

Notitie VO fusie – adviesvraag bestuursoverdracht Don Bosco College

Aan : Vincent Tuijp, wethouder
Van : [REDACTED], beleidsmedewerker sociaal domein
Cc : [REDACTED], [REDACTED]
Datum : 8 januari 2024

1. Aanleiding

Begin september heeft het college een adviesvraag ontvangen van de besturen Stichting Katholiek Onderwijs Volendam (hierna: SKOV) en stichting Atlas College (hierna: Atlas College) betreffende de bestuursoverdracht van het Don Bosco College (hierna: DBC). Financiële als ook structurele redenen worden gegeven ter aanleiding van de voorgenomen fusie. In januari 2024 is een intentieverklaring ondertekend tussen SKOV en Atlas College, waarna onderzoek is gestart naar de haalbaarheid van de overdracht. Sprake is van een intersectorale fusie tussen bovengenoemde besturen, waarbij het DBC wordt overgedragen aan het Atlas College.

Conform regelgeving is het college van burgemeester en wethouders verzocht een advies te formuleren. In verband met het besluitvormingsproces van het onderwijs wordt dit advies noodzakelijk geacht als onderdeel van de fusie-effectrapportage (hierna: FER). Naar aanleiding van dit verzoek is het college met alle belanghebbenden in gesprek gegaan, zodat het (voorlopige) advies naar gewogen argumenten kan refereren.

De fusie is niet aan de maatschappij ontgaan, met name de kern van Volendam. De ontwikkelingen nemen namelijk een zekere spanning en zorgen met zich mee. De historie van het DBC is geen onbekend gespreksonderwerp en onzekerheden over het toekomstperspectief zien zich geuit. Deze notitie tracht objectief inzicht te verschaffen in de informatie die tot op heden beschikbaar is gesteld, zodat het gevraagde advies kan worden gevormd.

2. Context

2.1 Situatie scholen

Onder het bestuur van de SKOV vallen 7 basisscholen, waarvan 1 speciaal basisonderwijs, en 1 school voor voortgezet onderwijs (hierna: VO), het Don Bosco College, alle gevestigd uitsluitend te Volendam. De gemeente Edam-Volendam huisvest een tweede VO school, namelijk SG de Triade. Deze laatste is gelegen in Edam en wordt aangestuurd door het Atlas College. Het Atlas College telt vier andere VO scholen, waarvan drie in Hoorn en één in Medemblik.

In 2024-2025 telt het DBC 1045 leerlingen en de Triade 704. De meest recente leerlingenprognose (teldatum 1 oktober 2024) geeft een ruimtebehoefte aan van 7.968 m² voor het DBC en 7.098 m² voor de Triade. De gebouwen hebben een oppervlakte van respectievelijk 11.092 m² en 10.800 m², wat een overschot van ruim 3.100 m² en 3.700 m² impliceert. Zowel bij het DBC als de Triade worden de vierkante meters door derden in gebruik genomen ten behoeve van een gezonde exploitatie. Zij geven ook aan meer ruimte (circa 2.000 m²) nodig te hebben voor het praktijkonderwijs dan bepaald volgens normering. Een samenwerking bestaat sinds kort tussen beide scholen welke zich voornamelijk uit in het aanbod van de technische havo.

2.2 Achtergrond informatie

2.2.1 Demografie

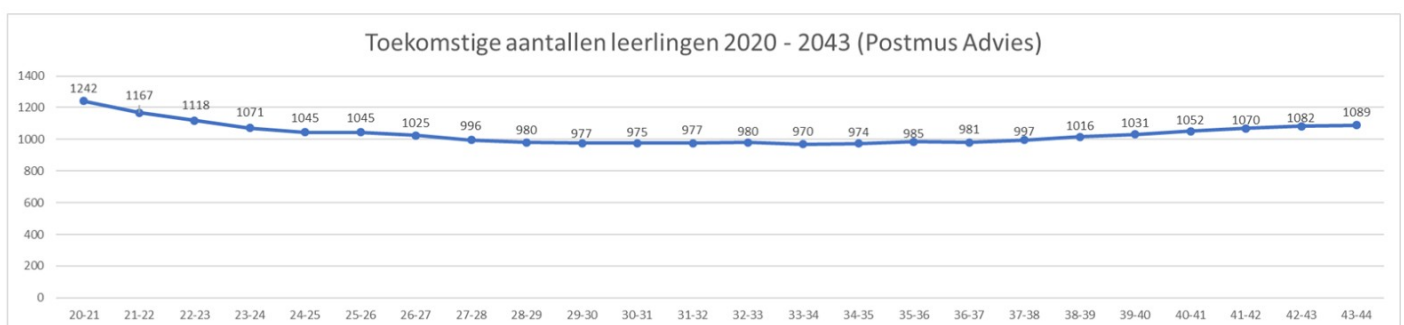
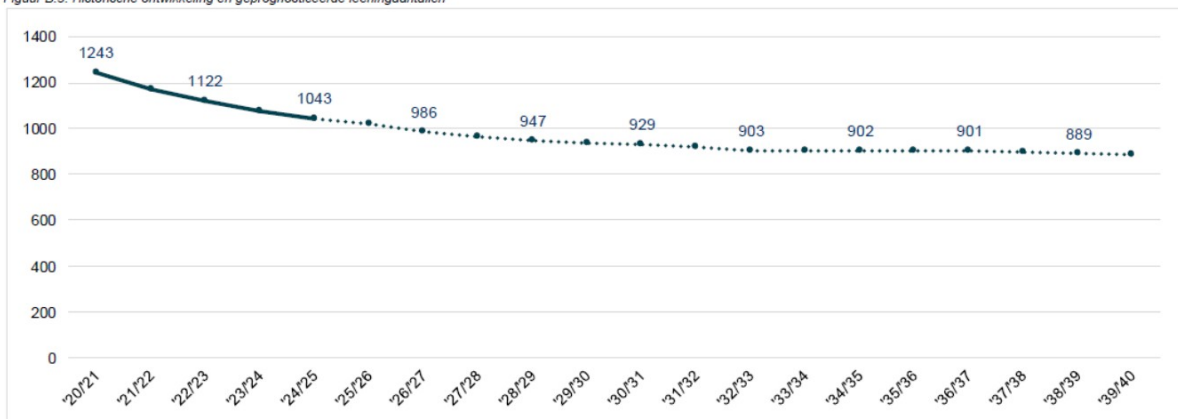
Een belangrijk onderdeel van de FER is de meting van de maatschappelijke impact, zoals consequenties op het onderwijsaanbod. Om deze reden adviseert DUO een leerlingenprognose uit te voeren. In de adviesvraag wordt tevens aangegeven dat de constatering van een demografische krimp onderdeel uitmaakt van de noodzaak van de voorgenomen fusie. Drie onderzoeken zijn

bekend waarin een prognose is gemaakt van het toekomstige aantal te verwachten leerlingen op het DBC:

- Het haalbaarheidsonderzoek van de bestuursoverdracht (september 2024), opdracht verstrekt door de SKOV (uitgevoerd door Verus)
- Het haalbaarheidsonderzoek van de gemeente in het kader van de VO campus (juli 2024) (uitgevoerd door Anculus)
- Algemene leerlingenprognose in het kader van het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs (hierna: IHP) (november 2024), opdracht verstrekt door de gemeente (uitgevoerd door Postmus Advies)

Alle bovengenoemde prognoses laten een leerlingendaling zien. Echter zijn er verschillen in de graad van daling en de duur hiervan. De rapporten van Veres en Postmus Advies zijn tegen elkaar aan gelegd. Deze zijn meest recent en verschillen van opdrachtgever. Beide rapporten hanteren dezelfde gegevens (bevolkingsprognose (CBS) en schoolprognose (DUO)) en hebben de berekeningen gemaakt op basis van analyse van de basisgeneratie (deelnamepercentage), de instroom 1^e-jaars en de doorstroom. Figuur 8.3 (hieronder) van het rapport van Veres laat een structurele daling zien van het leerlingenaantal terwijl de prognose van Postmus Advies een daling voorspelt van maximum 7,2% op middellange termijn (9 jaar; 2033-2034 ten opzichte van 2024-2025) waarna er weer sprake zou zijn van een geleidelijke groei.

Figuur B.3: Historische ontwikkeling en geprognosticeerde leerlingaantallen

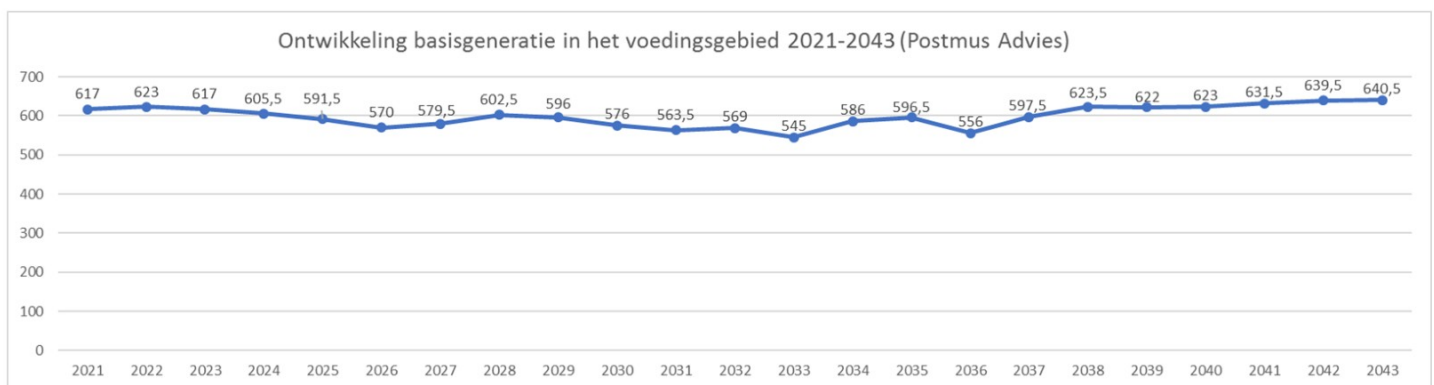
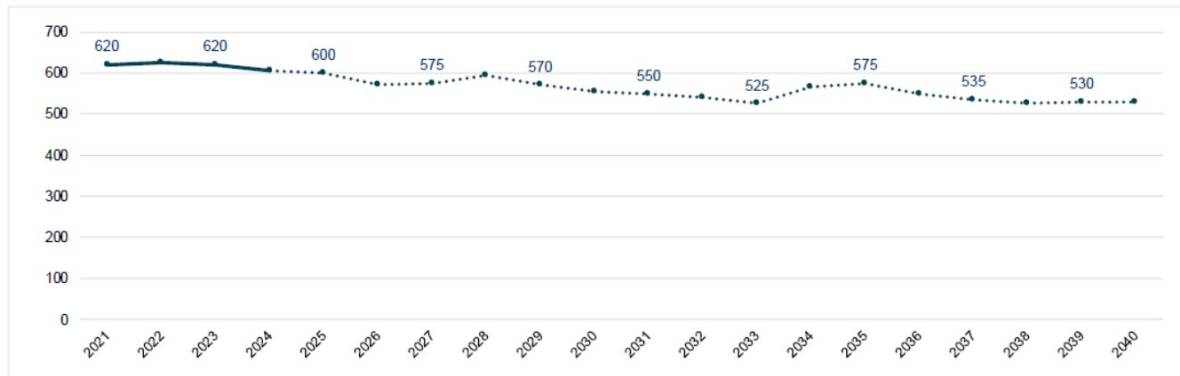


Het verschil in de prognoses komt voort uit een verschil in de berekende basisgeneratie. De basisgeneratiecijfers betreffen feitelijke informatie over de verschillende leeftijdscohorten, zonder veronderstellingen over woningbouw of migratie van de regio's en het marktaandeel van scholen. Het CBS verwacht tevens gemiddeld 5 procent migratie-effecten op deze basisgeneratie-cijfers in een periode van 15 jaar. Het is onduidelijk of het rapport van Veres zaken als woningbouwprojecten en gebiedsontwikkelplannen van de gemeente heeft meegenomen in de analyse. Er wordt wel uitgegaan van een vergrijzing van de samenleving. Dit kan een reden zijn waardoor de prognose van

Postmus Advies geen structurele demografische krimp voorziet (net als het rapport van Anculus, deze geeft een soortgelijk beeld).

In onderstaande tabellen is de basisgeneratie weergegeven berekend door Veres en Postmus Advies.

Figuur B.1: Historische ontwikkeling en geprognosticeerde basisgeneratie in volledige voedingsgebied op 1 januari (o.b.v. CBS en PRIMOS, afgerond op vijftallen)



2.2.2 Betaalbaarheid en organiseerbaarheid

Het bestuur van DBC heeft reeds een document gecommuniceerd dat achtergrondinformatie verschaft betreffende de bewegingsgronden voor de bestuursoverdracht. In dit document worden de volgende argumenten naar voren geschoven:

- Demografische impact (zie hierboven, 2.2.1)
- Organiseerbaarheid: afgezien van een lichte demografische krimp op middellange termijn geeft het bestuur aan dat de huidige leerlingenaantallen problematisch zijn in verband met het brede onderwijsaanbod. Er zijn niet genoeg leerlingen per onderwijsstroom om alle niveaus efficiënt in te richten. Er wordt aangekaart dat 'de kwetsbaarheid van de keuzevakken toeneemt' met name in de leerjaren met profielen. Bovendien is een daling van het leerlingenaantal inherent verbonden met een daling van de werkgelegenheid. Kwaliteit van onderwijs, flexibiliteit van personeel en mogelijkheden voor professionele ontwikkeling worden als gevolg moeilijker te waarborgen.
- Betaalbaarheid: schoolbesturen ontvangen vanuit het Rijk de lumpsum vergoeding. Deze kosten zijn berekend volgens het leerlingenaantal. Een daling impliceert logischerwijs minder bekostiging. Het bestuur geeft tevens aan hoge vaste lasten te hebben zoals onderhouds-, exploitatie- en overheadkosten welke niet dalen.

Een notitie is gemaakt van het eigen vermogen van de SKOV. Deze bedraagt €21,1 miljoen, waarvan €1.017.825 algemene reserve VO, €921.588 bestemmingsreserve groot onderhoud VO en €590.125 bestemmingsreserve NPO VO. De SKOV geeft tevens antwoord op de volgende vraagstukken:

- De verdeling van gelden tussen PO en VO: volgens het bestuur is deze verantwoord en consistent
- Doel van het vermogen: het bestuur verwoordt dat het vermogen uiteenlopende doelen dient. Deze fungeert als risicobuffer en wordt ingezet voor investeringen in duurzaamheid en leefbaarheid. Schuiven tussen budgetten PO en VO en structurele tekorten dekken vanuit het vermogen wordt noch wenselijk, noch toekomstbestendig geacht.

Er wordt benadrukt dat samenwerking noodzakelijk is om deze uitdagingen op te lossen. Het Atlas College is de voorkeurspartner omdat er een beperkt aantal schoolbesturen in de regio actief zijn en een samenvoeging met het deze partij inhoudelijk als meest kansrijk wordt beschouwd.

2.2.3 Wet- en regelgeving

In de Wet Voortgezet Onderwijs (WVO) zijn de richtlijnen voor een fusie opgenomen in paragraaf 7. Fusies, artikel 3.28 – 3.33¹. Bepaalde vormen van fusies zijn toetsplichtig waaronder ook een intersectorale fusie². Conform artikel 3.31 WVO moet een FER bij de aanvraag worden aangeleverd, als ook verklaringen van betrokken organen: het college van B&W heeft een adviesrecht, waar de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (hierna: GMR) een instemmingsrecht heeft.

In de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs 2017³ staan de uitgangspunten voor toetsplichtige fusies beschreven. De toets is bedoeld om te zorgen dat schoolbesturen een zorgvuldig besluitvormingsproces doorlopen. Schoolbesturen moeten dus eerst instemming krijgen van de betrokken medezeggenschapsraden voordat zij tot een fusie kunnen overgaan. Een schoolbestuur doet dit door een FER ter goedkeuring voor te leggen. De inhoud van deze FER bestaat uit negen voorgeschreven vragen, welke door het bestuur moeten worden beantwoord. Een van deze vragen gaat over het advies van het college van burgemeester en wethouders, welke de wenselijkheid van de voorgenomen fusie beoordeelt. Middels dit advies neemt de MR kennis van het standpunt van de gemeente. Na instemming van de MR kan vervolgens het verzoek tot fusie bij DUO worden ingediend. De Minister van OCW zal wel of niet goedkeuring verlenen aan de fusie.

Het advies is primair gericht tot de MR en het schoolbestuur, ten behoeve van zorgvuldige besluitvorming. Niet alleen worden de medezeggenschapsorganen met het advies zo volledig mogelijk geïnformeerd voordat zij met de fusie instemmen, het advies heeft ook een belangrijke rol bij het besluitvormingsproces van het betrokken bestuur om te fuseren. Het advies van de gemeente gaat immers in op andere belangen dan de belangen van bijvoorbeeld ouders, leerlingen en het schoolbestuur zelf die direct bij de besluitvorming zijn betrokken.

2.2.4 Integraal Huisvestingsplan Onderwijs

In het IHP is opgenomen de ambitie die voortvloeit uit de samenwerking tussen de VO scholen binnen de gemeente. Deze VO visie vertaalt deze samenwerking in drie gemeenschappelijke opgaven:

1. Ondersteuning in persoonsontwikkeling
2. Aanbod van een rijke leeromgeving
3. Creatie van een prettige en veilige leeromgeving

Het uitgangspunt is om een breed en kwalitatief onderwijsaanbod te verschaffen binnen een inspirerende leefomgeving waar aandacht is voor persoonsontwikkeling en waar de aansluiting op de arbeidsmarkt optimaal is. De scholen erkennen hierin een gezamenlijke verantwoordelijkheid en

¹ <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0044212&hoofdstuk=3¶graaf=7&z=2024-08-01&g=2024-08-01>

² <https://duo.nl/zakelijk/primair-onderwijs/stichten-en-opheffen/fuseren/>

³ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0039819/2022-08-01>

streven ernaar concurrentie tussen de beide structuren te minimaliseren en efficiënter om te gaan met de huisvesting. Het afsprakenkader van de VO-scholen is geconcretiseerd als volgt:

- Versterken van onderlinge samenwerking
- Continuïteit, kwaliteit en complementariteit van onderwijs waarborgen door:
 - o Goede contacten onderhouden met het bedrijfsleven
 - o Oprichten van een Veld Advies Raad (VAR)
 - o Aandacht voor de overstap PO-VO
 - o Oprichten van een technische havo

De afspraken zijn vastgelegd in de 'VO visie' en ondertekend door het DBC, SG de Triade, het RegioCollege en de gemeente Edam-Volendam.

Onderwijshuisvesting, waaronder ook de aanpak van constructiefouten, is de verantwoordelijkheid van de gemeente. Betonrot is in de fundering van de Triade geconstateerd. Om deze reden is een haalbaarheidsonderzoek gestart in 2021 om toekomstscenario's voor huisvesting te onderzoeken. Een van deze scenario's betreft de ontwikkeling van een mogelijke VO campus. Afhankelijk van de uitkomst van de fusie zal worden bepaald hoe dit dossier wordt opgepakt. Het is wenselijk dat er een toekomstperspectief wordt vastgelegd ten aanzien van beide VO scholen. Deze zal in het IHP worden opgenomen. In sectie 2.4 van deze notitie wordt het standpunt van de gemeente besproken.

2.3 Draagvlak belanghebbenden

Het college is het gesprek aangegaan met alle belanghebbenden. Hieronder is een kort verslag te vinden van elk gesprek.

2.3.1 College van Bestuur SKOV - 21 10 2024

Naar aanleiding van de adviesvraag is een overleg ingepland met het bestuur van de SKOV. De SKOV gaf aan dat meerdere onderzoeken lopen: een due diligence en een haalbaarheidsonderzoek. Door de ophef rondom het dossier is het bestuur voorzichtig in de communicatie van informatie. Zij gaven aan dat zij de formele participatieprocedure gaan doorlopen en ook gesprekken aangaan met alle partijen om consensus te werven. Er zal tevens intern worden gekeken naar de gevraagde documentatie.

2.3.2 Comité "Red het Don Bosco" - 24 10 2024

Is gesproken met [REDACTED] J, [REDACTED] J, en [REDACTED] J. Zij hebben een comité opgericht, het "Comité Red het Don Bosco". Er wordt gewezen op het feit dat een belangrijke contributie is geleverd in het tot stand brengen van de school zoals deze er nu staat, als lokale werkgever maar ook als meetlat voor kwaliteit van breed onderwijs. Beide mannen hebben een grondig betoog gehouden om de historie van het Don Bosco uiteen te zetten en aan te geven dat de fusie risicovol wordt geacht. Argumenten zijn aangedragen rondom zoal het eigen vermogen van het bestuur, een problematisch management binnen de SKOV of dat het Don Bosco uit de gemeente zal verdwijnen ten voordele van het Newton College. Zij geven aan verslagen te hebben van gesprekken met betrokkenen, accounts van de financiële situatie, als ook overeenkomsten welke jaren teruggaan.

Uit het gesprek wordt duidelijk dat er een zekere emotionele lading ligt op het dossier.

2.3.3 Raad van toezicht DBC - 04 11 2024

Overleg heeft plaatsgevonden met [REDACTED] J. Er wordt aangegeven dat de Raad van Toezicht (hierna: RvT) verschillende prioriteiten heeft, namelijk het waarborgen van kwalitatief onderwijs en het behouden van een breed onderwijs aanbod. De leerlingendaling ligt hier direct mee in verhouding. Er wordt gewezen op het feit dat er wezenlijk iets moet veranderen om niet in een neerwaartse spiraal terecht te komen. Namelijk, de daling in leerlingenaantallen brengt onzekerheid voor het brede

onderwijsaanbod, wat ook weer effect heeft op de kwaliteit van het onderwijs. Het risico van een schaarser aanbod is dat leerlingen elders naar passende scholen gaan zoeken, waardoor de instroom nog sterker afneemt. De schaalgrootte van het Atlas College maakt dit probleem overbodig. Het nieuwe bestuur heeft er tevens belang bij om de regio te bedienen door het aanbod staande te houden.

De samenwerking met Atlas College wordt als oplossing voorgedragen, waarbij bestuurlijke overdracht juridisch de voorkeur heeft. Het onderwijs is anders ingericht dan 20 jaar geleden, het is breder en moeten voldoen aan veranderde eisen en nieuw beleid vanuit het ministerie van OCW. De wens is niet om simpelweg over te dragen maar om de verbinding bestuurlijk met elkaar te zoeken. Het voorbeeld wordt gegeven dat het wenselijk is om een lid van de RvT van de SKOV over te brengen naar de RvT van Atlas College.

De RvT heeft acht nader te onderzoeken aandachtspunten geformuleerd voor het College van Bestuur (hierna: CvB) van SKOV. Zij observeren dat de communicatie niet geheel vlekkeloos verloopt tussen het CvB en de GMR. Een externe partij is ingehuurd, [REDACTED], om het proces en de gesprekken te gaan begeleiden.

2.3.4 GMR DBC - 27 11 2024

De GMR heeft instemmingsrecht over de bestuursoverdracht. Aanwezig waren: [REDACTED]

[REDACTED] Zij gaven aan dat de GMR niet voldoende betrokken is in het proces. Verschillende vragen zijn tevens geformuleerd aan het CvB waarop onvoldoende of onvolledig antwoord is gegeven. Aansluitend op de RvT en het CvB zien zij de volgende zaken als prioritair: behoud van breed en kwalitatief onderwijs en behoud van het DBC in Volendam.

De GMR uit zorgen over de volgende zaken:

- Wat is de meerwaarde voor het DBC van de fusie met een bestuur gericht op het onderwijs in Hoorn?
- Hoe wordt het brede onderwijsaanbod in stand gehouden?
- Wat zijn mogelijke scenario's binnen een samenwerkingsverband (in mindere mate dan volledige overdracht)?
- De fusie geeft veel onrust, dit heeft mogelijk een effect op de reputatie van het DBC en creëert een onveilige werkklimaat. Hoe wordt hiermee omgegaan?
- Er ligt een potentieel in de overstap van PO leerlingen van de gemeente naar het DBC. [REDACTED] geeft te kennen dat maar 55% naar het DBC gaan.
- De P&C cyclus van het DBC is niet op orde

Opmerkelijk aan de uitwisselingen was dat in principe alle neuzen dezelfde kant op staan als het gaat om doelstelling en welwillendheid met betrekking tot de fusie en de voordelen hiervan. Ook is er een scherp oog voor de risico's en wordt er kritisch gekeken naar de interne organisatie. Echter zit er in het proces een deficit in de communicatie tussen partijen en transparantie in beweegredenen. De GMR zegt deze te begrijpen in een context van politieke gevoeligheid en hoge prestatiedruk. Ook zien zij de komst van [REDACTED] als aanjager van het proces als een positieve stap, zodat de belangen van elk orgaan evenredig worden meegenomen.

2.4 Draagvlak Gemeente Edam-Volendam

Het college erkent gevoeligheid van de fusie en staat neutraal in het gesprek met alle partijen. Vanuit haar adviesrecht kijkt zij kritisch naar de maatschappelijke implicaties en is in afwachting van de concept FER om te komen tot een advies. Het college wenst inzicht te krijgen in onder andere:

- De impact op de demografie/instroom (leerlingenprognose, vsv, doorstroom etc.)
- De toegankelijkheid van een divers onderwijsaanbod (keuzevrijheid en bereikbaarheid/spreiding van onderwijsvoorzieningen)
- Het tegengaan van kansenongelijkheid
- De doelmatigheid:
 - o Intern: (financiële) continuïteit en stabiliteit van scholen en bestuur voor en na de fusie, alsmede de te verwachten financiële schaalvoordelen en -nadelen;
 - o Extern: onderwijsaanbod in relatie tot het aanbod van andere instellingen en de regionale arbeidsmarkt; toekomstperspectief.
- De kwaliteit en responsiviteit van het onderwijs
- Inzicht in de positie van de GMR
- Het effect op de huisvesting, mede het in acht nemen van de eerder benoemde betonrot

Binnen het maatschappelijke belang verstaat de gemeente de volgende prioriteiten:

- Behoud van een breed en kwalitatief onderwijsaanbod
- Behoud van het DBC in Volendam
- Effecten van de fusie op de huisvesting

Betreffende de onderwijshuisvesting staan de volgende zaken onder de aandacht:

- Noodzaak voor de formulering van een toekomstperspectief en actualisatie van de VO visie in verband met de (te maken) afspraken binnen het IHP en de constatering van de betonrot bij de Triade (en impact hiervan op de huisvesting).
- Beide VO scholen hebben een overschot aan ruimte. In het kader van de bezuinigingen, de betaalbaarheid van kwalitatieve huisvesting en de efficiëntie in de organisatie van deze laatste heeft de gemeente een voorkeur voor het scenario “2 in 1” op de DBC locatie. Het perceel van het DBC volstaat in de ruimtebehoefte.
- De gemeente ziet graag een garantie voor het behoud van het DBC in Volendam

Zoals hierboven vermeld is het advies van B&W onderdeel van de FER. Echter is het college in afwachting van de concept FER en benodigde informatie om een gewogen advies te formuleren en de effecten van de fusie te kunnen analyseren. Het college vraagt dus eerst dat de besturen reageren op de aandachtspunten, voordat over wordt gegaan op een positief besluit.

Als zijnde een voorlopig advies, wijst het college de besturen erop goed naar het proces te kijken en aandacht te besteden aan de knelpunten. Gekeken naar de organiseerbaarheid begrijpt zij de voorgenomen fusie, echter zijn er nog onduidelijkheden betreft de financiële situatie en de invulling van het onderwijs. De gemeente kijkt hierbij naar haar eigen uitgangspunten: het waarborgen van een divers en kwalitatief aanbod dan wel de lokaliteit van de school in een gezond, kwalitatief en duurzaam schoolgebouw.

3. Kanttekeningen

Het due diligence-onderzoek verschaft een zorgvuldige analyse van beide schoolbesturen op economisch, juridisch, fiscaal en financieel gebied. De GMR adviseert het college om rekening te houden met de investeringsbereidheid van de besturen als het gaat om verduurzaming en verbeterde gebouwprestaties. Dit zou niet zijn meegenomen in het onderzoek.

Het Atlas College en de SKOV zijn voornemens te fuseren op 1 augustus 2025. Deze tijdsplanning ervaart de gemeente als krap, gezien de tijd welke nodig is voor onder andere de lopende onderzoeken en het opstellen van de FER. Het advies moet tevens door besluitvorming heen.

4. Tijdspad

Stappen	Datum
Ontvangen adviesvraag	September 2024
Advies gevraagd voor	Eind september 2024. In verband met tekort aan documentatie is dit uitgesteld
Overleg CvB	21 oktober 2024
Overleg Comité	24 oktober 2024
Overleg RvT	04 november 2024
Overleg GMR	27 november 2024
Voorgenomen fusie (voormalig)	1 januari 2025
Besluitvorming gemeente	Aanlevering concept-FER naar verwachting de week van 2 januari. Behandeling in het college: januari 2025.
Aanleveren advies aan SKOV en Atlas College	Februari 2025
Voorgenomen definitieve FER	27 februari 2025
Voorgenomen fusie (nieuw)	1 augustus 2025

5. Bijlagen

- Achtergrondinformatie DBC
- Leerlingenprognose Verus
- Leerlingenprognose DBC Postmus Advies
- Haalbaarheidsonderzoek VO campus Anculus
- VO visie

Toelichting grondslagen

In dit document kunt u secties vinden die onleesbaar zijn gemaakt. Deze informatie is achterwege gelaten op basis van de Wet open overheid (Woo). De letter die hierbij is vermeld correspondeert met de bijbehorende grondslag in onderstaand overzicht.

J Art. 5.1 lid 2 sub e

Het belang van de openbaarmaking van deze informatie weegt niet op tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen