse evaluatie. De RvT van CorDeo heeft op 24 april 2017 zonder verder commentaar ingestemd met de voorgenomen bestuursoverdracht. Navraag heeft uitgewezen dat bij de vereniging CorDeo statutair is geregeld dat voor een bestuursoverdracht instemming van de RvT (en dus niet van de algemene ledenvergadering) vereist is.

5.2 Externe legitimiteit

Ook bestaat er geen aanleiding om te twifelen aan extern draagvlak voor de voorgenomen bestuursoverdracht.

Het advies van de gemeente Amersfoort is positief. De gemeente schrijft dat zij de voorgenomen bestuurlijke fusie heeft getoetst aan de aspecten keuzevrijheid voor burgers voor onderwijs en gevolgen voor huisvesting van scholen. De gemeente Amersfoort stelt dat de keuzevrijheid niet in het geding is en dat de huisvesting van de Amersfoortse scholen geen wijziging ondergaat door de fusie. De voordelen voor het schoolbestuur zijn: betere waarborg continuïteit scholen, minder overhead en meer baanzekerheid medewerkers scholen.

6. Toets op effect op keuzevrijheid

Alles afwegend oordeelt de commissie, dat de directe effecten van de fusie op de variatie van het onderwijsaanbod in dit geval beperkt zijn. 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 de norm van 50% uit de Regeling niet. In de volgende paragraaf wordt deze conclusie verder toegelicht.

Het fusiegebied bestaat uit de dertien gemeenten waar aanvragers hun scholen in stand houden. Voor CorDeo zijn dit Almere, Amersfoort, Apeldoorn, Arnhem, Barneveld, Ede, Harderwijk, Hilversum, Leusden, Nijkerk, Veenendaal, Zeewolde, Zutphen. Voor De Werf is dit alleen de gemeente Amersfoort. In het fusiegebied, dat in totaal 462 scholen en 92 aanbieders voor primair onderwijs omvat, brengt de voorgenomen fusie een bescheiden verandering aan. Doordat het betreffende fusiegebied een geografisch uitgestrekt gebied is, kan de omvang van een onderwijsaanbieder toenemen vooraleer sprake is van een aandeel dat de norm van 50% van het aanbod overschrijdt. Binnen een geografisch groot gebied kan een groot schoolbestuur zo stapsgewijs groeien, zonder dat hiervoor een juridische belemmering ontstaat⁷.

CorDeo wordt door de fusie het bevoegd gezag van 16 van de 462 scholen in het fusiegebied. Het marktaandeel voor dit bestuur blijft hiermee (onveranderd) circa 3% van het onderwijsaanbod qua aantal scholen. In de gemeente Amersfoort, waar de over te dragen fusieschool zal zijn gevestigd, wordt na de fusie de norm uit artikel 10 van de Regeling ook niet overschreden. De gemeente Amersfoort is volgens de Classificatie Stedelijkheid CBS⁸ sterk stedelijk gebied. Op grond van artikel 10, aanhef en onder b, Regeling fusietoets zou er dus sprake zijn van een significante belemmering van de keuzevrijheid indien het fusiegebied alleen Amersfoort zou bestrijken en CorDeo door de bestuursoverdracht een marktaandeel zou verkrijgen van meer dan 35% van het totale onderwijsaanbod in die gemeente.

In Amersfoort zijn in totaal 48 basisscholen en zeven scholen voor speciaal basisonderwijs. Door de institutionele fusie zullen er op de fusiedatum nog zes scholen voor speciaal basisonderwijs resteren. CorDeo houdt voor de fusie drie basisscholen in stand in Amersfoort. Door de bestuursoverdracht neemt het aantal basisscholen dat door CorDeo in Amersfoort in stand wordt gehouden toe tot vier. Daardoor neemt het marktaandeel van CorDeo in het totale (primair) onderwijsaanbod in Amersfoort toe tot 8%. Het aandeel van CorDeo in speciale scholen voor basisonderwijs in Amersfoort neemt door de bestuursoverdracht toe van 0% tot 17%. Voor ouders en leerlingen die zijn aangewezen op een speciale school voor basisonderwijs in de gemeente Amersfoort is er daarnaast de keuze uit een openbare, twee algemeen bijzondere, een protestants-christelijke of een rooms-katholieke school.

7. Beoordeling fusiemotief en rechtvaardigingsgronden

Zoals hiervoor besproken zal naar het oordeel van de CFTO als gevolg van de bestuurlijke fusie geen significante belemmering van de keuzevrijheid ontstaan. Desondanks worden de doelen voor de fusie kort behandeld om recht te doen aan de fusieaanvraag. 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.

⁷ 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 deze scholen in stand houdt.

⁸ Gebaseerd op de publicatie Demografische kerncijfers per gemeente 2013, te raadplegen op de website www.cbs.nl. Voor de indeling naar stedelijkheid zijn de numerieke waarden van de omgevingsadressendichtheid voor de afzonderlijke gemeenten gecategoriseerd in de volgende vijf groepen of klassen: 1. zeer sterk stedelijke gemeenten: omgevingsadressendichtheid van 2 500 adressen of meer per km²; 2. sterk stedelijke gemeenten: omgevingsadressendichtheid van 1 500 tot 2 500 adressen per km²; 3. matig stedelijke gemeenten: omgevingsadressendichtheid van 1 000 tot 1 500 adressen per km²; 4. weinig stedelijke gemeenten: omgevingsadressendichtheid van 500 tot 1 000 adressen per km²; 5. niet stedelijke gemeenten: omgevingsadressendichtheid van minder dan 500 adressen per km².

7.1 Continuïteit en krimp

Voor speciale scholen voor basisonderwijs, zoals die van De Werf, bestaat geen opheffingsnorm. Daarnaast geven aanvragers in de FER aan dat door de institutionele fusie voorafgaande aan de bestuursoverdracht een werkbare school zal zijn ontstaan. Dus ziet de CFTO geen aanwijzing dat het geringe aantal leerlingen op de over te dragen fusieschool een directe bedreiging vormt voor de continuïteit of de variatie van het onderwijsaanbod. De vraag of het noodzakelijk is dat de continuïteit van de betrokken scholen wordt gewaarborgd door het, middels een fusie, collectief te vergroten, en de vraag of die maatregel afdoende zal zijn, zijn vragen 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 echter niet aan de orde.

7.2 Financiën

Volgens de FER zal De Werf in de jaren 2018, 2019 en 2020 te maken krijgen met tekorten van € 8.000,-, € 11.000,- respectievelijk € 2.000,- als de fusies niet worden doorgevoerd. In de FER staat niet of er tekorten zullen zijn indien de institutionele fusie wel doorgaat en de bestuurlijke overdracht niet, en wat die eventuele tekorten dan zullen bedragen. De Inspectie voor het Onderwijs (de Onderwijsinspectie) heeft voor zowel CorDeo als De Werf een basis-toezichtarrangement vastgesteld voor wat betreft haar financieel toezicht.⁹ De onderwijsinspectie heeft geen aanleiding gezien het bestuur onder verhoogd financieel toezicht te plaatsen.

7.4 Kwaliteit

De aanvraag heeft tot doel een toekomstbestendige school voor gereformeerd speciaal basisonderwijs te vormen, met een kwaliteit die voldoet aan de normen van de onderwijsinspectie. Vooralsnog lijkt er weinig reden tot zorg over de kwaliteit van het onderwijs in de betrokken school. De Onderwijsinspectie hanteert voor beide, voorafgaand aan de besturenfusie samen te voegen, scholen basistoezicht op de kwaliteit van het onderwijs.

8. Conclusie

Door de fusie zal De Werf verdwijnen. Het scholenbestand van CorDeo neemt weliswaar met een school toe, maar de gevolgen voor het totale onderwijsaanbod in de betrokken gemeenten zijn beperkt. Na fusie heeft het bestuur zestien basisscholen en een kleine 3.200 leerlingen. De GMR-en en Raden van Toezicht van CorDeo en De Werf hebben ingestemd. Het gemeentebestuur van Amersfoort, waar de aan CorDeo over te dragen fusieschool zal zijn gevestigd, adviseert positief. Er is daarmee voldoende draagvlak voor de fusie.

Alles overwegend oordeelt de CFTO dat deze fusie niet leidt tot een significante belemmering van de variatie in het onderwijsaanbod. Het 'aandeel' van CorDeo stijgt van vijftien naar zestien van de 459 basisscholen in het geografisch grote fusiegebied, bestaande uit dertien gemeenten in de provincies Noord-Holland, Flevoland, Utrecht en Gelderland. Het 'marktaandeel' van CorDeo blijft door de bestuurlijke fusie met De Werf onveranderd 3% van het onderwijsaanbod in het primair onderwijs binnen het fusiegebied van de dertien betrokken gemeenten. Na de bestuurlijke fusie blijft ook binnen de gemeente Amersfoort, waar de scholen zijn gevestigd waarvan het beheer zal worden overgedragen, het marktaandeel van CorDeo beneden de norm waarboven sprake zou zijn van een significante belemmering.

Zou er sprake zijn geweest van een significante belemmering van de keuzevrijheid in de zin van de wet, dan rijst de vraag in hoeverre de motieven voor de fusie een aannemelijke rechtvaardiging

⁹ 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.

vormen. Aan beantwoording van die vraag komt de CFTO, vanwege het ontbreken van de eerder vermelde belemmering niet toe, reden waarom zij daar dan ook geen onderzoek naar heeft gedaan.

9. Advies

De Commissie Fusietoets Onderwijs adviseert de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om goedkeuring niet te onthouden aan de bestuurlijke fusie tussen Vereniging CorDeo, gevestigd in de gemeente Leusden, en Stichting Gereformeerd SBO De Werf, gevestigd in de gemeente Amersfoort.

Het oordeel is aldus vastgesteld te Den Haag op 6 juni 2017, door de Commissie Fusietoets Onderwijs.

Namens deze,
de voorzitter,



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