

MEMO AAN DE GEMEENTERAAD

Aan de gemeenteraad
T.a.v. -
Datum 5 maart 2013
Betreft Stand van zaken proces fusie openbaar onderwijs
Van Het College
Ons kenmerk 126054
Bijlagen div.
CC

	Paraaf	Datum
Controller		
Directie		

Geachte dames en heren,

Het afgelopen jaar hebben wij u op verschillende momenten geïnformeerd over de voortgang van het proces van bestuurlijke schaalvergroting van het openbaar onderwijs in onze gemeente, een door Stichting OPO Albrandswaard (OPO) en Onderwijsgroep Primo vpr (Primo) gewenste bestuurlijke fusie. Het laatste moment dat wij u daar over informeerden was met een beeldvormend raadsvoorstel van 30 oktober 2012 dat op 19 november 2012 tijdens de carroussel met u is besproken. Met dit memo geven wij de huidige stand van zaken in dit proces weer. Ter ondersteuning vindt u als bijlagen een aantal relevante stukken.

Taken gemeenteraad

Alvorens in te gaan op de stand van zaken in het fusieproces geven wij u een overzicht van de toezichthoudende taak van de gemeenteraad op het openbaar onderwijs. Zoals wij u met ons beeldvormend raadsvoorstel van 30 oktober 2012 aangaven draagt artikel 48 van de Wet op het primair onderwijs de gemeenteraad op een toezichthoudende rol te vervullen met betrekking tot de stichting openbaar onderwijs. De basis hiervoor ligt in artikel 23, lid 4 van de grondwet waarin wordt bepaald dat een gemeentebestuur dient te zorgen voor voldoende openbaar onderwijs in de gemeente. Ook in geval van verzelfstandiging van het openbaar onderwijs blijft deze zorgplicht van kracht.

In het kader van de toezichthoudende taak is de gemeenteraad belast met:

- de goedkeuring van de begroting, de begrotingswijziging, de jaarrekening en het jaarverslag van de stichting;
- de benoeming en het ontslag van de leden van het stichtingsbestuur;
- de goedkeuring van een statutenwijziging;
- de ontbinding van de stichting indien er sprake is van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet;
- het besluiten tot opheffing van de openbare school, waaronder ook de opheffing van een openbare nevenvestiging.

De gemeenteraad heeft dus het laatste woord over de sluiting van een openbare school en hij kan zijn goedkeuring aan een begroting onthouden wanneer deze in strijd is met de wet of met het algemeen belang waarin begrepen het financiële belang van de gemeente.

Overigens geeft het toetsingskader aan dat het niet de bedoeling is dat de gemeenteraad bepaalt hoe de scholen bestuurd moeten worden. Verder is de kwaliteit van het onderwijs een taak van de inspectie van het Onderwijs en is DUO de

MEMO AAN DE GEMEENTERAAD

bekostiger van onderwijsinstellingen. Toezicht op het doelmatig en rechtmatig inzetten van de middelen is dus geen bevoegdheid van de gemeenteraad.

Voor een volledig overzicht verwijzen wij u naar de Wet op het primair onderwijs zoals deze geldt sinds 21 januari 2013. Voor het gemak hebben wij de tekst van artikel 48 als bijlage toegevoegd.

Ten aanzien van een bestuurlijke fusie geldt dat beide fusiepartijen bevoegd zijn zelfstandig over de fusie te besluiten. De instemming van de Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad (GMR) van OPO is hierbij bepalend. Een fusietoets door het ministerie van OCW maakt onderdeel uit van het proces. Het doel van deze ministeriële toets is te bewaken dat de 'menselijke maat' in acht wordt genomen, de keuzevrijheid voor ouders gehandhaafd blijft en dat gemeten kan worden of er werkelijk draagvlak is voor de fusie. Een fusie leidt tot wijziging van de statuten en deze dienen voorgelegd te worden aan de gemeenteraad.

Stand van zaken fusieproces

Voor de eerdere stappen in het fusieproces verwijzen wij u gemakshalve naar het beeldvormend raadsvoorstel van 30 oktober 2012. Wij geven hier de actuele stand van zaken weer.

Na een informeren gesprek op 6 november 2012 tussen bestuursleden van OPO en de Adviescommissie Fusietoets van het ministerie van OCW heeft de commissie advies uitgebracht en heeft de staatssecretaris besloten geen goedkeuring aan de voorgenomen bestuurlijke fusie te verlenen (besluit van 19 december 2012). De belangrijkste in het besluit genoemde redenen hiervoor zijn:

- door de fusie wordt de variatie van het onderwijsaanbod in de betrokken gemeenten te zeer belemmerd;
- de marktpositie van het nieuwe schoolbestuur in de betreffende gemeenten wordt te groot;
- er is onvoldoende rechtvaardiging voor de belemmering van de variatie van het onderwijsaanbod: het is niet aannemelijk dat zonder fusie de continuïteit van het onderwijs in gevaar komt, of dat de kwaliteit van het onderwijs niet geborgd zou kunnen worden of dat de beschikbare financiële middelen een noodzaak tot fusie vormen. Beide stichtingen worden als financieel gezond beschouwd.

Op 17 januari 2013 hebben wij gesproken met de voorzitters van OPO en PRIMO over de ontstane situatie. Hierin is ons duidelijk geworden dat beide besturen onverkort achter de voorgenomen fusie staan en dat zij een bezwaarschrift wilden indienen. Dit bezwaarschrift is op 25 januari 2013 daadwerkelijk ingediend bij de staatssecretaris. De uitslag van het bezwaar is nog niet bekend.

Het college ondersteunt onverkort de voorgenomen fusie en heeft dit op 26 februari 2013 middels een brief aan de staatssecretaris duidelijk gemaakt. Daarin hebben wij overigens aangegeven dat wij, ongeacht wat het uiteindelijke besluit van de staatssecretaris ook zal zijn, de gemeenteraad zullen adviseren die maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om het behoud van het openbaar onderwijs in de gemeente, conform de bepalingen in de Wet op het primair onderwijs, te garanderen.

MEMO AAN DE GEMEENTERAAD

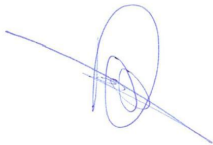
Op 27 februari 2013 deelde de voorzitter van OPO ons mede dat vanwege verschil van inzicht een van de bestuursleden is teruggetreden als bestuurslid van OPO. Op 5 maart a.s. hebben wij een gesprek met de voorzitter over de ontstane situatie.

Deze ontwikkelingen hebben het college doen besluiten haar betrokkenheid te verstevigen en het fusieproces onverkort op de voet te volgen. Uw raad wordt op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen.
Bij twijfel over het functioneren van OPO zal het college uw raad adviseren de nodige maatregelen te nemen.

Bijlagen

- 121092: Beeldvormend raadsvoorstel voortgang proces fusie openbaar onderwijs
- 126057: Advies commissie fusietoets
- 126056: Besluit fusieaanvraag
- 126055: Bezwaarschrift OPO en Primo fusiebesluit
- 124907: Advies college inzake bezwaarschrift
- 126058: Artikel 48 Wet Primair Onderwijs

Met vriendelijke groet,
het college van de gemeente Albrandswaard,
de loco- secretaris, de burgemeester,



Dick Mol



Ger J. van de Velde – de Wilde

VOORSTEL AAN DE GEMEENTERAAD

Datum Raadsvergadering:	Bestuurlijk hoofdthema:	BBVnummer: 120534	Raadsvoorstel: 121092	Portefeuillehouder: Maret Rombout
----------------------------	-------------------------	----------------------	--------------------------	--------------------------------------

Onderwerp

Voortgang proces fusie openbaar onderwijs

Geadviseerde beslissing:

Betreft een beeldvormend raadsvoorstel

Geachte dames en heren,

Het afgelopen jaar informeerden wij u op verschillende momenten over de voorgenomen fusie van de Stichting OPO Albrandswaard (OPO) en Onderwijsgroep Primo vpr (Primo).

Ter voorbereiding op uw discussie over dit proces in de raadscarrousel van 19 november 2012 geven wij u een kort overzicht van de tot nu toe door OPO genomen stappen in het fusieproces. Ter ondersteuning vindt u als bijlagen de in een eerder stadium aan u toegestuurde relevante stukken.

Wettelijk kader

Zoals wij u in ons raadsmemo van 26 september 2011 en het raadsvoorstel van 27 maart 2012 aangaven draagt artikel 48 van de Wet op het primair onderwijs de gemeenteraad op een toezichthoudende rol te vervullen met betrekking tot de stichting openbaar onderwijs. Dit houdt verband met de grondwettelijke verplichting van een gemeentebestuur om te zorgen voor voldoende openbaar onderwijs. In het kader van de toezichthoudende taak is de gemeenteraad belast met:

- a. de goedkeuring van de begroting, de begrotingswijziging, de jaarrekening en het jaarverslag van de stichting;
- b. de benoeming en het ontslag van de leden van het stichtingsbestuur;
- c. de goedkeuring van de wijziging van de statuten;
- d. de ontbinding van de stichting indien er sprake is van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet.

Zoals wij u in onze memo van 26 juni 2012 aan u aangaven zijn beide fusiepartijen bevoegd zelfstandig over de fusie te besluiten. De instemming van de Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad (GMR) van OPO is hierbij bepalend. Inmiddels maakt, sedert de wetswijziging van 1 oktober 2011, een fusietoets door het ministerie van OCW onderdeel uit van het proces. Het doel van deze ministeriële toets is te bewaken dat de 'menselijke maat' in acht wordt genomen, de keuzevrijheid voor ouders gehandhaafd blijft en dat gemeten kan worden of er werkelijk draagvlak is voor de fusie.

Proces

Bij de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs Albrandswaard op 1 januari 2004 kreeg het stichtingsbestuur van de gemeenteraad de opdracht op zoek te gaan naar een fusiepartner. Na een uitgebreide voorbereiding is de beoogde fusiepartner gevonden in Primo. OPO en Primo hebben door VOS/ABB een onderzoek naar de mogelijkheden van een fusie en een financiële analyse laten uitvoeren die resulteerden in een eindrapport met postief advies in december 2011.

Op 21 maart 2012 hebben wij OPO in het kader van de fusietoets medegedeeld akkoord te gaan met de voorgenomen besturenfusie. Daarbij hebben wij aangegeven te hechten aan de vertegenwoordiging van Albrandswaard in het bestuur of de Raad van Toezicht van de nieuwe organisatie en het behoud van de onderwijskundige identiteit van de verschillende scholen. In de zomer is een bestuurslid van OPO toegetreden tot de Raad van Toezicht van Primo.

Op 15 juni 2012 heeft de GMR bij meerderheid ingestemd met de bestuurlijke aansluiting van OPO

met Primo.

Op 26 juni 2012 hebben wij u middels een memo antwoord gegeven op een aantal vragen die na de carrousel van 10 april 2012 bij u nog open waren gebleven. Aan de orde zijn gekomen de partnerkeuze van OPO, de financiële situatie van OPO en de mogelijke consequenties voor de werkgelegenheid.

Op 10 juli 2012 heeft OPO de vereiste fusie-effectrapportage ingediend bij het ministerie van OCW met het verzoek tot goedkeuring van de fusie. De wettelijke termijn voor goedkeuring die 13 weken bedraagt is inmiddels met nogmaals 13 weken verlengd.

Op 6 november 2012 vindt op uitnodiging van het ministerie van OCW een gesprek plaats tussen bestuursleden van OPO en de Adviescommissie Fusietoets van het ministerie, waarna een uitspraak van de commissie over de voorgenomen fusie zal volgen. Wanneer dit gebeurt is nog niet duidelijk. OPO verwacht uiterlijk eind december 2012 uitsluitsel te ontvangen. Indien dit positief is wordt het wijzigen van de statuten voorbereid.

Ten slotte zal de gemeente een verzoek tot instemming met de statutenwijziging voorgelegd krijgen. De verwachting is dat de door OPO en Primo nagestreefde datum van 1 januari 2013 niet gehaald zal worden maar dat dit begin 2013 zal worden.

De ouders van de betreffende scholen hebben na de zomervakantie een nieuwsbrief ontvangen met de actuele stand van zaken.

Bijlagen:

- 116216: Beantwoording vragen proces fusie openbaar onderwijs
- 112782: Printversie raadsvoorstel Voortgang proces fusie openbaar onderwijs
- 109679: eindrapport onderzoek fusie stichting OPO Albrandswaard en onderwijsgroep Primo vpr
- 105225: Onderzoek besturenfusie openbaar onderwijs

Poortugaal, 30 oktober 2012

Het college van de gemeente Albrandswaard,

De secretaris,

De Loco-burgemeester,



Hans Cats



Drs. Bert G. Euser, mba

**Adviescommissie Fusietoets
in het Onderwijs**

A D V I E S

Zaaknummer: OND-2012-48203 / **AFO 45**

Inzake de aanvraag voor goedkeuring van de bestuurlijke fusie primair onderwijs van:

- Stichting voor Openbaar Primair Onderwijs VPR (hierna te noemen: SOPO VPR)¹, bevoegd gezag van 21 openbare basisscholen met in totaal 3810 leerlingen en 2 openbare speciale scholen voor basisonderwijs met in totaal 165 leerlingen in de gemeenten Brielle, Westvoorne, Hellevoetsluis en Bernisse, en
- Stichting Openbaar Primair Onderwijs Albrandswaard (hierna te noemen: SOPO Albrandswaard)², bevoegd gezag van twee openbare basisscholen met in totaal 710 leerlingen in de gemeente Albrandswaard.

Uit de stukken en het verhandelde ter hoorzitting is de Adviescommissie Fusietoets in het Onderwijs (hierna te noemen: de Commissie) – samengevat - het volgende gebleken.

1. Feiten

Op 11 juli 2012 is bij de Dienst Uitvoering Onderwijs, de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna te noemen: DUO) binnengekomen het aanvraagformulier fusietoets met daarbij de fusie-effectrapportage, de adviezen van de betrokken gemeenten, de verklaringen van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraden, de brief van SOPO Albrandswaard en SOPO VPR aan de GMR van SOPO Albrandswaard d.d. 5 juni 2012, met als onderwerp “Beantwoording voorwaarden instemming, het Eindrapport “Onderzoek Fusie Stichting OPO Albrandswaard en Onderwijsgroep SOPO VPR”, d.d. 23 december 2011 en de Financiële analyse met betrekking tot de voorgenomen bestuurlijke fusie met de Stichting Openbaar Primair Onderwijs Albrandswaard en Stichting voor Openbaar Primair Onderwijs VPR te Hellevoetsluis. In de aanvraag verzoeken de heer J. Boon, voorzitter van SOPO Albrandswaard, en de heer W.M. de Kam, algemeen-directeur van SOPO VPR, namens genoemde besturen om goedkeuring voor een bestuurlijke fusie per 1 januari 2013.

Bij brief van 21 augustus 2012 is de ontvangst van de aanvraag schriftelijk bevestigd aan de aanvragers.

De aanvraag is op 21 augustus 2012 compleet bevonden door de Dienst Uitvoering Onderwijs en vervolgens aan de Commissie gezonden.

Bij brief van 8 oktober 2012 is aan aanvragers meegedeeld dat met toepassing van artikel 64d van de WPO de beslistermijn met dertien weken is verlengd.

¹ Het bevoegd gezagnummer van SOPO VPR is 41570.

² Het bevoegd gezagnummer van SOPO Albrandswaard is 41456.

Bij brief en e-mail van 30 oktober 2012 zijn betrokkenen uitgenodigd voor een hoorzitting. In deze uitnodiging was tevens een aantal vragen opgenomen die tijdens de hoorzitting aan de orde zouden worden gesteld.

Op 6 november 2012 heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Namens SOPO VPR is verschenen de heer W.M. de Kam en namens SOPO Albrandswaard de heer J. Boon en de heer H. Kleinsmidt.

Na afloop van de zitting en digitaal bij e-mail van 7 november 2012 zijn door aanvragers nog de door Pronexus opgestelde leerlingenprognoses binnen de gemeente Albrandswaard overgelegd.

De Commissie heeft onder meer de volgende stappen ondernomen:

- Bestudering van de aanvraag met name vanuit de perspectieven legitimatie en keuzevrijheid;
- Onderzoek naar de schoolbestuurlijke en scholenstructurele situatie in het betreffende gebied;
- Onderzoek naar het marktaandeel van de betrokken scholen ten opzichte van onder meer het totaal aantal scholen en ten opzichte van het totaal aantal scholen van de betrokken richting;
- Beoordeling van de nieuwe schoolbestuurlijke situatie in het betreffende gebied.

2. Toepasselijke wet- en regelgeving

Van toepassing zijn:

- Wet op het primair onderwijs, met name Hoofdstuk I, Titel III, Afdeling I. Fusietoets (hierna te noemen: WPO);
- Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs, Stcrt. 2011, 13592 (hierna te noemen: de Regeling).

Blijkens de preambule van de “Wet van 27 januari 2011 tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het invoeren van een fusietoets in het onderwijs (fusietoets in het onderwijs)” is voorzien in een wettelijke regeling van een fusietoets in het onderwijs om voldoende keuzevrijheid binnen het onderwijsstelsel te kunnen blijven garanderen en de zorgvuldigheid bij de totstandkoming van fusies te waarborgen. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel³ is in lijn hiermee uiteengezet dat legitimatie en keuzevrijheid centraal staan. Legitimatie houdt in dat bestuur en management draagvlak hebben onder de bij de onderwijsinstelling betrokkenen of belanghebbenden voor de besluiten die zij nemen.

In het kader van de fusietoets spitst legitimatie zich toe op de zorgvuldigheid waarmee het fusieproces wordt doorlopen. Keuzevrijheid betekent dat leerlingen, hun ouders en studenten kunnen kiezen voor het onderwijs dat het beste past bij hun levensovertuiging, hun opvattingen over onderwijs en hun capaciteiten en ambities. Daarvoor is een pluriform onderwijsaanbod nodig met een variatie in richting, pedagogisch-didactisch concept, opleidingsaanbod, schoolgrootte en cultuur.

Op grond van artikel 64b van de WPO dient bij de minister een aanvraag te worden ingediend voor het verkrijgen van goedkeuring voor een voorgenomen fusie. In het eerste lid is bepaald dat de aanvraag vergezeld gaat van een door de rechtspersoon of rechtspersonen opgestelde

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 32040, nr. 3.

fusie-effectrapportage en een schriftelijke verklaring van instemming met de fusie door de medezeggenschapsraden dan wel de gemeenschappelijke medezeggenschapsraden, dan wel de bindende uitspraak van de geschillencommissie, bedoeld in artikel 32, derde lid, van de Wet medezeggenschap op scholen, dan wel de bindende uitspraak van de ondernemingskamer, bedoeld in artikel 36, derde lid, van de Wet medezeggenschap op scholen. In het tweede lid is vermeld welke elementen in ieder geval in de fusie-effectrapportage moeten worden opgenomen.

In artikel 64c, eerste lid, van de WPO wordt de fusietoets omschreven. De kern van de toets betreft het begrip keuzevrijheid. De minister kan goedkeuring 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.

In artikel 10 van de Regeling is bepaald 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 of gemeenten waarin de rechtspersoon scholen in stand houdt, zonder dat daarvoor een aannemelijke rechtvaardigingsgrond aanwezig is.

Uit de wet en de regeling in samenhang beziend, vloeien procescriteria (is een zorgvuldig besluitvormingsproces doorlopen?) en inhoudelijke criteria (norm voor keuzevrijheid) voort. In het funderend onderwijs is het centraal criterium voor keuzevrijheid variëteit van richting en van pedagogisch-didactisch concept. In de Memorie van Toelichting is opgemerkt dat het moeilijk is om vooraf te bepalen wat de precieze criteria moeten zijn om uit te maken wanneer de variëteit van het onderwijsaanbod in gevaar komt, en hoe die criteria moeten worden afgewogen tegen andere waarden als kwaliteit en efficiency, zodat elke toets van de commissie maatwerk is.

Krachtens artikel 64b, tweede lid, van de WPO dienen de volgende elementen in een fusie-effectrapportage aan de orde te komen:

- a. de motieven voor de fusie,
- b. de alternatieven voor de fusie,
- c. het tijdsbestek waarbinnen de fusie zal worden gerealiseerd,
- d. de te bereiken doelen,
- e. de effecten van de fusie op de keuzevrijheid, in het bijzonder de effecten van de fusie op de spreiding en omvang van de rechtspersonen en scholen in het voedingsgebied en de onderwijskundige en bestuurlijke diversiteit van het onderwijsaanbod in het voedingsgebied,
- f. de kosten en baten van de fusie,
- g. de gevolgen van de fusie voor het personeel en leerlingen, waaronder begrepen de gevolgen voor de voorzieningen,
- h. de wijze waarop over de fusie wordt gecommuniceerd,
- i. de wijze waarop de fusie wordt geëvalueerd, en
- j. een advies van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten over de wenselijkheid van de voorgestelde fusie.

De Commissie toetst daartoe of de fusie-effectrapportage voldoet aan de formele eisen die zij daaraan stelt. Op een aspect toetst de Minister echter ook materieel, namelijk of keuzevrijheid voldoende is gewaarborgd.

3. Motivatie fusie en uitkomst hoorzitting

In de fusie-effectrapportage geven de besturen kort samengevat aan wat de motieven voor de fusie zijn:

- SOPO Albrandswaard en SOPO VPR hebben beide behoefte om in de toekomst beter beschermd te zijn tegen financiële risico's (o.a. verbeterde toedeling overheadkosten) en derhalve behoefte aan een sterke fusiepartner.
- Naast het financiële motief wordt zeker ook beoogd om door de fusie meer continuïteit te krijgen op het gebied van bestuur en management en om beter in staat te zijn om de steeds zwaarder wordende overheidseisen, zowel kwalitatief als bestuurlijk te kunnen borgen.
- Daarnaast wordt beoogd om met de fusie een verdere professionalisering van de (nieuwe) organisatie en kwaliteit te bereiken.
- Fusie biedt een betere mogelijkheid om krimp op te vangen en betere mogelijkheden voor succesvolle personele mobiliteit.
- Daarnaast geldt het voordeel van een betere mogelijkheid tot uitwisseling van expertise op onderwijskundig vlak (SOPO Albrandswaard beschikt over specifieke kennis op het gebied van meervoudige intelligentie bij leerlingen).

Doelen fusie

Het tot stand laten komen van een nog betere professionele organisatie waar het openbaar onderwijs baat bij heeft. Daarbij speelt met name een rol dat de diverse ontwikkelingen op onderwijsgebied, zoals wijziging van het bekostigingsstelsel, in de kwaliteitswetgeving, de veranderende rol van de lokale overheid, het goed onderwijsbestuur, verdere deregulering en daarmee samenhangende autonomievergroting voor schoolbesturen, het zeer wenselijk en noodzakelijk maken dat een verdergaande professionalisering van de organisatie tot stand komt.

Het versterken van scholen en het behoud van scholen in hun omgeving.

Een krachtenbundeling die leidt tot versterking van de organisatie met als beoogd resultaat een beter geëquipeerde organisatie die nog beter in staat is de scholen en leerlingen adequaat te ondersteunen. Daarnaast is van belang dat door de fusie ook de bestuurlijke continuïteit en kwaliteit gewaarborgd is.

Het bestuur van SOPO Albrandswaard geeft aan dat zij vanwege de huidige omvang van de organisatie, bevreesd is de bovengenoemde zaken in de toekomst niet meer te kunnen waarborgen. Het huidige bestuur is een vrijwilligersbestuur. Gezien de noodzaak van een meer bedrijfsmatige insteek en gelet op de kwalitatieve toetsing door de inspectie is het noodzakelijk over de te gaan tot een professioneel bestuur, hetgeen bij SOPO VPR gewaarborgd is.

Namens beide scholen is ter hoorzitting en in reactie op de bij de uitnodiging voor de hoorzitting toegezonden vragen – kort weergegeven – het volgende naar voren gebracht.

Noodzaak voor fusie

De Commissie wijst erop dat noch de Inspectie voor het Onderwijs, noch de Directie Rekenschap op dit moment verscherpt toezicht op de scholen van SOPO Albrandswaard

houden. De scholen zitten ruim boven de geldende opheffingsnormen. De Commissie verzoekt aanvragers aan te geven wat de noodzaak is voor de fusie.

Verder wijst de Commissie erop dat in de fusie-effectrapportage wordt aangegeven, dat met de fusie een verdere professionalisering van de nieuwe organisatie en kwaliteit kan worden bereikt en dat bovendien wordt beoogd om beter in staat te zijn om de steeds zwaarder wordende overheidseisen, zowel kwalitatief als bestuurlijk te kunnen borgen. Bovendien zou het voor SOPO Albrandswaard gezien de noodzaak van een meer bedrijfsmatige insteek en gelet op de kwalitatieve toetsing door de inspectie noodzakelijk zijn om over te gaan tot een meer professioneel bestuur. De Commissie verzoekt aanvragers om een en ander uit te leggen.

De vertegenwoordigers van SOPO Albrandswaard geven richting Commissie aan, dat zij nu een vrijwilligersbestuur dat in de eigen beleving niet professioneel genoeg is. SOPO VPR kan veel beter de aansturende rol vervullen.

Er was bij SOPO Albrandswaard een bestuursmanager, maar die is gestopt en er is te weinig geld om een nieuwe bestuursmanager aan te stellen. Wel is er een bestuursadviseur voor 4 uur in de week. De twee directeurs zijn ook onvoldoende in staat om een en ander goed te realiseren. Wanneer een school bovenscholens professioneel wordt aangestuurd, dan zijn de kwalitatieve onderwijsresultaten veel beter dan wanneer het via een amateurbestuur gebeurt, zo stellen de vertegenwoordigers. De kwaliteit kan alleen in stand worden gehouden bij een professioneel bestuur, zo is hun overtuiging.

SOPO Albrandswaard wijst er ook op dat zij inmiddels een school zijn kwijtgeraakt en dat de “bruidsschat” die zij van de gemeente hadden meegekregen bij hun verzelfstandiging in 2004 is opgeraakt. De krimp zal in hun geval gaan optreden in 2016. Er moet worden geanticipeerd op slechtere tijden. Het is voor hen heel belangrijk om vanuit een goede uitgangspositie een fusiepartner te vinden. Nu kan nog worden gekozen en fusiepartners komen niet zomaar voorbij. Het moet ook klikken. Nu is vanuit een goede uitgangspositie een goede partner gevonden in SOPO VPR.

Alternatieven?

De Commissie heeft in de fusie-effectrapportage gelezen, dat SOPO Albrandswaard nog oriënterende gesprekken heeft gehad met direct(er) omliggende besturen, maar dat in deze gesprekken is geconcludeerd dat er geen grond was voor een nader onderzoek. Welke besturen waren dit? Waarom zijn deze alternatieve fusiepartners afgefallen? En had het niet meer voor de hand gelegen dat SOPO Albrandswaard bijvoorbeeld met het kleinere bestuur van De Driehoek zou fuseren zonder SOPO VPR?

Aanvragers antwoorden, dat SOPO Albrandswaard vanuit de gemeenteraad de opdracht had gekregen om samenwerking op te zoeken. In 2009 toen de van de gemeente bij de verzelfstandiging meegekregen ‘bruidsschat’ langzaam opraakte, is dit bestuur hier intensiever mee aan de slag gegaan. Er is met vijf besturen gesproken:

- Met BOOR in Rotterdam, maar dit leverde een verlies aan autonomie op en er was geen sprake van een menselijke maat;
- Prokind in Spijkenisse. Dit bestuur bleek het echter te druk te hebben met de eigen zaken.
- SOPO VPR. Dit bestuur was toen echter bezig met een ander fusietraject;
- Het protestants-christelijk onderwijs in Albrandswaard. Dit lukte niet.
- 3Primair in de BAR-gemeente (Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk). Dit zou een natuurlijke partner zijn geweest, maar op een gegeven moment heeft dit bestuur op de rem getrapt. Inmiddels hebben ze helemaal afgezien van fusie.

Uiteindelijk is SOPO Albrandswaard in 2011 met SOPO VPR in gesprek geraakt. SOPO Albrandswaard had twee criteria vastgesteld waaraan bij fusie zou moeten worden voldaan: behoud van de identiteit van de scholen en de scholen moeten in eenzelfde geografische kleinschaligheid opereren als Albrandswaard. Uiteindelijk hebben ze elkaar gevonden.

Voor een fusie met De Driehoek is niet gekozen, omdat dit te weinig zou opleveren. Het is een bestuur met slechts één school met 100 leerlingen.

Marktaandelen en krimp

De Commissie wijst erop dat het marktaandeel in de gemeenten Westvoorne, Brielle, Bernisse, Hellevoetsluis, en Albrandswaard tezamen 53% wordt voor wat betreft het aantal basisscholen en 48% voor wat betreft het aantal basisschoolleerlingen. De Commissie wil weten hoe aanvragers aankijken tegen het hoge marktaandeel in de regio en hoe waarin zij een rechtvaardiging voor deze fusie vinden. De Commissie constateert verder dat aanvragers aangeven dat fusie een betere mogelijkheid biedt om krimp op te vangen. Uit de gegevens van DUO blijkt dat de beide scholen van SOPO Albrandswaard evenals de meeste scholen van SOPO VPR (ver) boven de geldende opheffingsnormen zijn en blijven. De Commissie wil graag van aanvragers horen hoe zij hier tegen aankijken.

Van de zijde van aanvragers wordt opgemerkt dat de krimp voor VPR neigt naar de 16%. Krimp is vooral aanwezig in Westvoorne en Bernisse. SOPO VPR heeft een vrij stabiele situatie en een aantal kwalitatief sterke scholen. Zij willen echter een zo breed mogelijk aanbod voor alle ouders op het eiland. Door de fusie zal de diversiteit kunnen worden verrijkt en het aanbod aan mensen worden verbeterd. SOPO VPR is een middelgroot bestuur. Ook dit bestuur heeft in zijn regio te maken met krimp. Er zal moeten worden samengewerkt om het aanbod van ouders te kunnen garanderen. Voor de continuïteit is het wenselijk om iets groter te zijn. In een krimpgebied wordt gekeken welke mogelijkheden er nog zijn om in een wijk of kern een school in stand te houden. Dan is het wenselijk dat je iets groter bent om de risico's op termijn uit te sluiten.

Regionaal domino-effect

De Commissie wil weten hoe aanvragers aankijken tegen de mogelijkheid dat het ontstaan van een groter bestuur ook bij andere, kleinere schoolbesturen in de regio het gevoel kan doen ontstaan dat ook zij moeten gaan fuseren en of is nagedacht over het risico van een regionaal domino-effect?

Aanvragers antwoorden dat er in Albrandswaard in feite niets verandert.

De contacten met het rooms-katholieke en protestants-christelijke bestuur in de regio van SOPO VPR zijn prima. SOPO VPR kijkt met name naar waar het aanbod voor ouders kan worden verrijkt en of het dan protestants-christelijk, rooms-katholiek of openbaar is, maakt niet uit. Er wordt gekeken hoe er kwalitatief goed onderwijs kan worden aangeboden op een manier dat het in redelijke verhouding is met de omgeving. Het is van belang dat het aanbod voor ouders in de regio beschikbaar blijft ondanks krimp.

Verdere fusies?

De Commissie vraagt of er een mogelijkheid bestaat dat er op termijn nog met andere besturen wordt gefuseerd. De Commissie wijst erop dat SOPO VPR naast de aanvraag voor fusie met SOPO Albrandswaard nog een aanvraag heeft ingediend voor fusie met het bestuur van De Driehoek. Wanneer beide fusies zouden worden goedgekeurd dan zal het nieuwe bestuur een marktaandeel van 56% van het aantal basisscholen en van 49% van het aantal basisschoolleerlingen krijgen. De Commissie vraagt hoe aanvragers hiertegen aankijken in het licht van de wettelijke normstelling.

Aanvragers geven als reactie dat de groei wel een grens heeft, omdat er anders conglomeraten ontstaan die niet meer beheersbaar zijn. De afstand van het management tot de werkvloer wordt dan te groot en er is geen zicht meer op de directe sturingsmechanismen. Aanvragers menen met de nagestreefde omvang nog steeds beheersbaar te blijven. Aanvragers geven aan dat er al met de fusie met De Driehoek was begonnen voor dit werd opgestart. Aanvragers geven aan dat hierdoor het aanbod van SOPO VPR wordt verrijkt met Jenaplan-onderwijs.

Bestuursomvang in het licht van het referentieniveau

De Commissie constateert dat door de voorgenomen fusie een bestuur ontstaat met in totaal 25 scholen en 4685 leerlingen. De totale omvang ligt daarmee ver boven het referentieniveau van 10 scholen dat in de Memorie van Toelichting wordt genoemd als een hanteerbare schaal. De Commissie wil weten hoe aanvragers aankijken tegen hun bestuursomvang in het licht van dit referentieniveau?

Aanvragers geven aan dat SOPO VPR van het begin af aan heeft gekeken hoe ze ook bij een groot bestuur toch de werkvloer nog in de gaten kon worden gehouden. Zij menen daarin in redelijk te zijn geslaagd. Er is een kleine overhead die uitermate efficiënt wordt ingezet. Dat zal niet minder worden als er een paar scholen bij komen.

Menselijke maat: interne legitimiteit

De Commissie vraagt hoe aanvragers de menselijke maat denken te organiseren en te bewaken in de nieuwe organisatie na de fusie? Ook wil zij weten welke betrokkenheid de ouders van de leerlingen van de 25 scholen in het bestuur krijgen, en hoe wordt aangekeken tegen risico's na fusie van een grotere afstand tussen bestuur, personeel en ouders.

Aanvragers wijzen erop dat SOPO Albrandswaard een GMR en een MR heeft en iedere locatie een ouderraad.

Aanvankelijk had SOPO VPR een grote GMR. Vanwege de besluitvaardigheid is deze wat geminimaliseerd. In een zgn. kerngroep is al rekening gehouden met de mogelijkheid dat SOPO Albrandswaard erbij komt. Er is op geanticipeerd door in ieder geval in die kerngroep van die GMR een plaats voor ouders vrij te maken als alles doorgaat. In de Raad van Toezicht van SOPO VPR zit bovendien sinds kort een persoon die bij SOPO Albrandswaard in het bestuur zat.

Financiële situatie?

De Commissie vraagt hoe het zit met de financiële situatie en continuïteit.

Aanvragers geven aan dat er op financieel gebied op dit moment geen probleem is.

Toen SOPO Albrandswaard in 2004 werd verzelfstandigd, gaf de gemeente aan dat ze op zoek moesten gaan naar een samenwerkingspartner. De 'bruidsschat' die zij meekregen, zou op termijn opraken. Inmiddels is dit ook het geval en wordt er ingeteerd op het vermogen. Het onderhoud op de gebouwen loopt achter om de jaarrekening sluitend te kunnen krijgen.

Bij SOPO Vooorne-Putten en Rozenburg is met een zeer kleine overhead enorm veel zelf gedaan. Naarmate de grootte toeneemt, kan niet alles meer zelf worden gedaan. Het is echter ook niet wenselijk om overal maar derden voor in te huren en daarvoor nog een extra managementlaag, want dan krijg je alsnog weer die scheiding. Er zijn nog steeds directe contacten met de scholen en dat moet zo blijven. Het vermogen waar op dit moment over kan worden beschikt, zal nog meer voor kwaliteitsbeleid worden ingezet en ten behoeve van met name de continuïteit. Het vermogen is nodig om een zo breed mogelijk aanbod voor ouders in de regio te kunnen handhaven. Het handhaven van een Montessorischool, een Daltonschool, en een Jenaplanschool kost extra geld. Voor SOPO VPR is als criterium van belang dat het

aanbod verrijkt kan worden aangeboden aan ouders. Zo wil dit bestuur gebruik maken van de expertise die SOPO Albrandswaard heeft met meervoudige intelligentie

Terug onder verantwoordelijkheid gemeente?

De Commissie merkt op dat de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van het openbaar onderwijs in Albrandswaard bijna 9 jaar geleden is belegd bij SOPO Albrandswaard. De Commissie wil weten in hoeverre het voornemen tot fusie een direct gevolg is van deze beslissing tot verzelfstandiging? En in hoeverre is overwogen om in plaats van te fuseren de gemeenteraad te verzoeken de verzelfstandiging terug te draaien?

De aanvragers antwoorden dat de gemeenteraden ook moeten bezuinigen en dat de deskundigheid bij gemeenten (ambtenaren en wethouder) op het gebied van onderwijs minimaal is. Teruggaan naar integraal bestuur zit er niet in.

Wat als de minister negatief besluit?

De Commissie vraagt wat er gaat gebeuren in 2013 en de jaren daarop als de fusie niet doorgaat, bijvoorbeeld in geval van een negatief besluit van de Minister?

Aanvragers wijzen erop dat SOPO VPR er niet armer van zal worden. Wel zijn er inhoudelijke voordelen te behalen. Zo heeft SOPO Albrandswaard een traject gelopen met een bepaald schoolprofiel (meervoudige intelligentie). Daar wil SOPO VPR van leren en zich mee verrijken.

4. Overwegingen van de Commissie

4.1 Legitimatie/draagvlak

Blijkens de wetsgeschiedenis (MvT, TK 2008-2009, 32040, nr. 3) is de fusie-effectrapportage primair een instrument voor de belanghebbenden om inzicht te krijgen in motieven, doelen en effecten van de fusie, en om daarop invloed te kunnen uitoefenen. Voor het bestuur dient de fusie-effectrapportage om draagvlak onder de belanghebbenden te verwerven. Het is een vorm van transparantie waarmee het bestuur zich verantwoordt over fusievoornemens.

Indien de fusie-effectrapportage de vereiste elementen bevat kunnen de belanghebbenden zich een goed oordeel vormen over de noodzaak of wenselijkheid van een fusie en zijn ze optimaal betrokken. Dat is het belangrijkste doel van de fusie-effectrapportage. Daarmee wordt ruimte gegeven aan de autonomie van instellingen.

Daarnaast is de fusie-effectrapportage een middel voor de minister 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. De minister toetst daartoe of de fusie-effectrapportage voldoet aan de formele eisen die hij daaraan stelt. Op een aspect toetst de minister echter ook materieel, namelijk of keuzevrijheid voldoende is gewaarborgd.

De Commissie stelt vast dat de onderhavige fusie-effectrapportage de vereiste elementen bevat. Zij constateert voorts dat de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (hierna te noemen: GMR) van SOPO Albrandswaard en de (K)GMR van SOPO VPR op respectievelijk 15 juni 2012 en 16 februari 2012 hebben ingestemd met de fusie.

De Commissie tekent hierbij aan dat uit het vorenstaande niet expliciet blijkt dat nadat de fusie-effectrapportage is overgelegd tijdens een latere vergadering de besluitvorming over de wenselijkheid van de voorgenomen fusie heeft plaatsgevonden. Naar het oordeel van de Commissie dient, omwille van de zorgvuldigheid, de bespreking van de fusie-effectrapportage en de besluitvorming omtrent het voorgenomen fusiebesluit in twee afzonderlijke vergaderingen te geschieden.

Echter, in de fusie-effectrapportage is aangegeven, dat alle geledingen binnen beide besturen vanaf het begin zijn geïnformeerd. De door beide besturen opgestelde intentieverklaring over de voorgenomen fusie is door de GMR-en van beide besturen van een positief advies voorzien. Beide GMR-en hebben instemming verleend aan de fusie.

GMR-en, directies en bestuur waren vertegenwoordigd in de projectgroep en zijn bij alle discussies over alle onderwerpen betrokken geweest.

Op weg naar het verlenen van instemming door de GMR van SOPOA heeft twee keer nader overleg plaatsgevonden om vragen die (toch) nog leefden te beantwoorden bij deze GMR in de periode na het definitief vaststellen van de eindrapportage van de projectgroep. Dit nader overleg heeft verheldering gebracht en leidde tot instemming van de GMR van SOPOA.

Gezien het vorenstaande veronderstelt de Commissie dat de gewenste procedures alsnog zijn gevolgd.

Verder hebben burgemeester en wethouders van Bernisse, Brielle, Hellevoetsluis, Westvoorne en Albrandswaard positief geadviseerd over de voorgenomen fusie.

4.2 Keuzevrijheid

Hanteerbare schaalgrootte

In de Memorie van Toelichting is toegelicht dat in het algemeen 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.

De Commissie constateert in dit verband dat SOPO Albrandswaard het bestuur heeft over twee basisscholen met in totaal 710 leerlingen, zodat de gemiddelde omvang per basisschool 355 is en boven de landelijk gemiddelde omvang per basisschool van 220 leerlingen ligt.

SOPO VPR heeft het bevoegd gezag over 21 basisscholen met in totaal 3.810 en 2 speciale scholen voor basisonderwijs met 165 leerlingen. De gemiddelde omvang per basisschool is daarmee 181 leerlingen, de gemiddelde omvang per speciale school voor basisonderwijs is 83 leerlingen. Beide aantallen liggen daarmee onder het landelijk gemiddelde⁴.

Na de fusie heeft het nieuwe bestuur 25 scholen met in totaal 4.685 leerlingen. De bestuurlijke omvang is dus ruim twee tot tweeënhalf keer zo groot als het referentieniveau dat de Commissie hanteert voor besturen in het primair onderwijs (i.e. 10 scholen en 2200 leerlingen).

Effect op regionaal marktaandeel

In de gemeenten waar de bij de voorgenomen fusie betrokken besturen scholen in stand houden, de gemeenten Albrandswaard, Westvoorne, Hellevoetsluis, Bernisse en Brielle - zijn vijf andere schoolbesturen actief:

- Rotterdamse Vereniging voor Katholiek Onderwijs, met één rooms-katholieke basisschool;
- Stichting Katholiek Onderwijs Riviersteden, met drie rooms-katholieke basisscholen;
- Vereniging Protestants Christelijk Primair Onderwijs op Voorne-Putten Rozenburg, met elf protestants-christelijke basisscholen;
- Vereniging Protestants Christelijk Basisonderwijs te Albrandswaard met vier protestants-christelijke basisscholen;
- Oostvoornse Schoolstichting de Driehoek met één algemeen-bijzondere basisschool.

⁴ Ook wanneer de (leerlingen van de) basisscholen en speciale scholen voor basisonderwijs bij elkaar worden opgeteld blijft de gemiddelde omvang per basisschool met 173 leerlingen onder het landelijk gemiddelde.

Nu het totale onderwijsaanbod uit in dit gebied bestaat uit 23 basisscholen en 2 speciale scholen voor basisonderwijs, zouden de fuserende besturen na de fusie een marktaandeel krijgen van 56% van de scholen voor primair onderwijs in het gebied (25 van de 45). Het gaat daarbij ook om 53% van de reguliere basisscholen in het gebied (23 van de 43).

De fuserende besturen hebben samen 4520 basisschoolleerlingen. De overige besturen in het voedingsgebied hebben in totaal 4932 basisschoolleerlingen. Het door fusie ontstane bestuur krijgt een aandeel van 48% van het totaal aantal basisschoolleerlingen.

Feitelijk verandert er door de fusie alleen iets voor de gemeente Albrandswaard. Daar zit nu SOPO Albrandswaard. Na de fusie komen de scholen van SOPO Albrandswaard in Albrandswaard onder SOPO VPR. SOPO Albrandswaard heeft nu alle openbare scholen en leerlingen in Albrandswaard en daarmee 29 % van de basisscholen (2 van de 7) en 28 % van de basisschoolleerlingen (710 van de 2510) in deze gemeente.

Effect op keuzevrijheid naar richting

Er kan in alle betrokken gemeenten ook na de fusie behalve voor openbaar onderwijs nog voor ten minste één andere richting worden gekozen voor het basisonderwijs: in Albrandswaard, Hellevoetsluis en Brielle gaat het dan om rooms-katholiek en protestants-christelijk onderwijs, in Bernisse om protestants-christelijk onderwijs, in Westvoorne om protestants-christelijk en algemeen-bijzonder onderwijs.

Voor wat betreft het SBAS onderwijs verandert er niets door de fusie, omdat dit onder SOPO VPR blijft vallen. De fusie heeft op het punt van richting geen significante belemmering van de variatie van het onderwijsaanbod tot gevolg.

Effect op keuzevrijheid binnen het openbaar onderwijs

In de betrokken gemeenten wordt het nieuwe bestuur na de fusie de enige aanbieder van openbaar onderwijs. Na de fusie kan niet meer worden gekozen tussen twee openbare besturen. Dit was al het geval in alle betrokken gemeenten afzonderlijk, maar gaat nu ook gelden voor het hele gebied.

Daarbij weegt de Commissie mee dat de gemeente Bernisse in een landelijk gebied valt, Hellevoetsluis in sterk stedelijk gebied en Brielle, Westvoorne en Albrandswaard in weinig stedelijk gebied vallen. Dit is gebaseerd op de indeling van stedelijkheid op basis van de adressenomgevingsdichtheid zoals berekend en gepubliceerd door het CBS.

Voor de betrokken gemeenten en scholen geldt verder, dat de meeste leerlingen uit de gemeente komen waar de betreffende school staat gevestigd. Bij de meeste scholen komen slechts enkele leerlingen uit andere gemeenten dan waar de school is gevestigd en/of het gaat om een aansluitend postcodegebied. Uit deze cijfers komt niet naar voren dat in de voorliggende casus een groot aantal ouders er bewust voor kiest om hun kind op een school van het verder weg gelegen bestuur in te schrijven wegens een verschil van mening met een dichterbij gelegen bestuur.

De fusie heeft gelet op het bovenstaande op het punt van keuzevrijheid binnen de richting geen significante belemmering van de variatie van het onderwijsaanbod tot gevolg. Bij de meeste scholen komen slechts enkele leerlingen uit andere gemeenten dan waar de school is gevestigd en/of om een aansluitend postcodegebied.

De fusie heeft dus op het punt van keuze binnen de richting geen significante belemmering van de variatie van het onderwijsaanbod tot gevolg.

Effecten op keuzevrijheid naar pedagogisch-didactische aanpak

Thans is er op de scholen onder het bevoegd gezag van SOPOA en op de meeste scholen van SOPO VPR sprake van een reguliere pedagogisch-didactische aanpak. Op een van de scholen van SOPO VPR is sprake van een gecertificeerde Montessori aanpak. Dit blijft ook na de fusie zo. Op het punt van pedagogisch-didactisch concept levert de fusie geen significante belemmering op voor de variatie van het onderwijsaanbod. Ook na de fusie kan er behalve voor de fuserende besturen ook voor andere reguliere besturen worden gekozen.

5. Rechtvaardigingsgronden

Gelet op het feit dat de fuserende besturen na de fusie in Bernisse, Brielle, Hellevoetsluis, Westvoorne en Albrandswaard samen een zeer hoog marktaandeel hebben, namelijk 53% van de basisscholen en 48% van de leerlingen op deze scholen, heeft de Commissie onderzocht of er gronden aanwezig zijn die de fusie rechtvaardigen.

Artikel 19 van de Regeling bepaalt dat rechtvaardigingsgronden als bedoeld in de artikelen 10 tot en met 18 in ieder geval kunnen zijn:

- a. de omstandigheid dat bij het achterwege blijven van de fusie de continuïteit of de variatie van het onderwijsaanbod in gevaar komt
- b. de omstandigheid dat bij het achterwege blijven van de fusie de kwaliteit van het onderwijs in redelijkheid niet geborgd kan worden, en
- c. de omstandigheid dat er binnen de beschikbare financiële middelen geen alternatieve mogelijkheden dan fusie te vinden zijn.

Zoals hiervoor is opgemerkt is de opsomming in artikel 19 van de Regeling niet limitatief. De Commissie zal dan ook bezien of door de fuserende besturen nog andere gronden zijn aangedragen die als rechtvaardiging kunnen dienen. Hieronder gaat de Commissie met name in op de continuïteit op basis van krimp en de leerlingenontwikkeling, kwaliteit en financiële continuïteit.

5.1. Continuïteit op basis van krimp en leerlingenontwikkeling

Ten aanzien van de vraag of er sprake is van een continuïteitsrisico (artikel 19, aanhef en onder a van de Regeling) weegt de Commissie de volgende omstandigheden nadrukkelijk mee.

Wat betreft het door de schoolbesturen genoemde argument van demografische krimp merkt de Commissie het volgende op.

In het rapport “*Krimp als kans, leerlingdaling in het primair en voortgezet onderwijs*” (2010) zijn de bevindingen opgenomen van het onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt. Hieruit blijkt dat het aantal leerlingen in het basisonderwijs de komende jaren in heel Nederland zal gaan dalen.

De ontwikkeling van het aantal leerlingen in het basisonderwijs hangt nauw samen met die van de zogenaamde basisgeneratie (waarbij tot de basisgeneratie worden gerekend alle 4 tot en met 11-jarigen, plus 30 procent van het aantal 12-jarigen). De afgelopen 10 jaar is het aantal 4 tot 12-jarigen in Nederland nauwelijks veranderd, en is ook het aantal leerlingen in het basisonderwijs vrijwel constant gebleven. Voor de komende 10 jaar wordt echter een daling van het aantal 4- tot 12-jarigen verwacht, waarna de basisgeneratie weer licht zal stijgen.

Uit een analyse van het ministerie van OCW blijkt er in de periode 2011 tot en met 2020 in 88% van de gemeenten krimp zal plaatsvinden. De achteruitgang is:

- tussen de 0 en minder dan 10%: 71 gemeenten
- tussen de 10 en minder dan 20%: 132 gemeenten
- tussen de 20 en minder dan 30%: 108 gemeenten
- tussen de 30 en minder dan 40%: 52 gemeenten
- 40% of meer: 15 gemeenten

Dit roept de vraag op of fusies noodzakelijk zijn in verband met lokale krimpomstandigheden. Om dat te bepalen, kijkt de Commissie standaard naar krimp op drie niveaus, namelijk de gemeente, het bestuur en de scholen.

Krimp op gemeentelijk niveau

De Commissie gebruikt de meest recente prognose die beschikbaar is, namelijk die van het ministerie van OCW uit 2011. Daarbij valt op dat de krimp in dit gebied behoorlijk in omvang verschilt. De meer stedelijke gemeente Hellevoetsluis zal naar verwachting slechts beperkt krimpen met 7%, maar de duidelijk meer plattelandsgemeenten Bernisse, Brielle en Westvoorne zullen naar verwachting vrij fors gaan krimpen tussen 2011 en 2020 (resp. 25%, 21% en 31% krimp. De demografische krimp in Albrandswaard in genoemde periode is geprognoseerd op 11%. Gelet op het feit dat de scholen van het bestuur van SOPO Albrandswaard zijn gevestigd in Albrandswaard is met name de krimp van de populatie van 4-12 jarige in deze gemeente van belang. Wanneer naar de prognose van het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt voor 2015 wordt gekeken dan komt de krimp in Albrandswaard overeen met de verwachte krimp van het ministerie.

Krimp op bestuurs- en schoolniveau bij SOPO Albrandswaard

Om de situatie bij SOPO Albrandswaard in beeld te krijgen, baseert de Commissie zich op de prognosecijfers die namens aanvragers zijn overgelegd na afloop van de hoorzitting en digitaal zijn toegestuurd bij e-mail van 7 november 2012. In de volgende tabel zijn voor de jaren 2011, 2014, 2016 en 2021 de cijfers aangegeven:

School	2011	2014	+/-	%	2016	+/-	%	2021	+/-	%
Valckesteyn	347	318	-29	-8	299	-48	-14	255	-92	-27
OBS Rhoon	339	397	+58	+17	402	+63	+19	355	+16	+5
Totaal	686	715	+29	+4	701	+15	+2	610	-76	-11

Uit de tabel volgt dat de ene school voorlopig nog zal stijgen, terwijl de andere school reeds daalt. Gemiddeld genomen is er eerst sprake van een stijging en daarna van een steeds sterker wordende daling. Dit betekent dan ook dat er binnen het bestuur zelf maatregelen kunnen worden getroffen om de krimp op de ene school op te vangen, bijvoorbeeld door overtollig personeel te werk te stellen op de andere school.

Pas tussen 2016 en 2021 zal – indien de prognoses uit zullen komen – sprake zijn van een daling op bestuursniveau. Over een periode van 5 jaar krimpt de bestuurlijke omvang in termen van aantal leerlingen met 11%.

De bovengenoemde daling van het aantal leerlingen volgt het landelijke en gemeentelijke beeld en is op zichzelf dus ook een vrij normale ontwikkeling, die bij de Commissie geen aanleiding geeft tot extra zorgen. Allereerst neemt de voorspellende kracht van prognoses af naarmate de tijd verder weg gelegen is en naarmate het gebied en het aantal leerlingen kleiner wordt. Rond 2015 zou opnieuw bekeken kunnen worden, of de krimp zich echt in deze mate zal voordoen.

Verder geldt dat zelfs als de prognoses bewaarheid zouden worden, het bestuur nog ruim de tijd heeft om zich te bezinnen op andere maatregelen dan fusie om met de gevolgen om te gaan. De Commissie erkent dat schoolbesturen er in het algemeen verstandig aan doen om niet te wachten met maatregelen tot de nood te hoog is. Een fusie is echter een ingrijpende en structurele maatregel, die zich lastig laat terugdraaien en derhalve als ultimum remedium beschouwd dient te worden. Om zo'n maatregel te rechtvaardigen, zeker in situaties waarbij de keuzevrijheid in het geding is, dient sprake te zijn van een combinatie van factoren die maken dat er geen alternatieve oplossingen zijn anders dan fusie. De Commissie wijst er daarbij op, dat de wetgever bij de instelling van de fusietoets heeft gewezen op alternatieven die positief worden gewaardeerd: *“Bovendien kunnen bestuurlijke vormen van samenwerking een goed alternatief zijn voor de bestuurlijke fusie. Alternatieve bestuursvormen als besturenfederatie of coöperatie zijn daarvan voorbeelden. Op onderdelen werken besturen onder de vlag van een besturenfederatie of coöperatie samen, bijvoorbeeld gezamenlijke inkoop of vervangings- of mobiliteitspool voor het personeel. Dergelijke samenwerkingsvormen worden positief gewaardeerd.”* (OCW-brief menselijke maat, 2008).

Bij krimp – ofwel een daling in het aantal leerlingen - nemen de uitgaven van schoolbesturen af (aangezien er minder leerlingen zijn), maar nemen ook de inkomsten af (aangezien er minder bekostiging wordt gegeven door het ministerie van OCW). Dit kan onder bepaalde omstandigheden en in sommige situaties ook negatieve gevolgen hebben voor de financiële positie van een schoolbestuur en de levensvatbaarheid van één of meer van de betrokken scholen. De levensvatbaarheid komt pas in gevaar als een school onder de opheffingsnorm komt. Deze opheffingsnormen zijn door het ministerie van OCW immers zo bepaald, dat scholen in staat moeten worden geacht boven deze norm zelfstandig te blijven voortbestaan. Het is ongetwijfeld zo dat de besturen tijdig maatregelen zullen moeten nemen om financiële en daarmee samenhangende kwalitatieve problemen te voorkomen. Een fusie van beide besturen zal dit niet kunnen voorkomen, want de fusie heeft geen effect op de autonome daling van het potentieel aantal leerlingen in de betrokken gemeenten.

Op basis van bovengenoemde cijfers kan gezegd worden dat beide scholen steeds boven de voor de gemeente Albrandswaard geldende opheffingsnorm van 142 leerlingen zitten. Van een dreigende opheffing van deze scholen is geen sprake. De Commissie komt alles afwegend tot de conclusie, dat de krimp in dit geval geen afdoende rechtvaardigingsgrond is.

Krimp als fusie-motief voor SOPO VPR?

Gelet op de reeds grote bestuursomvang van SOPO VPR en tegelijk de veel kleinere bestuursomvang van SOPO Albrandswaard acht de Commissie het niet aannemelijk, dat de fusie nodig is om de continuïteit van SOPO VPR te borgen.

5.2. Kwaliteit

Daarnaast heeft de Commissie ook gekeken of wellicht rechtvaardiging is gelegen in de omstandigheid dat bij het achterwege blijven van de fusie de kwaliteit van het onderwijs in redelijkheid niet kan worden geborgd. De schoolbesturen geven aan dat fusie ook positief moet bijdragen aan de kwaliteit.

Het toetsingskader voor de Commissie in de wet- en regelgeving ten aanzien van de fusietoets geeft aan, dat de voornaamste vraag is of de fusie nodig is om te voorkomen dat de kwaliteit onder een bepaald minimumniveau komt. De Commissie heeft daartoe onder andere gekeken naar het huidige oordeel van de Inspectie van het Onderwijs over de kwaliteit op de betrokken scholen. Daaruit blijkt dat de kwaliteit van het onderwijs op de scholen in orde is.

Wat betreft OBS Rhoon, locatie 'De Overkant', blijkt uit het onderzoeksrapport (d.d. 5 maart 2012) van de Inspectie dat deze school nauwelijks tekortkomingen kent en dat de eindopbrengsten zelfs al drie jaar achtereen boven de bovengrens liggen, die voor vergelijkbare scholen gesteld is en daarmee met een goed beoordeeld worden. De Inspectie is eveneens positief over hoe de school al enkele jaren werkt met het principe van meervoudige intelligentie. Deze methode houdt in dat elk jaar door de leraren geanalyseerd wordt op welke wijze de leerlingen het meest effectief leren op basis van hun 'soort' intelligentie. Deze analyse vormt de basis voor de instructie, het aanbod en begeleiding die de leerlingen krijgen. De Inspectie concludeert dat de school er (onder meer) didactisch goed in slaagt uitvoering te geven aan optimaal gedifferentieerde instructie afgestemd op de daadwerkelijke onderwijsbehoefte van de leerlingen. Ook constateert de Inspectie dat de school voldoende aandacht heeft voor het evalueren en het borgen van de kwaliteit van het onderwijs.

Ook over het onderwijs op de locatie Portland van OBS Rhoon is het oordeel van de Inspectie positief. Blijkens het (meest recente) onderzoeksrapport van 23 juni 2010 kent de kwaliteit van het onderwijs op deze locatie ook nauwelijks tekortkomingen. Wat betreft de school Valckesteyn heeft de Inspectie in haar rapport van 23 september 2009 opgemerkt dat de kwaliteit van het onderwijs op orde is en dat er slechts enkele tekortkomingen zijn geconstateerd. Ook op deze school steekt het management met het concept van meervoudige intelligentie goed in op het pedagogisch en didactisch handelen, aldus de Inspectie.

Ook de meeste scholen van SOPO VPR vertonen geen belangrijke tekortkomingen zijn in de kwaliteit van het onderwijs. Drie van de 21 scholen staan te boek als zwak. De Commissie acht het evenwel niet aannemelijk dat de voorgenomen fusie met SOPO Albrandswaard noodzakelijk is om de kwaliteit van onderwijs op deze drie scholen te verbeteren. Dit zal toch in hoofdzaak afhangen van de wijze waarop de verbeterplannen op de scholen zelf ter hand zullen worden genomen door de schoolleiders en de onderwijsteams. Een fusie zal geen wezenlijke verandering brengen in de mate van inspanning en inventiviteit die nodig is om de leerlingen het onderwijs te bieden dat zij nodig hebben. Ook uitwisseling van expertise op onderwijskundig vlak, zoals gebruik maken van de kennis die bestaat bij SOPO Albrandswaard op het gebied van meervoudige intelligentie, kan op andere manieren dan via fusie plaats vinden.

Gelet op het bovenstaande is de Commissie dan ook van mening dat ook in het aspect kwaliteit geen rechtvaardiging voor onderhavige fusie kan worden gevonden. De aanvragers hadden daarvoor aannemelijk moeten maken, dat zonder fusie de kwaliteit van het onderwijs op de betrokken scholen onder een dusdanig niveau zakt dat er een negatief oordeel van de Inspectie zou gaan dreigen en één of meer scholen onder verscherpt toezicht zouden kunnen worden gesteld of – gelet op mogelijke negatieve reacties van ouders – wellicht zelfs in hun voortbestaan zou worden bedreigd.

Het enkele feit dat de aanvragers tot doel hebben om met de fusie een kwaliteitsverbetering te realiseren, is gelet op het toetsingskader van de Commissie geen reden om hierin een afdoende rechtvaardigingsgrond voor fusie te zien. Nog afgezien van het feit dat de beoogde kwaliteitsverbetering op tal van andere manieren gerealiseerd zou kunnen worden. De Commissie is zich terdege bewust van de uitdagingen waarvoor scholen in krimpgebieden zich zien geplaatst en de inspanningen die dat vraagt van betrokkenen. Zij is echter van oordeel dat schaalvergroting in de vorm van fusie niet noodzakelijk is om tot oplossingen te komen voor de problemen waarmee scholen zich zien geconfronteerd. Er zijn diverse vormen van samenwerking tussen schoolbesturen denkbaar waarbinnen de noodzakelijke 'strategieën' tot kwaliteitsverbetering en –waarboring gestalte kunnen krijgen.

5.3. Continuïteit op financiële gronden

De financiële positie van beide besturen geeft op dit moment geen aanleiding voor de conclusie dat een fusie geboden is. De schoolbesturen geven aan dat fusie ook positief moet bijdragen aan de verbetering van de financiële positie. De besturen geven aan dat beide organisaties financieel gezond zijn.

Financiële positie SOPO Albrandswaard

Uit de cijfers die beschikbaar zijn op www.duo.nl blijkt voor de situatie van SOPO Albrandswaard het volgende. De solvabiliteit (waarde: 0,8), liquiditeit (waarde: 3,1) en rentabiliteit (waarde: -1,1%) zijn voor SOPO Albrandswaard op basis van de jaarrekening 2011 naar het zich laat uitzien relatief goed.

Alleen de negatieve score voor rentabiliteit geeft aanleiding tot enige zorg, maar dit is overeenkomstig met de landelijke ontwikkeling van de financiële positie van besturen in in het primair onderwijs zoals dat door de Inspectie van het Onderwijs in beeld wordt gebracht. Op basis van de signaleringsgrenzen heeft de Directie Rekenschap van de Inspectie aangegeven dat SOPO Albrandswaard geen risicobestuur is, dat vanwege financiële problemen onder verscherpt toezicht staan.

Financiële positie SOPO VPR

De inspectie heeft in de eerste maanden van 2012 een onderzoek uitgevoerd naar de financiële positie van Stichting Openbaar Primair Onderwijs Voorne-Putten Rozenburg op 31 december 2010. Aanleiding voor het onderzoek was een aanbeveling van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (CVO) in haar eindrapport van november 2009 aan de Tweede Kamer. Deze kwam erop neer, dat de inspectie een onderzoek moest doen onder schoolbesturen die mogelijk beschikken over middelen die nog niet zijn ingezet in het onderwijsproces. Stichting Openbaar Primair Onderwijs Voorne-Putten Rozenburg is geselecteerd voor het onderzoek omdat zijn kapitalisatiefactor, berekend op grond van de jaarrekening over 2009, uitkwam boven de signaleringswaarde, terwijl binnen het bestuur tevens een probleem bestaat met de onderwijskwaliteit (peildatum onderwijskwaliteit was 7 januari 2011). Uit deze analyse volgde dat de financiële buffer na de eventuele correcties eind 2010 € 5.604.759 bedraagt; 23,22% van de totale baten, inclusief rentebaten. De signaleringswaarde van de CVO voor de financiële buffer is 7,5%.

Het bestuur heeft aangegeven de intentie te hebben elke mogelijke investering in de kwaliteit van het onderwijs te benutten. Zo investeert het bestuur bijvoorbeeld in de vorm van de Primocademy in het in eigen beheer opleiden van personeel. Hiervoor wordt naast de scholingsgelden van OCW jaarlijks een extra bedrag van € 100.000 geïnvesteerd. Ook is de focus bij het bestuur meer komen te liggen op het opbrengstgericht werken. Daarbij noemt het bestuur ook ontwikkelingen (o.a. krimp van het aantal leerlingen, in stand houden van scholen in kleine dorpskernen en het onderzoeken van interbestuurlijke samenwerking) die van grote invloed zijn op te nemen beleidsbeslissingen en de financiële vertaling daarvan. De komende periode zal het bestuur een risico-inventarisatie laten uitvoeren om inzichtelijk te krijgen waar binnen de organisatie de middelen het meest nodig (zullen) zijn. Het bestuur geeft aan dat de resultaten hiervan uiterlijk 1 november 2012 zijn uitgewerkt in een investeringsplan.

De Commissie constateert derhalve dat de financiële situatie van SOPO Albrandswaard en SOPO VPR op dit moment geen noodzaak oplevert om tot fusie over te gaan. In dit geval is door de besturen niet aangetoond, dat deze fusie de enige mogelijke maatregel is en het enige mogelijke antwoord op toekomstige krimp. Er zijn immers andere maatregelen en vormen van samenwerking denkbaar, die ervoor kunnen zorgen dat de huidige besturen in staat blijven om

de bestaande scholen te handhaven en daarmee de keuzevrijheid en variëteit in het onderwijsaanbod in de regio blijvend te borgen.

Gelet op het bovenstaande levert de financiële positie van beide besturen geen rechtvaardigingsgrond op die zou moeten leiden tot een goedkeuring van de fusie.

5.4. Bestuurlijk onvermogen SOPO Albrandswaard?

Van de zijde van SOPO Albrandswaard is nog naar voren gebracht dat het nodig is om van een vrijwilligersbestuur naar een professioneel bestuur te gaan om de kwaliteit en continuïteit (ook) in de toekomst te kunnen borgen. Daarbij speelt volgens aanvragers met name een rol dat de diverse ontwikkelingen op onderwijsgebied (zoals wijziging van het bekostigingsstelsel, in de kwaliteitswetgeving, de veranderende rol van de lokale overheid, het goed onderwijsbestuur, verdere deregulering en daarmee samenhangende autonomievergroting voor schoolbesturen) het zeer wenselijk en noodzakelijk maken dat een verdergaande professionalisering van de organisatie tot stand komt. Gezien de noodzaak van een meer bedrijfsmatige insteek en gelet op de kwalitatieve toetsing door de inspectie is het noodzakelijk over de te gaan tot een professioneel bestuur, hetgeen volgens aanvragers bij SOPO VPR gewaarborgd is.

Het is de Commissie opgevallen dat veel bestuurders in het primair onderwijs van kleinere schoolbesturen dit argument gebruiken voor een fusie met een groter bestuur waarvan de leden worden betaald. Daarom wil de Commissie enkele generieke opmerkingen maken over het thema professioneel bestuur.

Allereerst wijst de Commissie erop dat bestuurders van een vrijwilligersbestuur professioneel kunnen zijn en andersom betaalde bestuurders zich soms amateuristisch gedragen en in sommige gevallen wanbestuur kan ontstaan. De Commissie wijst in dat licht alleen al op de recente bevindingen van de Commissie Van Rijn over de casus Amarantis. De Commissie Van Rijn constateert dat de grootschaligheid en complexiteit heeft bijgedragen aan het ontstaan van de situatie, dat de continuïteit van deze grote scholengemeenschap ernstig in het geding is gekomen. Dit voorbeeld laat zien dat er niet standaard van mag worden uitgegaan, dat betaalde bestuurders van grootschalige onderwijsinstellingen betere prestaties afleveren. De Commissie hecht er daarom aan in het algemeen slechts onderscheid te maken tussen onbezoldigde en bezoldigde bestuurders van onderwijsinstellingen. De bezoldiging als zodanig zegt verder niets over de mate van professionaliteit in specifieke situaties en van specifieke personen.

De Commissie kan het zich verder voorstellen dat het voor ouders/vrijwilligers een verantwoordelijke klus is om een rol in een schoolbestuur op zich te nemen. Echter, het argument dat overheidsbeleid in toenemende mate specifieke deskundigheid vereist van bestuurders, kan de Commissie slechts deels volgen. Het is weliswaar zo dat er in de afgelopen decennia sprake is van een toenemende autonomie en eigen verantwoordelijkheid van scholen en daarmee toenemende behoefte aan professionalisering van schoolbesturen, maar dit betekent naar het oordeel van de Commissie niet dat het bestuur van een school alleen nog aan bezoldigde bestuurders kan worden overgelaten. Het feit dat vele schoolbesturen in het primair onderwijs nog immer uit vrijwilligers bestaan⁵, onderstreept dat

⁵ *Goed Bestuur in het primair onderwijs, eindrapportage Monitor Goed Bestuur primair onderwijs 2010-2012*, Nijmegen/Amsterdam, juli 2012. Van alle bestuurders in het primair onderwijs is 57% een ouder. In vergelijking met 'meerpitters' blijken ouders bij eenpitters nog vaker deel uit te maken van de besturen (68% is er ouder, terwijl dat percentage bij meerpitters op 26% ligt). Tegelijkertijd signaleert dit rapport dat het aantal professionele bestuurders in loondienst toeneemt en het aantal vrijwillige (ouder) bestuurders af. In het

dit ook in de praktijk in het land nog een goede optie is voor het basisonderwijs. Ook zijn er landelijke besturenorganisaties die actief zijn waar het gaat om scholing van bestuursleden en hen via gerichte advisering bijstaan bij de uitvoering van de wettelijke taken (onder meer op het vlak van de Wet goed onderwijs, goed bestuur).

De mate van kwaliteit van onderwijs hangt verder niet zozeer af van de wijze waarop het bestuur wordt betaald (of niet), maar hangt in hoofdzaak af van de aandacht die daaraan wordt besteedt door de schoolleiders en de onderwijsteams. Besturen zijn immers daarin in belangrijke mate afhankelijk van de kwaliteiten van hun schoolleiders, aldus de Inspectie in het Onderwijsverslag 2010/2011. De Inspectie constateert dat de trend van het gaan betalen van schoolbestuurders van scholen nog weinig effect heeft op de kwaliteitszorg.⁶

Verder wil de Commissie aangeven, dat elke fusie anders is en het beoordelen van fusies maatwerk. Gelet op de significante belemmering van de keuzevrijheid die ontstaat in het voorliggende geval, is de vraag waar de Commissie zich over moet buigen of bij het zittende, onbezoldigde bestuur van SOPO Albrandswaard sprake is van dusdanig bestuurlijk onvermogen dat hierdoor de continuïteit van de beide basisscholen ernstig in het geding is.

Aangezien uit de hiervoor besproken oordelen van de Onderwijsinspectie blijkt dat de onderwijskwaliteit op de scholen onder het vrijwilligersbestuur van SOPO Albrandswaard ruimschoots voldoende is, kan hieruit worden afgeleid dat de schoolleiders en de onderwijsteams in dat opzicht goed werk verrichten en dat het zittend bestuur het leveren van deze kwaliteit mogelijk maakt. Daarbij heeft het zittend bestuur ervoor gezorgd, dat de financiële positie van SOPO Albrandswaard er goed voor staat. De scholen hebben een dusdanig hoge aantrekkingskracht, dat er voorlopig sprake zal van zijn groei van het leerlingenaantal. Het huidige bestuur heeft kortom ook goed werk geleverd, voor zover de Commissie dat van enige afstand kan beoordelen. Mocht nu in de toekomst de situatie zich gaan voordoen dat de huidige bestuurders van SOPO Albrandswaard geen opvolgers kunnen vinden die dit mooie bestuurswerk onbezoldigd willen doen, dan lijkt het de Adviescommissie in de rede liggen dat de gemeenteraad van Albrandswaard vanuit haar verantwoordelijkheid voor het behoud van het openbaar onderwijs in deze gemeente overweegt om een bezoldigde bestuurder aan te stellen en daarvoor eventueel ook extra financiële middelen ter beschikking te stellen aan deze stichting. Een fusie met SOPO VPR is in zo'n situatie ongewenst, omdat hierdoor de keuzevrijheid in de regio verder ernstig wordt aangetast en er een te grote bestuursmacht ontstaat bij het bestuur van SOPO VPR.

6. Conclusie

Het feit dat de fuserende besturen na de fusie een hoog marktaandeel hebben, namelijk 53% van de basisscholen en 48% van de leerlingen op deze scholen, roept op basis van wet- en regelgeving ten aanzien van de fusietoets een significante belemmering op, die vanuit dit wettelijk kader alleen kan doorgaan als er aannemelijke rechtvaardigingsgronden zijn. Daarbij weegt de Commissie extra kritisch als belemmering van de keuzevrijheid mee, dat het bestuur van SOPO VPR reeds een bestuursomvang heeft die qua aantal scholen reeds tweeënhalf keer het referentieniveau overstijgt, zoals dat vanuit de Memorie van Toelichting bij de fusietoets is meegegeven. SOPO VPR heeft met deze bestuursomvang in de betrokken regio een reeds zeer grote bestuursmacht, die toeneemt door verdere fusies met kleine besturen.

afgelopen jaar is het percentage schoolbesturen bestaand uit een meerderheid van, of alleen maar, ouders gedaald van 46% naar 30%.

⁶ De staat van het onderwijs, onderwijsverslag 2010/2011, Inspectie van het Onderwijs, april 2012.

Gezien de eerdere overwegingen is de Commissie van oordeel dat de aangedragen rechtvaardigingsgronden niet aannemelijk zijn. Daarbij gaat het met name om de vraag of de continuïteit van het bestuur en de scholen van SOPO Albrandswaard onder druk komen te staan als de fusie niet doorgaat:

- Er is in de gemeente Albrandswaard sprake van beperkte krimp van 11% in de periode tussen 2012 en 2021. De leerlingenprognoses van beide scholen onder het bevoegd gezag van SOPO VPR die door het bestuur zijn aangeleverd, laten zien dat de ene school voorlopig zal groeien en de andere school zal krimpen. Op bestuursniveau is sprake van een groei tot aan 2016, dus de komende vijf jaar is er sowieso geen probleem bij dit bestuur. En zelfs al zou de krimp op bestuurs- en schoolniveau zich doorzetten of onverwachts toenemen, dan nog komen de opheffingsnormen voor beide scholen naar verwachting nog lang niet in beeld.
- Op grond van het huidige positieve oordeel van de Onderwijsinspectie over de betrokken scholen is er evenmin voldoende grond voor de stelling dat bij het achterwege blijven van de fusie de kwaliteit van het onderwijs niet gewaarborgd kan worden op de beide scholen van SOPO Albrandswaard.
- Ook vanuit financieel oogpunt bestaat voor beide besturen geen noodzaak om nu tot fusie over te gaan. Vooralsnog staan beide besturen er financieel goed voor.
- Verder acht de Commissie het geenszins aannemelijk dat de onderhavige fusie noodzakelijk is, omdat het (vrijwilligers)bestuur van SOPO Albrandswaard niet in staat zou zijn de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. De Commissie heeft geen aanwijzing dat er sprake zou zijn van een (dreigende) situatie van bestuurlijk onvermogen, zoals door aanvragers wordt beweerd. Bovendien zou het in een dergelijke situatie meer in de rede liggen om de scholen van dit bestuur weer onder de direct toezichthoudende verantwoordelijkheid van de gemeenteraad van Albrandswaard te brengen. Indien blijkt dat het vrijwillige stichtingsbestuur niet langer in staat is tot goed bestuur, lijkt het terugdraaien van de verzelfstandiging te prefereren boven verdere (ongewenste) schaalvergroting via fusie.

De Commissie wil hierbij ook ingaan op het argument van het bestuur van SOPO VPR dat zij haar aanbod wil verrijken met het pedagogisch concept “meervoudige intelligentie”. De Commissie heeft geen opvatting over de waarde van dit concept, wel is de Commissie van oordeel dat als het bestuur van SOPO VPR dit onderwijsconcept wil uitproberen op haar scholen, een fusie daarvoor geen noodzakelijke stap en instrument is. Het bestuur van SOPO VPR heeft een forse kapitalisatiefactor en zit dus financieel ruim in het jasje. De Inspectie heeft dit bestuur aangespoord om meer investeringen te gaan doen in de kwaliteit van het onderwijs, met name op de drie scholen onder haar bestuur die een zwakke kwaliteit hebben. Het bestuur van SOPO VPR zou er naar de mening van de Commissie verstandig aan doen haar aandacht te concentreren op het verbeteren van de kwaliteit op de huidige scholen die onder haar bestuur staan in plaats van op het aangaan van twee fusietrajecten tegelijkertijd met kleine besturen in de nabije omgeving.

Gelet op het bovenstaande acht de Commissie onvoldoende aangetoond dat er, gelet op de rechtvaardigingsgronden, sprake is van noodzaak om over te gaan tot fusie tussen beide besturen.

7. Advies

Alles overwegende adviseert de Commissie de Minister om goedkeuring te onthouden aan de voorgenomen bestuurlijke fusie van SOPO VPR en SOPO Albrandswaard.

Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag, 13 december 2012, door de Adviescommissie Fusietoets in het Onderwijs bestaande uit prof. dr. A.M.L. van Wieringen (voorzitter), mw. H.M.C. Dwarshuis-van de Beek en drs. R. de Boer.

De voorzitter,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A.M.L. van Wieringen', written in a cursive style.

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



> Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Stichting voor Openbaar Primair Onderwijs Voorne-Putten en Regio
Stichting Openbaar Primair Onderwijs Albrandswaard

P/a Stichting voor Openbaar Primair Onderwijs Voorne-Putten en Regio
t.a.v. W.M. De Kam
Postbus 412
3220 AK HELLEVOETSLUIS

19 DEC. 2012

Datum

Betreft besluit op uw aanvraag voor fusie

Geachte heer De Kam,

Op 11 juli 2012 heb ik uw aanvraag voor goedkeuring van een bestuurlijke fusie tussen de Stichting voor Openbaar Primair Onderwijs Voorne-Putten en Regio (hierna: Stichting OPO VPR) en de Stichting Openbaar Primair Onderwijs Albrandswaard (hierna: Stichting OPO Albrandswaard) in goede orde ontvangen.

Op 1 oktober 2011 zijn de Wet fusietoets in het onderwijs (Stb. 2011, 95) en de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs (Stcrt. 2011, 13592) in werking getreden.

De Adviescommissie fusietoets in het onderwijs (hierna: de adviescommissie) heeft op 13 december 2012 advies aan mij uitgebracht. Het integrale advies is bijgevoegd. De adviescommissie adviseert, alles overwegende, om goedkeuring aan de voorgenomen bestuurlijke fusie te onthouden. Dit advies neem ik over.

Er is in geval van deze fusie, gezien de overwegingen van de adviescommissie, sprake van een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod, bedoeld in artikel 64c van de Wet op het primair onderwijs en in artikel 10 van de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs. Na de fusie zou door het nieuwe schoolbestuur 56% van de scholen voor primair onderwijs in de betrokken gemeenten in stand worden gehouden. Hierdoor wordt de marktpositie te groot, waardoor de variatie in onderwijsaanbod in deze regio significant wordt belemmerd.

Er is in geval van deze fusie, gezien de overwegingen van de adviescommissie, onvoldoende rechtvaardiging voor deze belemmering van de variatie van het onderwijsaanbod. Niet gebleken is dat zonder de fusie de continuïteit of de variatie van het onderwijsaanbod in gevaar zou komen. Uit de door u aangedragen prognose komt immers naar voren dat het aantal leerlingen dat onderwijs volgt bij de Stichting OPO Albrandswaard tot 2016 naar verwachting zal stijgen van 686 naar 701. Gezien de grote bestuursomvang van de Stichting OPO VPR, die nu 23 scholen in stand houdt met 3.975 leerlingen, acht ik het evenmin aannemelijk dat zonder de fusie de continuïteit van dit onderwijsaanbod in gevaar zou komen. Ook is niet gebleken dat bij het achterwege blijven van de fusie de kwaliteit van het onderwijs niet geborgd zou kunnen worden. Naar het oordeel van de Inspectie van het Onderwijs is de kwaliteit van het onderwijs op de scholen van de Stichting OPO Albrandswaard in orde. Van de 23 scholen van de Stichting OPO VPR zijn 3 scholen naar het

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

S. Guarino-de Waart
T +31-70-412 3402
s.guarino@minocw.nl
IPC 5650

Onze referentie

470290

Uw brief van

11 juli 2012

Bijlagen

advies adviescommissie
fusietoets

Een belanghebbende kan tegen dit besluit binnen zes weken na de dag waarop het besluit hem is toegezonden schriftelijk bezwaar maken. De belanghebbende dient daartoe een bezwaarschrift in bij de minister/staatssecretaris van OCW, onder vermelding van "Bezwaar", ter attentie van DUO, Postbus 606, 2700 ML in Zoetermeer. Meer informatie over het maken van bezwaar vindt u op www.bezwaarschriftenocw.nl

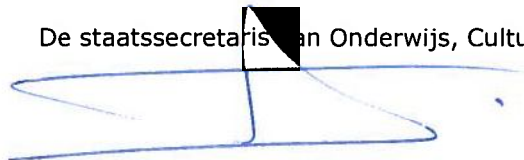
oordeel van de Inspectie zwak, op de overige scholen van deze Stichting is de kwaliteit in orde. Ik acht het niet aannemelijk dat de fusie noodzakelijk is om de kwaliteit van deze drie scholen te verbeteren. Tot slot is ook niet gebleken dat de beschikbare financiële middelen een noodzaak vormen voor de voorgenomen fusie. Beide Stichtingen zijn financieel gezond.

BESLUIT

Gelet op de artikelen 64 en 64a tot en met 64d van de Wet op het primair onderwijs, het bepaalde in de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs, bovenbedoeld advies, en daarbij alle feiten en omstandigheden in aanmerking nemende, verleen ik geen goedkeuring aan de bestuurlijke fusie tussen de Stichting OPO VPR en de Stichting OPO Albrandswaard.

Hoogachtend,

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



Sander Dekker

Datum

Onze referentie

470290 Een belanghebbende kan tegen dit besluit binnen zes weken na de dag waarop het besluit hem is toegezonden schriftelijk bezwaar maken. De belanghebbende dient daartoe een bezwaarschrift in bij de minister/staatssecretaris van OCW, onder vermelding van "Bezwaar", ter attentie van DUO, Postbus 606, 2700 ML in Zoetermeer. Meer informatie over het maken van bezwaar vindt u op www.bezwaarschriftenocw.nl



Aan Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap
t.a.v. DUO
Postbus 606
2700 ML Zoetermeer

Uw kenmerk
470290

Ons kenmerk
U2013012

Datum
25 januari 2013

Betreft:
Uw besluit op onze aanvraag tot
fusie

Bijlage(n)
Kopie van uw besluit

Behandeld door:
W.M. de Kam

Hooggeachte heer Dekker,

Op 21 december 2012 hebben wij uw negatieve besluit, gedateerd 19 december 2012, over een bestuurlijke fusie tussen de Stichting voor Openbaar Primair Onderwijs Voorne-Putten en Regio (hierna: Stichting PRIMO VPR) en de Stichting Openbaar Primair Onderwijs Albrandswaard (hierna: Stichting OPO Albrandswaard) ontvangen.

Via dit schrijven tekenen wij bezwaar aan tegen uw besluit om de volgende redenen.

Bij uw besluitvorming volgt u het advies van de Adviescommissie fusietoets in het onderwijs. De Adviescommissie heeft na toetsing van de fusie-effectrapportage vastgesteld dat alle gewenste procedures zijn gevolgd en dat daarmee aan de procescriteria zoals opgenomen in de wet en in de regeling is voldaan.

De bezwaren waarop het negatieve advies gestoeld is, komen met name voort uit toetsing van de inhoudelijke criteria (norm voor keuzevrijheid).

Wij willen hierbij opmerken dat de afwegingen van de commissie niet noodzakelijkerwijs uit de regeling voortvloeien, gezien de opmerking: "In de Memorie van Toelichting is opgemerkt dat het moeilijk is om vooraf te bepalen wat de precieze criteria moeten zijn om uit te maken wanneer de variëteit van het onderwijsaanbod in gevaar komt, en hoe die criteria moeten worden afgewogen tegen andere waarden als kwaliteit en efficiency, zodat elke toets van de commissie maatwerk is." De commissie had derhalve behoorlijk wat ruimte om tot een ander advies te komen.

Voorts beschouwt de Adviescommissie de verzorgingsgebieden van Stichting PRIMO VPR en Stichting OPO Albrandswaard als één verzorgingsgebied, en dus ook als één concurrentie gebied in relatie tot de keuzevrijheid en stelt vast dat het aantal scholen dan net boven de 50% uit komt. De commissie gaat er kennelijk vanuit dat ouders, woonachtig in het ene verzorgingsgebied, ondanks de significante afstand, een keuze willen kunnen maken voor een school in het andere verzorgingsgebied.

Hoe onwaarschijnlijk ook, kan dit uiteraard na een fusie ook nog en zullen ouders naar verwachting niet erg geïnteresseerd zijn onder welke stichting de betreffende school valt. Ouders maken een keuze voor een school en niet voor een bestuur.



Aangezien de betreffende verzorgingsgebieden niet aansluitend zijn, dient de Adviescommissie in feite ook de tussenliggende gebieden te betrekken bij de overwegingen, waardoor één verzorgingsgebied ontstaat van Albrandswaard tot Westvoorne. Dit omdat het reëler is te veronderstellen dat ouders, vanwege de reisafstand, een keuze willen maken voor een (openbare) school in een tussenliggend gebied in plaats van het verzorgingsgebied van de andere fusiepartner. Het marktaandeel van Stichting PRIMO VPR en Stichting OPO Albrandswaard tezamen blijft dan uiteraard ruim onder de 50%. Het marktaandeel berekend op basis van het aantal leerlingen blijft in beide gevallen zelfs onder de 50%.

Het lijkt of de commissie variatie in het onderwijsaanbod relateert aan rechtspersonen en marktaanbod en niet aan de diversiteit in het onderwijs dat (op de verschillende scholen) wordt gegeven. Dit blijkt onder andere uit de zin: "Hierdoor wordt de marktpositie te groot, waardoor de variatie in onderwijsaanbod in deze regio significant wordt belemmerd."

Binnen de verzorgingsgebieden van beide stichtingen afzonderlijk wijzigt er door een fusie niets, ook niet voor wat betreft de concurrentie. De commissie stelt zelf ook: "De fusie heeft dus op het punt van keuze binnen de richting (het openbaar onderwijs) geen significante belemmering van de variatie van het onderwijsaanbod tot gevolg."

En verder: "Op het punt van pedagogisch-didactisch concept levert de fusie geen significante belemmering op voor de variatie van het onderwijsaanbod."

De commissie schrijft vervolgens: "Niet gebleken is dat zonder de fusie de continuïteit of de variatie van het onderwijsaanbod in gevaar zou komen." Er is dus niet gekeken of door de fusie de continuïteit of de variatie van het onderwijsaanbod in gevaar zou komen. Naar onze mening had deze vraag dan met "Nee" beantwoord moeten worden. Tevens is er niet gekeken of bij een fusie de kwaliteit van het onderwijs geborgd zou kunnen worden of zelfs door de grotere schaal verbeterd kan worden. Dit was een belangrijke doelstelling voor beide besturen bij het aangaan van het fusie onderzoek.

Tot slot suggereert de Adviescommissie dat de gemeenteraad van Albrandswaard kan bijdragen in de kosten van een bezoldigde bestuurder. Deze optie hebben wij tijdens een gesprek met de Wethouder van Albrandswaard besproken. De wethouder zal in aansluiting op ons bezwaarschrift eveneens haar standpunt bij u indienen.

Op grond van artikel 7:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) verzoeken wij de minister om vertegenwoordigers van beide stichtingen in de gelegenheid te stellen te worden gehoord, voordat de minister een besluit neemt op het bezwaarschrift.

Hoogachtend,

St. Onderwijsgroep PRIMOVpr
Stichting voor Openbaar Primair Onderwijs
Voorne-Putten en Regio
Namens deze,

Stichting Openbaar Primair
Onderwijs Albrandswaard
Namens deze,

W.M. de Kam,
Voorzitter College van Bestuur

J. Boon H. Klijnsmit
Voorzitter Secretaris
Bestuur Bestuur



Gemeente Albrandswaard

Aan Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
T.a.v. DUO
Postbus 606
2700 ML Zoetermeer

Verzonden

26 FEB. 2013

Datum 25 februari 2013
Betreft Advies college Albrandswaard inzake bezwaarschrift fusietoets OPO Albrandswaard
Contactpersoon René van Griensven
Doorkiesnummer 010 - 50 61132
Email r.v.griensven@albrandswaard.nl
Bijlage(n)
Ons kenmerk 124907
Uw kenmerk
CC

Hofhoek 5

3176 PD Poortugaal

Postbus 1000

3160 GA Rhoon

Telefoon 010 506 11 11

Fax 010 501 81 80

www.albrandswaard.nl

Bankrekeningnummer

BNG 28.50.20.420

Openingstijden

Publiekzaken:

ma, di, do, vr.:

09.00 - 13.00 uur

woensdag:

13.00 - 16.30 uur

17.30 - 20.00 uur

zaterdag:

09.30 - 11.30 uur

Kantoor ma t/m vr:

09.00 - 16.30 uur

(alleen volgens afspraak)

Geachte heer Dekker,

Van de heer J. Boon, voorzitter van het bestuur van de Stichting voor Openbaar Primair Onderwijs Albrandswaard (Stichting OPO Albrandswaard), hebben wij vernomen dat u op 19 december 2012 heeft besloten geen goedkeuring te verlenen aan de bestuurlijke fusie tussen de Stichting OPO Albrandswaard en de Stichting voor Openbaar Primair Onderwijs Voorne-Putten en Regio (Stichting PRIMO VPR). Tevens hebben wij vernomen dat beide organisaties op 25 januari 2013 tegen uw besluit een bezwaarschrift hebben ingediend.

Op 21 maart 2012 heeft het college, als onderdeel van de fusietoets, geadviseerd akkoord te gaan met de voorgenomen besturenfusie van de Stichting OPO Albrandswaard en de Stichting PRIMO VPR. De brief met dit advies is destijds verstuurd aan het Bestuur van de Stichting OPO Albrandswaard.

Met dat advies hebben wij tevens aangegeven te hechten aan een vertegenwoordiging van Albrandswaard in het bestuur dan wel de Raad van Toezicht en hebben wij aangegeven het behoud van de onderwijskundige identiteit van de verschillende scholen van belang te achten.

Wij delen u mede dat wij onverkort achter de wens staan van de Stichting OPO Albrandswaard en de Stichting PRIMO VPR om tot een besturenfusie te komen.

Pagina 2/2

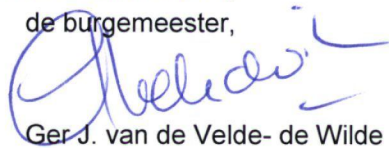
Wij hechten er aan u te verzekeren dat wij, ongeacht wat uw uiteindelijke besluit ook zal zijn, de gemeenteraad zullen adviseren die maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om het behoud van het openbaar onderwijs in de gemeente, conform de bepalingen in de Wet op het primair onderwijs, te garanderen.

Met vriendelijke groet,
het college van de gemeente Albrandswaard,
de secretaris,



Hans Cats

de burgemeester,



Ger J. van de Velde- de Wilde

WET OP HET PRIMAIR ONDERWIJS (WPO)

Tekst zoals deze geldt op 21 januari 2013
Volgende actualisering: juli 2013

Artikel 48. Instandhouding openbare school door een stichting

1. Een gemeenteraad kan besluiten dat een of meer openbare scholen in de gemeente in stand worden gehouden door een stichting die zich ten doel stelt het in stand houden van een of meer openbare scholen, al dan niet te zamen met openbare scholen als bedoeld in de Wet op de expertisecentra of openbare scholen als bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs.
 2. De gemeenteraad maakt het voornemen tot een besluit als bedoeld in het eerste lid bekend.
 3. Een stichting die een openbare school in stand houdt, wordt opgericht door een of meer gemeenten, al dan niet te zamen met een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid.
 4. Het statutaire doel van de stichting is uitsluitend het geven van openbaar onderwijs overeenkomstig artikel 46.
 5. De stichting oefent met uitzondering van de besluitvorming over de opheffing van een openbare school alle taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag uit.
 6. Onverminderd het vierde lid voorzien de statuten in ieder geval in een regeling omtrent:
 - a. de samenstelling, werkwijze en inrichting van het bestuur van de stichting,
 - b. de wijze van benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van de bestuursleden, met dien verstande dat de leden van het bestuur worden benoemd door de gemeenteraad of gemeenteraden en dat ten minste een derde gedeelte, doch geen meerderheid, van die leden wordt benoemd op bindende voordracht van de ouders van de leerlingen die zijn ingeschreven op de betrokken school of scholen,
 - c. de termijn waarvoor de bestuursleden worden benoemd,
 - d. de vaststelling van de begroting na goedkeuring door de desbetreffende gemeenteraad of gemeenteraden en de vaststelling van de jaarrekening na instemming van de desbetreffende gemeenteraad of gemeenteraden,
 - e. de wijze waarop de gemeenteraad of gemeenteraden toezicht op het bestuur uitoefenen,
 - f. de gronden waarop het bestuur kan besluiten de vergaderingen besloten te houden,
 - g. de periode waarvoor de stichting in het leven wordt geroepen, met dien verstande dat deze periode ten minste 5 jaren bedraagt, en
 - h. de bevoegdheid de stichting te ontbinden, met dien verstande dat in de regeling een overheersende invloed van de overheid in het bestuur is verzekerd.
- De goedkeuring bedoeld in onderdeel d kan worden onthouden wegens strijd met het recht of met het algemeen belang, waaronder begrepen het financiële belang van de gemeente.
7. De statuten van de stichting kunnen slechts worden gewijzigd na instemming van de desbetreffende gemeenteraad of gemeenteraden.

8. Het bestuur brengt jaarlijks aan de gemeenteraad of gemeenteraden verslag uit over de werkzaamheden, waarbij in ieder geval aandacht wordt geschonken aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. Het verslag wordt openbaar gemaakt.

9. De vergaderingen van het bestuur van de stichting zijn openbaar, tenzij het bestuur anders beslist, op gronden, vermeld in de statuten.

10. Indien voor 1 februari van het jaar waarvoor de begroting geldt, de begroting niet is goedgekeurd, neemt de gemeenteraad of gemeenteraden de maatregelen die zij nodig achten om de continuïteit van het onderwijsproces te waarborgen.

11. De gemeenteraad of gemeenteraden zijn in geval van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet bevoegd zelf te voorzien in het bestuur van de scholen en zo nodig de stichting te ontbinden.

12. Indien de school een raad van toezicht heeft, is het zesde lid niet van toepassing en voorzien de statuten, onverminderd artikel 17c, in ieder geval in een regeling omtrent:

a. de samenstelling, werkwijze en inrichting van de raad van toezicht van de stichting,

b. de wijze van benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van de leden van de raad van toezicht, met dien verstande dat de leden van de raad van toezicht worden benoemd door de gemeenteraad of gemeenteraden en dat ten minste een derde gedeelte, doch geen meerderheid, van die leden wordt benoemd op bindende voordracht van de ouders van de leerlingen die zijn ingeschreven op de betrokken school of scholen,

c. de termijn waarvoor de leden van de raad van toezicht worden benoemd,

d. de vaststelling van de begroting en de jaarrekening, en

e. de periode waarvoor de stichting in het leven wordt geroepen, met dien verstande dat deze periode ten minste 5 jaren bedraagt,

h. de bevoegdheid de stichting te ontbinden, met dien verstande dat in de regeling een overheersende invloed van de overheid in de raad van toezicht is verzekerd. Het achtste, negende en elfde lid zijn van overeenkomstige toepassing.