

ADVIES AANVRAAG BESTUURLIJK FUSIE
OVO ZAA NSTAD EN STICHTING COMPAS
AFO187

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)
- Verslag hoorzitting over de fusie (paragraaf 4)
- Uitkomst toets gevolgen fusie voor de menselijke maat (paragraaf 5)
- Uitkomst toets gevolgen fusie voor legitimiteit en zorgvuldigheid (paragraaf 6)
- Uitkomst toets gevolgen fusie voor keuzevrijheid (paragraaf 7)
- Uitkomst toets op het fusiemotief als rechtvaardigingsgrond voor fusie (paragraaf 8)
- Conclusies (paragraaf 9)
- Oordeel van de CFTO (paragraaf 10)

1. Beschrijving van de aanvragers en de fusie

Goedkeuring wordt gevraagd voor een bestuurlijke fusie in het voortgezet onderwijs per 1 januari 2017 van:

1. **Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Zaanstad** (OVO Zaanstad)¹, bevoegd gezag van vier openbare scholen voor voortgezet onderwijs in de gemeente Zaanstad, in totaal verantwoordelijk voor 6.108 leerlingen; en;
2. **Stichting Voortgezet Onderwijs Compas** (Compas)², bevoegd gezag van één school voor openbaar voortgezet onderwijs³ eveneens in de gemeente Zaanstad. Op het *Zuiderzee College* wordt mavo en vbo verzorgd aan 778 leerlingen.

Door de voorgenomen fusie ontstaat een aanbieder van vijf VO-scholen met in totaal 6.886 leerlingen.

De vier scholen waarvoor OVO Zaanstad nu verantwoordelijk is, zijn:

- **Scholengroep Zaandam**⁴ een openbare scholengemeenschap voor lwoo, vmbo, mavo, havo en vwo met twee vestigingen en 2.125 leerlingen;
- **Scholengroep Krommenie**⁵ een openbare scholengemeenschap voor lwoo, vmbo, mavo, havo en vwo. De school heeft twee vestigingen in Zaanstad. Op de locaties samen wordt aan 2.995 leerlingen onderwijs verzorgd;
- **Saenredam College**⁶ een openbare school voor vmbo en mavo. De school heeft één locatie en verzorgt onderwijs aan 857 leerlingen, en
- **Praktijkschool De Brug**⁷ een openbare school voor praktijkonderwijs. De school heeft één locatie en verzorgt onderwijs aan 171 leerlingen.

¹ Het bevoegd gezag-nummer van OVO Zaanstad is 41581.

² Het bevoegd gezag-nummer van Compas is 41808.

³ Het brinnummer van het Zuiderzee College is 29YT.

⁴ Het brinnummer van Scholengroep Zaandam is 20CN.

⁵ Het brinnummer van het Scholengroep Krommenie is 20EY.

⁶ Het brinnummer van het Saenredam College is 20FC.

⁷ Het brinnummer van Praktijkschool De Brug is 20FF.

2. Proces

De fusieaanvraag is op 7 juli 2016 ontvangen en geregistreerd bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Per brief van 13 juli 2016 (OND/2016/13790 M) zijn aanvragers op de hoogte gesteld dat de aanvraag compleet is en wordt voorgelegd aan de Commissie Fusietoets Onderwijs (CFTO).

Bij de aanvraag zijn als bijlagen gevoegd:

- De fusie-effectrapportage (FER);
- *Afschrift van de akte van statutenwijziging Stichting Voortgezet Onderwijs Compas* van 14 juni 2016;
- De brief van 14 mei 2007 van Cfi met daarin de toestemming voor de fusie die heeft geleid tot het ontstaan van het Zuiderzee College onder bevoegd gezag van Compas;
- De akte van 24 december 2008 waarin de bestuursoverdracht van *Pascal Provincialeweg* en *Compas Zuiderzee* aan Stichting Compas;
- De instemmende verklaringen van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) van OVO Zaanstad en de medezeggenschapsraad (MR) van Compas, en
- De verklaringen van geen bezwaar van *Stichting ZAAM*, *Interconfessioneel Voortgezet Onderwijs*⁸ en *Onderwijsstichting St. Michaël*⁹.

Op 27 juni 2016 werd aanvullend een positief advies van de gemeente Zaanstad ontvangen.

Hoorzitting

De CFTO heeft op 13 september 2016 een hoorzitting georganiseerd waarbij aanvragers in de gelegenheid zijn gesteld om het fusievoornemen nader toe te lichten. Op deze zitting heeft de CFTO gesproken met een vertegenwoordiger van beide besturen, een afvaardiging van de personeelsgeleding en de oudergeleding van beide betrokken medezeggenschapsorganen en een ambtenaar van de gemeente Zaanstad.

Verandering van richting Zuiderzee College

Het Zuiderzee College is op het moment van fusie (1 januari 2017) een openbare school voor voortgezet onderwijs. Op het moment van aanvraag (7 juli 2016) was er echter sprake van een school met de algemeen bijzondere richting. Het proces van omzetting van bijzonder naar openbaar hebben aanvragers, los van de voorliggende fusieaanvraag, via DUO ingezet. Hiervoor is onlangs ministeriële goedkeuring verkregen. Per 1 augustus 2016 is de omzetting naar openbaar onderwijs een feit.

3. Doel en motivatie fusie

Aanvragers geven in de FER aan dat de achtergrond van de voorgenomen bestuursoverdracht is gelegen in de ontstaansgeschiedenis van het Zuiderzee College. De belangrijkste beweegreden voor de fusie is het formaliseren van de bestaande personele unie tussen OVO Zaanstad en Compas.

Compas is in 2008 ontstaan uit een samenvoeging van de vmbo afdelingen van twee Zaanse scholen: Compas Zuiderzee en Pascal Provincialeweg. De verantwoordelijke onderwijsaanbieders, de toenmalige bestuurscommissie voor openbaar onderwijs in Zaanstad (nu verzelfstandigd als OVO Zaanstad) en de Amarantis Onderwijsgroep hebben gezamenlijk een nieuw bestuur opgericht voor de samengevoegde vmbo-school. Beide onderwijsaanbieders namen zitting in dit nieuwe bestuur. In 2012, nadat nieuwbouw is gerealiseerd voor de school die inmiddels de naam het Zuiderzee College had gekregen, heeft één van beide oprichters zich uit het bestuur van de school teruggetrokken. Vanaf dat moment bestond een personele unie tussen Compas en OVO Zaanstad.

Aanvragers overwegen ten aanzien van deze ontstaansgeschiedenis en de daaruit voortkomende bestuurlijke structuur van Compas: *“Die structuur is historisch gegroeid (...) maar is niet langer nodig. In het kader van continuïteit van onderwijs - en onderlinge solidariteit tussen scholen (BRIN-nummers) is het wenselijk om de scholen onder het bestuur van één bevoegd gezag te brengen.”*

Samengevat beogen aanvragers met de fusie conform de FER *“het verder borgen van de continuïteit van het onderwijs, versimpelen van de juridische structuur en het creëren van één werkgever”*.

⁸ Het bevoegd gezag-nummer van de stichting is 4261.

⁹ Het bevoegd gezag-nummer van de stichting is 78001.

4. Verslag hoorzitting

De CFTO heeft ten aanzien van de voorliggende fusieaanvraag op 13 september een hoorzitting georganiseerd. Tijdens deze hoorzitting is aan aanvragers de gelegenheid geboden hun fusievoornemen nader toe te lichten. Tevens heeft de commissie willen spreken met direct betrokkenen bij het fusieproces. Daartoe zijn een vertegenwoordiging van de GMR van OVO Zaanstad en de MR van Compas uitgenodigd. Tevens heeft de CFTO gesproken met een ambtelijke vertegenwoordiging van het gemeentebestuur.

Gesprek met aanvragers

Aanvragers hebben zich op de hoorzitting laten vertegenwoordigen door de voorzitter van het College van Bestuur (CvB) van Stichting OVO Zaanstad, mevrouw drs. B.B. Dijkgraaf. Omdat er sprake is van een personele unie vertegenwoordigt mevrouw Dijkgraaf eveneens het CvB van Compas.

Aanvragers geven aan dat het ontstaan van het Zuiderzee College in 2008 te maken had met de landelijke invoering van het vmbo. Vanuit de gemeente Zaanstad is toen gekozen om binnen de gemeente op vijf locaties een breed vmbo aan te gaan bieden. De gelijkwaardigheid van deze vijf vmbo-scholen zou moeten lijden tot een palet aan richtingen en keuzemogelijkheden binnen de Zaanstreek. Om dit mogelijk te maken zijn een openbare en christelijke mavo afgesplitst en samengevoegd tot één school, die tevens de opdracht mee kreeg om een volledig beroepsgericht aanbod te ontwikkelen. Deze school is uitgegroeid tot het huidige Zuiderzee College.

Dat gekozen is voor een gedeeld bestuur tussen OVO Zaanstad en Amarantis en voor een algemene bijzondere richting is een 'polderoplossing' in het toenmalige ontstaansproces geweest. De gekozen identiteit is door betrokkenen nooit ervaren als echt passend. De algemeen bijzondere richting speelt, naar het idee van aanvragers, nu ook geen rol bij de schoolkeuze voor aanvragers en leerlingen. Om deze reden is de, reeds gerealiseerde omzetting naar openbaar onderwijs, ook een wenselijke stap.

De ondersteuning van het Zuiderzee College op het gebied van staf en organisatie is vanaf de start bij OVO Zaanstad ondergebracht geweest. De bestuurlijke participatie van Amarantis in het geheel heeft, aldus aanvragers, weinig continuïteit gekend. Na de opsplitsing van de Amarantis Onderwijsgroep is besloten niet met Stichting ZAAM, als opvolger binnen de Zaanstreek, onder één bestuur verder te gaan. Het bestuur van Compas viel daardoor in personele unie samen met OVO Zaanstad. Sinds 2012 is het Zuiderzee College dichter naar OVO Zaanstad toegegroeid. Het langere in stand houden van de personele unie tussen beide stichtingen wordt nu als niet langer nuttig of wenselijk beoordeeld. Tegelijkertijd zou ontvlechting uit het bestuur van OVO Zaanstad en verzelfstandiging een zeer kwetsbare school kunnen oplevering.

Dit hangt samen met de specifieke locatie van het Zuiderzee College in de wijk Hoornseveld. Deze wijk in Zaandam is een duidelijke achterstandswijk – een zogenaamde 'Vogelaarwijk' – waar sprake is van een bevolking die voor circa 80% bestaat uit inwoners met een niet-westers allochtone achtergrond. Dit geldt ook voor het overwegend deel van de leerling-populatie. Een zelfstandige vmbo zou in deze omgeving, mede gezien de lichte demografische daling die uit voorspellingen voor bevolkingsontwikkeling in de Zaanstreek blijkt, erg gevoelig zijn voor veranderingen schommelingen in het aantal leerlingen. Aanvragers vrezen dat hierbij dat, ondanks de huidige omvang, die voor een vmbo op landelijk niveau als gezond gekenmerkt zou mogen worden, de continuïteit en kwaliteit van de school op termijn in het gedrang kunnen komen. Een alternatief voor de voorgenomen fusie, zoals het opnieuw aansluiting zoeken bij het protestants-christelijke onderwijs, ligt bovendien gezien de achtergrond van de huidige leerling-populatie niet voor de hand.

Gesprek medezeggenschap

Vanuit beide besturen zijn de medezeggenschapsraden vertegenwoordigd in de persoon van één ouder en één vertegenwoordiger van het personeel. Namens de GMR van OVO Zaanstad wordt aangegeven, dat er geen bezwaren zijn tegen het formeel samenvoegen van beide rechtspersonen. Ook nu al bestaat het gevoel dat er feitelijk sprake is van één organisatie. Ouders in Zaanstad zien de overgenomen school als openbaar. Het algemeen-bijzonder karakter vormt geen daadwerkelijk beleefde identiteit. De MR-leden van het Zuiderzee College bevestigen dit. Ook tijdens het fusieproces in 2008 bestond er onder het personeel in ieder geval weinig begrip en weerstand tegen de destijds doorgevoerde scholenfusie en de verzelfstandiging tot één bestuur, met leden van zowel het openbaar bestuur als het christelijk bestuur, onwenselijk vonden. Desondanks is de fusie toen doorgegaan. De identiteit algemeen-bijzonder was daarbij ook volgens de MR-leden een compromis. Daarmee is naar hun oordeel een school ontstaan die enigszins verweesd is achtergebleven. Na de

problemen met Amarantis heeft het openbaar schoolbestuur feitelijk het bestuur overgenomen. Dat deze feitelijke situatie nu wordt bevestigd via een rechtspersonenfusie doet zeer logisch en wenselijk aan. De MR-leden staan hier volledig achter en geven aan te hopen op een positief besluit. Ten slotte geven de MR-leden aanvullend aan dat de fusie in 2008 is ervaren als een beslissing die teveel van bovenaf is opgelegd. Het MR-lid dat dit destijds heeft meegemaakt, zou het heel goed hebben gevonden wanneer toen een onafhankelijke commissie onafhankelijk over deze fusie zou hebben geoordeeld.

Gesprek gemeente Zaanstad

Namens de gemeente Zaanstad heeft de CFTO gesproken met dhr. J. Varwijk, strategisch adviseur onderwijs van de gemeente Zaanstad. Uit het gesprek blijkt dat de gemeente niet is betrokken bij de omzetting van het Zuiderzee College naar openbaar onderwijs. Inhoudelijk gezien heeft de gemeente geen bezwaar tegen de omzetting en het verdwijnen van de algemeen bijzondere grondslag. Het Zuiderzee College functioneert feitelijk al jaren als openbare school in Zaanstad.

Ook de fusie tussen Compas en OVO Zaanstad is in de ogen van de gemeente wenselijk te noemen. Dhr. Varwijk bevestigt het kwetsbare karakter van het Zuiderzee College als zelfstandige school. Hierbij wijst hij niet alleen op de wenselijkheid van aansluiting bij OVO Zaanstad vanwege continuïteit van het onderwijsaanbod in de wijk, maar ook op de mogelijkheden voor flexibele inzet van personeel in een breder bestuurlijk verband.

5. Toets op de menselijke maat

Uit de parlementaire geschiedenis van de Wet fusietoets in het onderwijs (hierna: de Wet) blijkt dat de fusietoets is bedoeld om te bevorderen dat onderwijsinstellingen zich op een menselijke maat organiseren. Een menselijke maat houdt in dat een onderwijsinstelling overzichtelijk is, zodat de betrokkenen en de belanghebbenden zeggenschap en keuzevrijheid hebben en zich samen verantwoordelijk weten voor de onderwijsinstelling en dat de lijnen van besluitvorming kort zijn.

4.1. Beoordeling schaalgrootte

Door de fusie neemt het aantal scholen waarvoor OVO Zaanstad formeel verantwoordelijk voor is toe van vier naar vijf. De omvang van het leerlingaantal waarvoor het schoolbestuur verantwoordelijk is neemt toe van 6.108 tot 6.886 leerlingen. Hierbij kan opgemerkt worden dat de verantwoordelijkheid voor zowel de school als de leerlingen van het Zuiderzee College ook in de huidige situatie al *de facto* bij het bestuur van OVO Zaanstad is belegd. Door de voorgenomen fusie neemt de bestuurlijke omvang van OVO Zaanstad, naar aantal leerlingen gemeten, toe met zo'n elf procent.

4.2. Beoordeling lijnen van besluitvorming

De lijnen van besluitvorming zullen ten gevolge van de fusie beperkt toenemen. Voor de huidige organisatiestructuur lijkt alleen nog een verschil te bestaan in de 'juridische werkelijkheid' en de feitelijke situatie. Het bestuur van OVO Zaanstad en Compas zijn immers al sinds jaren dezelfde. Een verschil kan nog worden opgemerkt voor wat betreft de medezeggenschap; de MR van het Zuiderzee College zal aan belang inboeten en een deel van zijn bevoegdheden prijs moeten afstaan aan de GMR. Het is onwaarschijnlijk dat dit een merkbaar effect geeft voor de medezeggenschap.

5. Toets op legitimiteit van het fusieproces

Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat de FER primair een instrument is voor belanghebbenden om inzicht te krijgen in motieven, doelen en effecten van de fusie, en om daarop invloed uit te kunnen oefenen. Daarnaast is de FER een middel om te toetsen of instellingen een zorgvuldig proces hebben doorlopen. Bij de aanvraag moeten instemmende verklaringen van de medezeggenschapsraden zijn gevoegd. Het advies van het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten moet onderdeel uitmaken van de FER.

5.1. Interne legitimiteit

Zowel de GMR van OVO Zaanstad als de MR van het Zuiderzee College hebben, blijkens de door hen opgestelde schriftelijke verklaringen, ingestemd met de voorgenomen fusie. De overlegde verklaringen bevatten geen toelichting. Uit de mondelinge toelichting die beide medezeggenschapsorganen hebben gegeven tijdens de hoorzitting blijkt dat zij volledig achter het voorgenomen besluit staan.

5.2. Externe legitimiteit

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zaandam heeft op 30 mei 2015 positief geadviseerd over de voorgenomen fusie. Uit de hoorzitting is evenmin gebleken dat, er nog aandachtspunten zijn vanuit de gemeente bij de voorgenomen fusie. Ook van de kant van de beide andere onderwijsaanbieders die actief zijn in het voortgezet onderwijs in Zaanstad blijkt, conform hun schriftelijke verklaringen, geen bezwaar te bestaan.

5.3. Conclusie interne en externe legitimiteit

De CFTO concludeert dat aan alle formele vereisten voor overleg en instemming is voldaan. Op basis van de overlegde stukken over de wenselijkheid van de voorgenomen fusie, heeft de CFTO geen aanleiding te veronderstellen dat de fusie aan intern of extern draagvlak ontbeert.

6. Toets op effect op keuzevrijheid

In artikel 53h, eerste lid, van de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) wordt de fusietoets omschreven. De kern van de toets betreft het begrip keuzevrijheid. In artikel 14 van de Regeling fusietoets is bepaald dat, in het geval van een bestuurlijke fusie, in ieder geval sprake is van een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod, indien:

- a) er per schoolsoort minder dan twee rechtspersonen overblijven van verschillende richting of pedagogisch-didactische aanpak in de gemeente of gemeenten waarin tien procent of meer van de leerlingen van de betreffende schoolsoort of schoolsoorten van de bij de voorgenomen bestuurlijke fusie betrokken scholen of scholengemeenschappen woonachtig zijn, of;
- b) de door de voorgenomen bestuurlijke fusie ontstane rechtspersoon een marktpositie heeft van meer dan 50 procent van het aantal leerlingen in de gemeente of gemeenten waarin tien procent of meer van de leerlingen van de betreffende schoolsoort of schoolsoorten van de bij de voorgenomen fusie betrokken scholen of scholengemeenschappen woonachtig zijn, zonder dat daarvoor een aannemelijke rechtvaardigingsgrond aanwezig is.

6.1. Bepaling relevant fusiegebied: Zaanstad

Het voedingsgebied voor de voorgenomen fusie is het gebied van waaruit minstens 10% van de leerlingen afkomstig van alle bij de fusie betrokken scholen. Het gaat hierbij om de gemeente Wormerveer en Zaanstad. Het gebied waarin de fusie het meeste effect sorteert – het relevante fusiegebied – bestaat uit de overlap in de voedingsgebieden van beide besturen. Het voedingsgebied van het Zuiderzee College beperkt zich tot de gemeente Zaanstad. Deze gemeente kan daarom worden aangewezen als het relevante fusiegebied.

6.2 Bepaling keuzevrijheid

Voortgezet onderwijs algemeen

In het relevante fusiegebied volgen in totaal 10.035 leerlingen voortgezet onderwijs. Er zijn vier onderwijsaanbieders actief die gezamenlijk acht scholen in stand houden. De helft van het aantal scholen en zo'n 61% van de leerlingen valt nu reeds onder het bevoegd gezag van OVO Zaanstad. Door de voorgenomen fusie groeit het marktaandeel van OVO Zaanstad naar 69% van alle leerlingen binnen de gemeente.

Tabel 1) Marktaandelen onderwijsaanbieders binnen voortgezet onderwijs in Zaanstad

	Leerlingen	Aandeel
OVO Zaanstad	6.108	61%
Compas	778	8%
ZAAM	1.817	18%
St. Michaël	1.332	13%
Totaal	10.035	100%

Schoolsoort vmbo specifiek

Het over te dragen Zuiderzee College is een categorale school voor vmbo. Wanneer specifiek naar het aanbod binnen deze schoolsoort wordt gekeken, resteert er binnen de gemeente Zaanstad, naast aanvragers, nog één andere aanbieder van vmbo: Stichting Zaam. In totaal volgen 4.993 leerlingen vmbo onderwijs binnen de gemeente. OVO Zaanstad verzorgt vmbo voor 3.544 leerlingen en Compas doet dit voor 778 leerlingen. Samen zijn aanvragers daarmee verantwoordelijk voor zo'n 87% van de markt voor vmbo in Zaanstad.

Tabel 2) Marktaandelen aanbieders vmbo in Zaanstad

Bevoegd gezag	Leerlingen	Aandeel op totaal
OVO Zaanstad	3.544	71%
Compas	778	16%
ZAAM	647	13%
Totaal	3.544	100%

6.3 Bestuurlijke verhoudingen

Naast OVO Zaanstad en Compas zijn er nog 2 andere aanbieders van voortgezet onderwijs. Dit zijn:

1. Stichting Michaël, een éénpitter met 1.332 leerlingen
2. ZAAM een groot regionaal onderwijsbestuur met 11.803 leerlingen

ZAAM is actief in drie gemeenten: Amsterdam Waterland en Zaanstad en telt in totaal zes scholen, en 23 locaties. Met bijna 12.000 leerlingen is ZAAM als regionaal actieve onderwijsaanbieder ruim 5.000 leerlingen groter dan aanvragers gezamenlijk. Desalniettemin blijft OVO Zaanstad binnen de gemeente Zaanstad de grootste aanbieder van voortgezet onderwijs.

Voor wat betreft de bestuurlijke verhoudingen verandert er evenwel niets omdat aanvragers nu reeds sinds 2012 als personele unie door hetzelfde bestuur vertegenwoordigd worden.

6.4 Effect op keuzevrijheid naar richting

Per 1 augustus 2016 verzorgen beide aanvragers openbaar onderwijs. Doordat het traject van omzetting van algemeen bijzonder onderwijs naar openbaar onderwijs los van de fusietoets is doorlopen en goedkeuring reeds is verkregen, verandert ten gevolge van de voorgenomen fusie niets aan de regionale keuzevrijheid naar richting. Omdat het aanbieden van openbaar onderwijs een wettelijke verantwoordelijkheid van de gemeente is, is het in Nederland geen ongebruikelijke situatie dat het gehele aanbod binnen één gemeente in één hand is. Indien de voorgenomen fusie geen doorgang zou vinden zou in de gemeente Zaanstad de relatief ongebruikelijke situatie ontstaan van twee verschillende aanbieders van openbaar voortgezet onderwijs.

6.5 Conclusie keuzevrijheid: sprake van significante belemmering

Door de voorgenomen fusie neemt het marktaandeel van OVO Zaanstad binnen de schoolsoort vmbo toe tot 87%. Over het geheel van vo-voorzieningen stijgt het aandeel van de stichting tot 69%. Doordat de voorgenomen fusie een formalisering is van een historisch gegroeide situatie waarbij beide aanvragers reeds in een personele unie verenigd zijn, verandert er feitelijk binnen het fusiegebied weinig tot niets. Alles overwegend oordeelt de CFTO dat er ten aanzien van de voorgenomen fusie tussen OVO Zaanstad en Compas sprake is van een significante belemmering van de variatie in het onderwijsaanbod als bedoeld in artikel 53h van de WVO.

7. Beoordeling fusiemotief en rechtvaardigingsgronden

De aanwezigheid van een significante belemmering leidt tot de vraag of er een aannemelijke rechtvaardigingsgrond aanwezig is voor de bestuurlijke fusie. In artikel 19 van de Regeling wordt niet limitatief beschreven dat rechtvaardigingsgronden voor fusie 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 aangegeven in paragraaf 3 van dit rapport blijkt uit de FER dat aanvragers de formalisatie van de personele unie tussen OVO Zaanstad en Compas als belangrijkste grond voor de voorgenomen fusie naar voren brengen. De CFTO zal dit motief daarom als eerste behandelen.

7.1 Continuïteit van de school

In de FER geven bestuurders aan dat er feitelijk niets verandert ten gevolge van de voorgenomen fusie. In ieder geval al sinds 2012 zijn de besturen van Compas en OVO Zaanstad *de facto* dezelfde. In de openbare jaarverslagen en de schoolgidsen van afgelopen jaren worden duidelijk verbanden gelegd tussen door beide organisaties. De organisaties zijn reeds in elkaar geschoven en dit grotendeels voortkomend uit een fusie in 2008, voor de inwerkingtreding van de Wet fusietoets. Uit de hoorzitting en toegezonden verklaringen komt naar voren dat zowel de medezeggenschapsraden, de gemeente Zaanstad als overige lokale onderwijs aanbieder het wenselijk achten de feitelijke situatie te formaliseren.

De Wet fusietoets heeft personele unies niet onder de werking van de Wet fusietoets gebracht, omdat deze bestuurlijke constructies teruggedraaid kunnen worden. Zou dat niet zo zijn, dan zouden ook personele unies onder de werking van de Wet fusietoets zijn gebracht.

CFTO heeft in haar adviespraktijk eerder overwogen dat een personele unie geen middel mag zijn om de Wet fusietoets buiten werking te stellen en daarom bij voorkeur één tijdelijke oplossing is. Op termijn dient deze of te worden ontbonden, of te leiden tot een fusie (zie adviezen in de zaken Lucas/Nuts¹⁰, AMOS¹¹ en ASKO¹²).

Bij de nu voorliggende fusie is de vraag van belang in hoeverre ontvlechting van de bestaande situatie tot een reële optie kan behoren. In theorie zou aansluiting zoeken bij een andere aanbieder van voortgezet onderwijs of verder gaan als éénpitter voor Compas met het Zuiderzee College tot de mogelijkheden behoren. Uit de hoorzitting komt als belangrijk argument tegen afsplitsing of ontvlechting echter de kwetsbare positie van het Zuiderzee College naar voren. Zowel de bestuurder als de vertegenwoordiger van het College van B&W van de gemeente Zaanstad acht het voortbestaan

¹⁰ Zie advies AFO 53.

¹¹ Zie advies AFO 51.

¹² Zie advies AFO 131.

van deze school als éénpitter gezien de problematiek in de omliggende wijk niet wenselijk. Aansluiting zoeken bij een andere regionale aanbieder van voortgezet onderwijs, bijvoorbeeld met een christelijke identiteit wordt eveneens niet als haalbaar gezien. Het openbaar onderwijs wordt daarbij gezien als de meeste passende onderwijsvorm in de huidige regionale context. De CFTO kan deze zienswijze volgen. Maar ten principale kan het formaliseren van een personele unie nimmer in zichzelf een rechtvaardigingsgrond voor fusie vormen. Zou dat de beleidsregel worden, dan zou elk besturenfusie eerst overgaan tot een personele unie en vervolgens automatisch goedkeuring krijgen. Eerder is van belang, dat uit de historische context duidelijk blijkt dat de personele unie die nu wordt geformaliseerd juist *geen* ontduiking van de Wet fusietoets is geweest. De start ligt immers in 2008.

De aannemelijke rechtvaardigingsgrond voor deze fusie is dan ook *niet* gelegen in het formaliseren van de personele unie, maar in de situatie dat er tegen deze formalisering in dit bijzondere geval ook geen bezwaren en juist voordelen bestaan. Het is in dit bijzondere geval in het belang van het onderwijs op de betrokken school, ook in het belang van de betrokken leerkrachten en leerlingen, om aan de onduidelijke bestuurlijke situatie een einde te maken door de omvorming van beide stichtingen tot één verantwoordelijke rechtspersoon.

7.2 Continuïteit en demografische krimp

Uit de leerlingenprognoses van DUO blijkt dat het leerlingaantal van het Zuiderzee College tussen 2015 en 2020 op basis van demografische ontwikkelingen in het voedingsgebied van de school naar verwachting zal dalen van 778 tot 711, Dit betekent een forse krimp van zo'n 9%, of bijna 2% per jaar. Ondanks deze afname zou de school met een omvang van zo'n 700 leerlingen nog ruimschoots boven de geldende opheffingsnorm van 290 leerlingen blijven.

7.3 Kwaliteit en financiën

Er zijn de CFTO geen signalen bekend dat de onderwijskwaliteit of financiën van OVO Zaanstad of Campas niet op orde is. Uit gegevens van de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat voor alle schoolvestigingen van beide aanbieders, evenals op financieel terrein, het basistoezicht geldt.

8. Conclusie

Door de voorgenomen fusie tussen Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Zaanstad en Stichting Voortgezet Onderwijs Compas ontstaat een onderwijsaanbieder die verantwoordelijk is voor vijf scholen en bijna 7.000 leerlingen in en rond de Zaanstreek. De fusie betreft feitelijk de overdracht van bevoegd gezag over het Zuiderzee College aan OVO Zaanstad. Deze beweging is een formalisering van een personele unie die na een eerdere afsplitsing en fusie van vmbo-scholen in 2008 reeds is ontstaan.

In 2008 was bij het bestuur van het Zuiderzee College nog een derde onderwijsaanbieder betrokken, sinds 2012 is de personele unie tussen OVO Zaanstad en Compas echter volledig. Uit de FER en de in het kader van de aanvraag door de CFTO georganiseerde hoorzitting komt naar voren dat de scheiding tussen de beide besturen nooit echt succesvol is gebleken. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de in 2008 gekozen identiteit van het Zuiderzee College als algemeen bijzonder een duidelijk compromis is geweest. In de afgelopen jaren is het Zuiderzee College bovendien nog meer naar OVO Zaanstad toegegroeid, hetgeen, vooruitlopend op de fusie, heeft geleid tot de omzetting van de richting algemeen bijzonder naar openbaar onderwijs per 1 augustus 2016. Hiermee is de situatie ontstaan dat per deze datum in Zaanstad formeel twee aanbieders van openbaar onderwijs bestaan.

Ten aanzien van de legitimiteit concludeert de CFTO dat:

- er geen aanleiding is te veronderstellen dat het fusieproces aan legitimiteit ontbeert;
- de medezeggenschapsraden met de voorgenomen fusie hebben ingestemd;
- betrokkenen ten aanzien van de voorgenomen fusie op de juiste wijze zijn gehoord. Gemeente en

omringende schoolbesturen adviseren positief. Hierbij plaatst de CFTO wel de kanttekening dat ten aanzien van de overgang van het Zuiderzee College naar openbaar onderwijs aanvragers wellicht te zeer vooruit hebben gelopen op de fusieaanvraag. Beter was geweest wanneer voorafgaand aan het verkrijgen van toestemming voor de omzetting eerst het oordeel in de fusietoets was afgewacht. Bovendien lijkt de gemeente, die een bijzondere verantwoordelijkheid kent ten aanzien van het openbaar onderwijs, in dit proces niet afdoende gekend.

Ten aanzien van de keuzevrijheid concludeert de CFTO dat de voorgenomen fusie leidt tot een marktaandeel van OVO Zaanstad van 87% op het vmbo en 61% van het totale aanbod aan voortgezet onderwijs in de gemeente Zaanstad. Hiermee is formeel sprake van een significante belemmering van de variatie in het onderwijsaanbod als bedoeld in artikel 53h van de WVO. Doordat de voorgenomen fusie een formalisering is van een historisch gegroeide situatie waarbij beide aanvragers reeds in een personele unie verenigd zijn, veranderen de bestuurlijke verhoudingen binnen het fusiegebied feitelijk niet.

Ten aanzien van de rechtvaardigingsgronden voor deze significante belemmering oordeelt de CFTO dat ontvlechting van de personele unie tussen OVO Zaanstad en Compas, alhoewel in principe mogelijk, in het voorliggende geval onwenselijk is. Het Zuiderzee College kan gezien worden als een kwetsbare school die is gevestigd in een achterstandswijk. Reeds nu is sprake van een duidelijke daling van het leerlingenaantal van zo'n 9% in de komende vijf jaar. Spanningen en ontwikkelingen in de directe omgeving van de school zouden daarbij een onevenredig grote invloed kunnen hebben op het leerlingenbestand. Een zelfstandig voortbestaan van Compas acht de CFTO daarom niet realistisch haalbaar. Bovendien is sinds het ontstaan van de school in 2008 nooit werkelijk sprake geweest van een zelfstandig bestuur. Dat inbedding in een groter bestuurlijk geheel in dit geval wenselijk is kan de CFTO volgen. Gezien de ontstaansgeschiedenis en de achtergrond van de leerlingenpopulatie is aansluiting bij het openbaar onderwijs van OVO Zaanstad derhalve een logische keuze en ligt overdracht aan een andere onderwijsaanbieder niet voor de hand.

De aannemelijke rechtvaardigingsgrond voor deze fusie is dan ook *niet* gelegen in het formaliseren van de personele unie, maar in de situatie dat er tegen deze formalisering, gelet op de specifieke situatie van het Zuiderzee College in dit geval geen bezwaren en juist voordelen bestaan. Het is in dit bijzondere geval in het belang van het onderwijs op de betrokken school en tevens in het belang van de betrokken leerkrachten en leerlingen, om aan de onduidelijke bestuurlijke situatie een einde te maken door de omvorming van beide stichtingen tot één verantwoordelijke rechtspersoon. Alles overwegend oordeelt de CFTO dat de ontstane significante belemmering van de variatie in het onderwijsaanbod in het geval van de fusie tussen OVO Zaanstad en Compas aanvaardbaar is.

9. Advies

De Commissie Fusietoets Onderwijs adviseert de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om goedkeuring niet te onthouden aan de bestuurlijke fusie tussen Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Zaanstad en Stichting Voortgezet Onderwijs Compas.

Aldus vastgesteld te Den Haag op 4 oktober 2016, door de Commissie Fusietoets Onderwijs.

Namens deze,
de voorzitter,



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