

Samen school maken in Noord Groningen

Notitie intensivering samenwerking tussen Lauwers & Eems en VCPO Noord Groningen

Voorgeschiedenis

In verband met de leerlingenkrimp die heel Nederland treft, en Noord Groningen in het bijzonder¹, denken de schoolbesturen Lauwers & Eems en VCPO Noord Groningen al meerdere jaren na over de wijze waarop ze de terugloop in het aantal leerlingen kunnen opvangen. Al in 2014 zijn de eerste plannen gemaakt om deze krimp het hoofd te kunnen bieden. Dit leidde tot een drietal notities: *Toekomstscenario I en II: Scholenspreiding in Noord Groningen* en *Toekomstscenario III: Definitief spreidingsplan Noord Groningen*.

In de notities² stelden de besturen vast dat nadenken over de spreiding van het onderwijs nodig was om tot duurzame oplossingen te komen die de onderwijskwaliteit kunnen waarborgen en instandhouding van de scholen betaalbaar kunnen houden. Ook speelden thema's als goed werkgeverschap (werkdruk) een rol, net als keuzevrijheid voor ouders, schoolnabijheid en de mogelijkheid om op lokaal niveau tot maatwerkoplossingen te komen.

Belangrijk onderdeel van *Toekomstscenario III* was het spreidingsplan. Hierin was voor iedere gemeente uitgewerkt hoe het scholenaanbod tot 2019 geoptimaliseerd zou kunnen worden. Onder invloed van dit plan is de afgelopen jaren ook daadwerkelijk gewerkt aan het optimaliseren van het scholenaanbod, door onder meer samenwerkingscholen te realiseren en scholen aan elkaar over te dragen. Mooie voorbeelden van de samenwerking tussen beide besturen zijn onder meer De Zoutkamperril (de samenwerkingschool die ontstaan is uit de fusie tussen obs Solte Campe en cbs de Ichthusschool), de Praktijkklas bij Terra Winsum (voor leerlingen uit groep 7 en 8 van beide besturen die uitstromen op het niveau van het praktijkonderwijs) en de samenwerking tussen obs Lydinge, cbs De Regenboog en Stichting Kinderopvang Waddenkind (die nu al 'samenwonen' in een prachtig nieuw kindcentrum en waarbij de scholen in 2020 zullen fuseren tot samenwerkingschool).

Bovenstaande samenwerkingsvormen dragen allemaal bij aan goed onderwijs voor alle leerlingen binnen de voedingsgebieden van beide besturen. VCPO Noord Groningen en Lauwers & Eems hebben elkaar de afgelopen jaren dan ook goed leren kennen.

Ook werd al in 2014 aangekondigd dat voorbereidingen getroffen zouden worden voor onderzoek naar verdergaande samenwerking tussen L&E en VCPO en dat een meer diepgaande studie wenselijk is van de juridische mogelijkheden voor samenwerking en de voor- en nadelen van iedere variant. Dit voornemen heeft in juli 2019 onder leiding van VOS/ABB (sr. adviseur Ron van der Raaij) een vervolg gekregen. In een bijeenkomst met toezichthouders³ van beide organisaties zijn de diverse samenwerkingsvarianten geschetst, zoals een samenwerkingsovereenkomst, een federatie, een personele unie of een bestuurlijke fusie (zie hoofdstuk 3 en bijlage 1).

¹ In de prognoses leerlingdaling 2016-2031 van DUO daalt het leerlingaantal in Noord-Groningen met ruim 30%. Bron: Leerlingdaling. Over gevolgen en hoe te handelen. VO-raad, 2019.

² Opgesteld met begeleiding door Adviesbureau B&T

³ Leden Raad van Toezicht van VCPO NG en toezichthoudende leden van het bestuur van L&E

Er is tijdens het overleg ook met elkaar van gedachten gewisseld over de voor- en nadelen van de diverse varianten. Geconstateerd werd dat er behoefte bestaat de samenwerking die zich de afgelopen jaren ontwikkeld heeft een stap verder te brengen, maar dat nog niet helder is op welke logische wijze dat voornemen gestalte kan krijgen. Daarop hebben de besturen VOS/ABB verzocht in kaart te brengen op welke wijze de huidige samenwerking verder geïntensiveerd kan worden en hierover een notitie op te stellen die kan dienen als praatstuk met (en onderbouwing voor) belanghebbenden. *Leeswijzer*

In deze notitie worden argumenten voor intensivering van de bestaande samenwerking uiteengezet. Eerst worden de beide organisaties kort gedefinieerd (omvang, identiteit, strategie, houding t.o.v. samenwerking).

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de leerlingenkrimp. Hoe groot is deze? Wat zijn de gevolgen voor L&E en VCPO? Inzichtelijk wordt gemaakt dat de leerlingenkrimp een vicieuze cirkel is.

Daarna wordt aangedragen dat intensivering van de samenwerking een gezonde manier is om met de leerlingenkrimp om te gaan. Toegelicht wordt waarom dat zo is, waarna de kaders vanuit L&E en VCPO worden weergegeven waar de samenwerking toe moet leiden. In hetzelfde hoofdstuk 3 worden vervolgens de diverse samenwerkingsmogelijkheden kort uiteengezet waarna deze worden 'gematcht' op de eerder geformuleerde kaders vanuit de 2 besturen.

De notitie sluit af met enkele conclusies en aanbevelingen.

1. Duiding organisaties

In deze paragraaf worden de organisaties kort gedefinieerd: scholenbestand, aantal leerlingen, identiteit, beleid en strategie. De informatie is grotendeels afkomstig uit de bestuursverslagen 2018 van beide organisaties.

Algemeen

Lauwers en Eems

Schoolbestuur voor primair en voortgezet onderwijs tussen Lauwers en Eems (hierna: L&E) is het schoolbestuur van 17 openbare basisscholen (1500 leerlingen) en 1 openbare VO-school met 3 vestigingen met ongeveer 1200 leerlingen. L&E verzorgt openbaar onderwijs in de gemeenten Het Hogeland en het Westerkwartier en het voortgezet onderwijs in een groter gebied. De basisscholen zijn voornamelijk gesitueerd in kleine kernen, waar kinderen van alle gezindten de desbetreffende openbare school bezoeken. Met hart voor de kinderen en oog voor hun talenten begeleiden de medewerkers de leerlingen om het beste uit zichzelf te halen. Samen bouwen zij aan effectieve leer- en leefgemeenschappen.

VCPO Noord Groningen

De Vereniging voor Christelijk Primair Onderwijs in Noord-Groningen (hierna: VCPO) biedt kwalitatief hoogwaardig Christelijk onderwijs aan ruim 1500 kinderen op 15 scholen in de gemeenten Het Hogeland en Groningen. VCPO staat midden in de samenleving en geeft elk kind de ruimte om op eigen wijze de wereld te ontdekken. De scholen van VCPO zijn niet alleen leergemeenschappen, maar ook leefgemeenschappen. Leefgemeenschappen waarin betrokkenen veiligheid en geborgenheid ervaren. VCPO vindt het belangrijk dat kinderen zich onderdeel voelen van een groter geheel en hiervoor medeverantwoordelijk (leren) zijn.

Identiteit

L&E staat voor het bieden van openbaar en kwalitatief hoogstaand onderwijs met het doel leerlingen maximale ontwikkelingskansen te bieden. Iedere leerling heeft het recht zichzelf te zijn en krijgt de kans om zijn of haar aanleg te ontplooien. Het is de verantwoordelijkheid van L&E om leerlingen, en medewerkers, een zo goed mogelijke basis te bieden zodat zij hun talenten optimaal kunnen ontplooien.

In de ogen van L&E kan kwalitatief en hoogstaand onderwijs alleen gegeven worden in een omgeving waar drie elementen terugkomen: veiligheid en stabiliteit, ruimte voor ieder individu en verbondenheid met elkaar en de omgeving. Het is dan ook de missie van L&E om deze elementen/kernwaarden terug te laten komen in het onderwijs dat zij biedt. Identiteit heeft betrekking op de kernwaarden van L&E, de uitgangspunten die centraal gesteld worden in het onderwijsaanbod. Uiteindelijk zal iedere leerling in de toekomst een andere plek in de maatschappij krijgen die past bij zijn of haar aanleg. Ieder kind zal hier dus op een andere manier op voorbereid moeten worden.

Bij VCPO delen betrokkenen de christelijke grondslag met elkaar. Als ouders de grondslag respecteren, zijn hun kinderen welkom op de VCPO-scholen. De christelijke identiteit blijkt vooral uit de manier waarop de medewerkers kinderen tegemoet treden. De christelijke waarden, zoals respect, rentmeesterschap en gemeenschap vertaalt de organisatie in normen. Respect en gelijkwaardigheid zijn kernwaarden in de christelijke levensvisie van VCPO. Passend onderwijs is voor het bestuur dan ook geen nieuwe aanpak, maar een benadering die naadloos aansluit bij de visie. Ieder kind is anders, ieder kind verdient het gezien te worden. Met het aangeboden onderwijs wil VCPO aansluiten bij de mogelijkheden van de kinderen. Er wordt gewerkt vanuit het hart.

Beleid en strategie

Het vigerende Koersplan van L&E stamt in de basis al uit 2013. Het plan is in 2018 verlengd tot 2020. Het Koersplan kent drie invalshoeken: Identiteit, Kwaliteit en Continuïteit. In dit plan is de strategische en inhoudelijke koers van L&E vastgelegd. L&E heeft daarmee richting gegeven aan de ontwikkeling die de organisatie de komende jaren door zal moeten maken om de kwaliteit van het onderwijs en de continuïteit daarvan in de regio Noord-Groningen te kunnen blijven garanderen.

L&E PO en VO ontwikkelen zich ieder op eigen wijze. In de kern ontwikkelt L&E PO zich op de beperkt aantal onderwerpen. Het versterken van het beleidsvoerend vermogen, een krachtige onderzoekende houding en verdiepende didactiek, vormen de essentie van de sectorontwikkeling voor de komende jaren in het PO. In het VO zijn specifieke doelen bepaald per vestiging, zoals doelgericht leren bij het havo/vwo en taalbeleid in het Dalton vmbo Uithuizen.

In het strategisch beleidsplan 2019-2023 heeft VCPO (de vereniging) een aantal doelen/streefbeelden vastgesteld. Deze vormen de leidraad voor de komende vier jaar. Alle ontwikkel- en actie punten zijn gerelateerd aan de doelen: eigenaarschap en autonomie, samenwerken, creativiteit, kritisch denken, ICT-geletterdheid, probleemoplossend vermogen en wereldburgerschap.

De doelen/streefbeelden zijn:

- Toekomstgericht onderwijs gericht op de 21 eeuwse vaardigheden
- Betekenisvol leren (project en thematisch onderwijs)
- Flexibele organisatievormen
- Professionalisering
- Internationalisering en wereldburgerschap

- Meer aandacht voor praktische vaardigheden en bewegingsonderwijs
- Meer aandacht voor creatieve vorming en expressie

De scholen geven in hun schoolplan aan op welke wijze ze de geformuleerde doelen / streefbeelden van de vereniging vorm krijgen in hun situatie.

Samenwerking

L&E meldt in het Jaarverslag 2018 dat op een aantal terreinen de samenwerking met VCPO de afgelopen jaren is geïntensiveerd. Zo organiseren L&E en VCPO samen een taalklas in Winsum. Ook bij de leerlingenzorg werken de besturen samen door gebruik te maken van elkaars expertise en bevoegdheden (GZ Psycholoog). Verder werken de besturen zowel praktisch als inhoudelijk samen bij het scholenprogramma bevingsbestendige gebouwen, bij het betrekken van een nieuw schoolgebouw als de Marciaborg en bij reeds eerder in deze notitie genoemde initiatieven als De Zoutkamperril en de Praktijkklas.⁴

Eind 2018 is een afspraak gemaakt om de leden van de Raden van Toezicht met elkaar kennis te laten maken. Uit de evaluatie van de samenwerkingsschool tussen L&E en VCPO in Roodeschool blijkt dat iedereen (leerlingen, ouders en medewerkers) zeer tevreden zijn over de samenwerking.

Ook VCPO denkt na over mogelijke vormen van samenwerking. Om in deze tijd van dalende leerlingenaantallen de kwaliteit en bereikbaarheid van het onderwijs te waarborgen, verkent VCPO voortdurend de mogelijkheden voor samenwerking met partners in de regio. Over de ontwikkelingen en de gevolgen van krimp wordt gesproken met andere schoolbesturen in de regio, zoals Noordkwartier, Lauwers & Eems, Marenland en VCOMG. Ook de komende jaren zal VCPO de samenwerking met genoemde partners actief blijven zoeken. VCPO zegt de ogen niet te sluiten voor de ontwikkelingen die op de organisatie afkomen.

2. Gevolgen leerlingenkrimp

De krimp laat zich in Noord Groningen al enige jaren gelden. De verwachting binnen L&E is dat de leerlingendaling zich binnen het PO nog tot 2026 zal doorzetten. Ten opzichte van 2011 betekent dat een daling van ongeveer 30 procent in totaal en gemiddeld ongeveer 2% per jaar. Daarna blijft het leerlingenaantal naar verwachting redelijk stabiel (ongeveer 1350 leerlingen). Dezelfde problematiek zet zich in het VO door. Daar is de instroom van brugklasleerlingen de afgelopen jaren met een derde afgenomen.

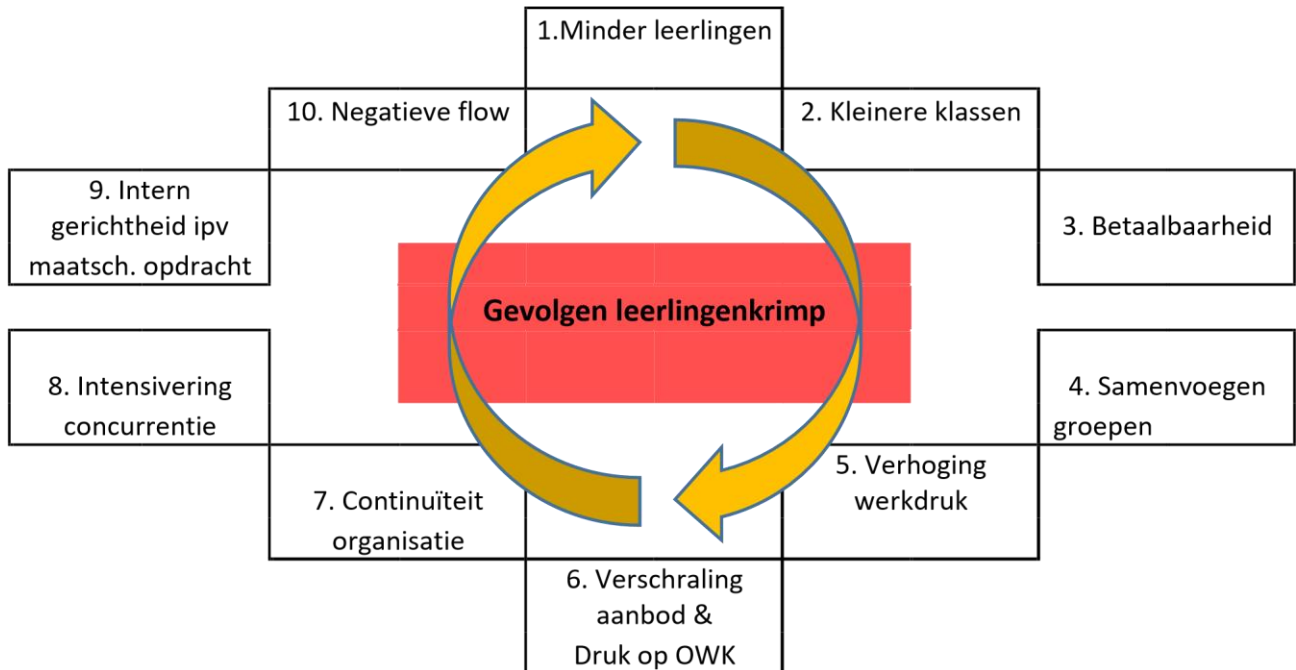
Binnen VCPO is op 8 van de 15 scholen sprake van een daling van het aantal leerlingen. Sinds 2014 daalt het aantal leerlingen (van 1687 leerlingen) binnen VCPO. Deze trend wordt voorlopig ook nog niet doorbroken en zal volgens de prognose tot minimaal 2023 voortduren (tot 1388 leerlingen). Oorzaken liggen in de krimp van de bevolking op het platteland en de gevolgen van de problematiek van de aardbevingen.

De allesomvattende reden om elkaar als besturen op te zoeken, is de door iedereen gevoelde leerlingendaling. Deze wordt nog eens versterkt door de aardbevingenproblematiek. De leerlingendaling laat zich voelen in de gehele organisatie en zet deze onder druk. Dat is suboptimaal.

Door de leerlingendaling worden de besturen voor een hele batterij uitdagingen geplaatst, die uit elkaar voortkomen:

⁴ Zie voor meer voorbeelden de gezamenlijke website vangoednaargoud.nu.

Schema 1: Gevolgencyclus Leerlingenrimp



Toelichting

De demografische ontwikkelingen zorgen ervoor dat het aantal leerlingen af neemt. Hierdoor neemt de leerling – docent ratio af en komt de betaalbaarheid onder druk te staan. Er zijn op een gegeven moment te weinig leerlingen om de leerkracht te kunnen betalen, waardoor groepen moeten worden samengevoegd. Combinatiegroepen van 3 leerjaren zijn helaas geen uitzondering meer in krimpgebieden. Deze diversiteit in de klas vraagt veel van het personeel: onderwijs afstemmen op de verschillende leeftijden en ontwikkelingsfasen, de capaciteiten, passend onderwijs, etc. Dit leidt tot een suboptimale situatie. De werkdruk voor de docenten neemt toe, omdat hetzelfde werk door minder handen moet worden uitgevoerd. Dit kan leiden tot een verhoogd ziekteverzuim en minder continuïteit voor de klas.

Uit onderzoek blijkt dat (zeer) kleine scholen moeite hebben om de kwaliteit van het onderwijs op niveau te houden. Wanneer dat aan de orde komt, staat de continuïteit van het onderwijs zelf onder druk. Er wordt immers niet meer voldaan aan de maatschappelijke opdracht. Ieder kind verdient goed onderwijs.

Wanneer het voortbestaan van een school in het geding komt, zal een school (bestuur en medewerkers) er doorgaans alles aan proberen te doen om uit deze benarde positie te komen. Er komt dan noodgedwongen meer aandacht te liggen bij externe zaken, zoals PR en werving. Dit komt de kwaliteit van het onderwijs niet per definitie ten goede. Doordat het scholenaanbod niet langer passend is bij de vraag, is er een scheefgroei ontstaan. Te grote scholen, te weinig leerlingen. Dit kan er toe leiden dat er scholen gesloten moeten worden. Daarmee wordt weliswaar de disbalans hersteld, maar het is doorgaans een groot verlies voor de keuzevrijheid van ouders.

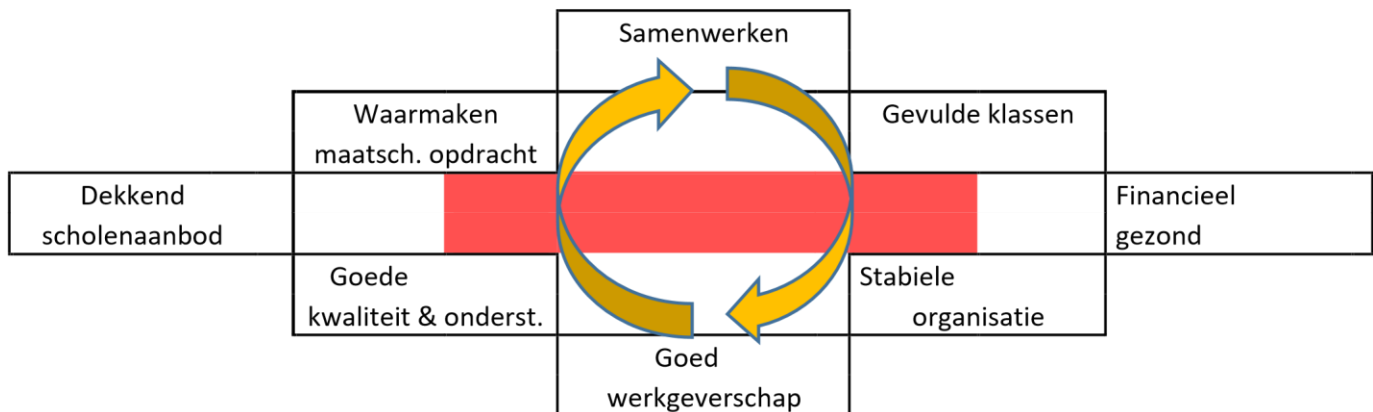
In de kleinere dorpen in Noord-Groningen betekent sluiting van een school in de praktijk dat de openbare of de christelijke school ophoudt te bestaan. De vrijheid van onderwijs komt daarmee in het geding. Alle leerlingen moeten naar dezelfde school, ongeacht de levensovertuiging van de

ouders. De maatschappelijke opdracht van de scholen (en de besturen) komt daarmee onder druk te staan.

3. Samenwerking

L&E en VCPO hebben vroegtijdig onderkend dat bovenstaande scenario op alle vlakken onwenselijk is. Intensieve samenwerking is voor de schoolbesturen in een krimpregio de enige oplossing om de negatieve tendens met elkaar te doorbreken en een dekkend en passend onderwijsaanbod in stand te kunnen houden om zo de maatschappelijke opdracht waar te kunnen maken.

Schema 2: Gevolgencyclus Samenwerking



Wanneer de schoolbesturen in een krimpende markt besluiten om met elkaar te gaan samenwerken, kunnen ze het aanbod zó op de vraag afstemmen op de vraag dat er gevulde klassen ontstaan. Als de klassen gevuld zijn, komen er voldoende financiële middelen binnen om de organisatie toekomstbestendig te maken. Een solide werkgever is een goede werkgever. Medewerkers kunnen doen waarvoor ze zijn aangetrokken en voelen zich gesteund door het bestuur. Het bestuur kan aandacht besteden aan der medewerkers en aan het primaire proces, waardoor de kwaliteit toeneemt.

De goede afstemming zorgt ervoor dat er een dekkend scholenaanbod is. De samenwerking geeft meer mogelijkheden en waarborgen om de identiteit af te stemmen op de wensen van ouders en leerlingen. De goede spreiding, de mogelijkheid tot schoolkeuze en de goede kwaliteit maken dat de schoolbesturen hun maatschappelijke opdracht kunnen waarmaken.

Uitgangspunten samenwerking

De vraag is op welke wijze intensivering van de bestaande samenwerking tussen L&E en VCPO het beste vorm kan krijgen. Als kaders voor de samenwerking hebben de besturen de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- Toekomstbestendige scholen. Financieel gezond (efficiënt en effectief);
- Kwalitatief goed onderwijs;
- Eigen identiteit onderwijs en keuzevrijheid ouders (schoolnabijheid).
- Goed werkgeverschap;

- e) Beknopte doch solide en betaalbare ondersteuningsorganisatie;
- f) Bestuurlijk krachtenveld;
- g) Positieve flow met aantrekkelijk toekomstperspectief.

Deze uitgangspunten worden onderstaand kort geduid.

a) Toekomstbestendige scholen. Financieel gezond (efficiënt en effectief)

De vorm van samenwerking moet leiden tot financieel gezonde scholen die qua maatvoering aansluiten bij de vraag vanuit de omgeving van de school en die zichzelf door hun omvang financieel in stand kunnen houden. Schaalgrootte maakt het eerder mogelijk om scholen op kwetsbare plekken in stand te houden, doordat risico's gemakkelijker kunnen worden opgevangen.

b) Kwalitatief goed onderwijs

Op alle scholen van L&E en VCPO is de context dusdanig dat kwalitatief goed onderwijs mogelijk wordt en blijft. De klassen zijn goed gevuld. De groepen zijn beperkt heterogeen. Trio combi's worden zo veel als mogelijk voorkomen. Ondersteuning is dicht op het onderwijs georganiseerd.

c) Behoud identiteit onderwijs en keuzevrijheid van ouders

De besturen streven een situatie na waarin het onderwijsaanbod passend is bij de omgeving van de school. Maatwerk is daarbij het sleutelwoord en essentieel om ervoor te zorgen dat het aanbod aansluit op de vraag (maatschappelijke opdracht). De identiteit wordt op schoolniveau vormgegeven en wordt niet vanuit het bestuur opgelegd.

Gestreefd wordt naar een manier om de individuele verschillen per school in stand te houden en te koesteren. De identiteit van de bijzondere scholen en het openbare karakter van de openbare scholen zullen in stand blijven. Uitgangspunt binnen het aanbod is de denominatieve diversiteit. Door die te borgen, wordt ook voorkomen dat in toekomst in een mogelijke 'jacht naar pure efficiëntie' de denominatieve diversiteit in aanbod verloren gaat.

De besturen onderkennen dat zij een overkoepelende opdracht hebben om variatie in onderwijsaanbod waar mogelijk in stand te houden, dan wel uit te breiden, zowel qua identiteit als qua didactische en/of pedagogische concepten. Met name primair onderwijs dient dicht op de doelgroep aangeboden te worden. Bij voorkeur blijft in ieder dorp een basisschool in stand (mits toekomstbestendig) om zo een bijdrage te leveren aan de coherentie en leefbaarheid van de dorpen.

d) Goed werkgeverschap

De besturen zetten zich in om zo veel mogelijk werkgelegenheid te behouden en mensen een volwaardige baan aan te kunnen bieden. Alle medewerkers ervaren een gezonde balans in werkdruk en werkplezier. Zij worden in staat gesteld onderwijs te verzorgen op een school die past bij hun eigen levensovertuiging. De omvang van het personeelsbestand is dusdanig dat er sprake kan zijn van een leergemeenschap waarbinnen collega's met en van elkaar leren.

e) Beknopte doch solide en betaalbare ondersteuningsorganisatie

De besturen streven een goed functionerende ondersteuning na. De verschillende ondersteunende diensten, zoals financiën, HRM en onderwijs zijn effectief en efficiënt georganiseerd: scholen worden ontlast. De kosten zijn laag zodat veel geld naar het primaire proces kan. Tegelijkertijd is de beschikbare hoeveelheid fte per beleidsterrein dusdanig dat mensen er ook daadwerkelijk een baan aan kunnen hebben (geen versnippering, dan wel verkrumming).

L&E en VCPO wensen tevens de ondersteuning in de klas (zoals lerarenondersteuners) en die daarbuiten (denk aan orthopedagogen en collega's van personeelszaken) op een effectieve manier vorm te geven. Effectief voor de mensen die de werkzaamheden uitvoeren én voor de besturen zelf. De leerlingen krimp zet functies steeds verder onder druk. op een zeker moment blijft er een dusdanig kleine betrekkingsovervang over dat deze niet interessant (meer) is om te vervullen. De besturen willen dit voorkomen. Ook de ondersteuning levert een waardevolle en onmisbare bijdrage aan het onderwijs voor de kinderen in Noord Groningen.

f) Bestuurlijk krachtenveld

Om de bestuurlijke continuïteit en stabiliteit te kunnen waarborgen en daarnaast een bestuurlijke (gespreks)partner van betekenis te blijven voor de maatschappelijke partners in de regio dient het schoolbestuur een passende omvang te hebben. L&E en VCPO betwijfelen of ze zelfstandig groot genoeg blijven om deze rol afzonderlijk van elkaar te kunnen blijven vervullen.

Onderwijsondersteunend personeel in en rondom de scholen wordt zo veel mogelijk gezamenlijk vormgegeven, zodat zoveel mogelijk expertise dicht op de leerlingen aangeboden kan worden (denk aan GZ-psycholoog, ed.) Dergelijke functionarissen kunnen de besturen alleen niet dienst hebben. Maar gezamenlijk kan het wél.

g) Positieve flow met aantrekkelijk toekomstperspectief

De besturen willen tijdig stappen zetten om vanuit een positieve flow toe te werken naar een aantrekkelijk toekomstperspectief. Een perspectief dat enerzijds recht doet aan de historie van beide besturen en tegelijkertijd een passend antwoord biedt op de uitdagingen waarmee de besturen geconfronteerd worden. Mocht een bestuurlijke fusie aan de orde komen, dan geldt daarvoor als voorwaarde dat er toegewerkt wordt naar een nieuwe organisatie met een nieuwe cultuur en structuur die aantrekkelijk en herkenbaar is voor beide partners: 'Samen school maken in Noord Groningen'.

Toelichting samenwerkingsvormen

Samenwerken kan op verschillende manieren worden vormgegeven. We lichten de diverse varianten hier kort toe. Zie voor een uitgebreide toelichting bijlage 1.

Samenwerkingsovereenkomst artikel 157

Schoolbesturen kunnen besluiten om gezamenlijk het systeem van de gemiddelde schoolgrootte toe te passen (artikel 157, derde lid WPO). Dit is met name interessant voor eenpitters en schoolbesturen met een relatief laag aantal scholen. Daartoe sluiten zij een samenwerkingsovereenkomst. Noodzakelijk is dat alle scholen van elk schoolbestuur dat deelneemt in de overeenkomst, zich bevinden in een gebied van aan elkaar grenzende gemeenten. Daarnaast moet de overeenkomst worden aangegaan voor een periode van ten minste tien jaar. Deze vorm van samenwerking wordt doorgaans slechts gekozen om de instandhouding van scholen te verzekeren, zonder daadwerkelijk te willen samenwerken.

Samenwerkingsovereenkomst

Samenwerken kan worden vormgegeven in een samenwerkingsovereenkomst waarin er afspraken gemaakt worden over gezamenlijke activiteiten. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan afspraken rondom: bestuursbureau, administratiekantoor, gezamenlijke inkoop, scholingsactiviteiten en aan de invulling van passend onderwijs. Een 'gewone' samenwerkingsovereenkomst is vormvrij en

tast in principe de statutaire zeggenschap van het eigen bevoegd gezag van de stichtingen ten aanzien van de onder hen ressorterende scholen niet aan. De organisaties zelf blijven zoals ze zijn. De samenwerkingsovereenkomst is een vrij lichte en flexibele vorm van samenwerking. Een nadeel is dat de kostenverdeelsleutel vooraf moet worden bepaald, terwijl de samenwerking zich in de praktijk nog moet ontwikkelen. Ook kan de overeenkomst vanwege de looptijd tussentijdse wijzigingen in de weg staan.

Personele unie

Een verdergaande vorm van samenwerking kan in de vorm van een personele unie. Van een personele unie is sprake als het bestuur en toezicht van een rechtspersoon bestaat uit dezelfde personen als het bestuur (en toezicht) van een andere rechtspersoon. Juridisch is dan nog steeds sprake van twee afzonderlijke rechtspersonen, twee begrotingen en twee in- en externe verantwoordingsstructuren. Hoewel de rechtspersonen dus verschillende entiteiten zijn, wordt door de personele unie bevorderd dat de betreffende organen in beide rechtspersonen vergelijkbaar en afgestemd beleid zullen voeren (dezelfde personen besluiten daar immers over). Op die manier kan ook bestuurlijke samenwerking worden gerealiseerd. Als nadeel kan de dubbele verantwoordingsstructuur (o.a. begroting en jaarrekening) en besluitvorming voor de twee rechtspersonen worden genoemd.

Federatie⁵

L&E en VCPO kunnen de samenwerking ook vorm geven door te gaan participeren in een federatie. Het verschil met samenwerking via een overeenkomst is dat in geval van een federatie een nieuwe rechtspersoon (een stichting of vereniging) moet worden opgericht. Die nieuwe stichting of vereniging wordt gedragen door de schoolbesturen. De nieuwe rechtspersoon kan zelf drager zijn van financiële of personele verplichtingen. Dat biedt de mogelijkheid voor de inrichting van staffuncties waarvan de deelnemende schoolbesturen gebruik kunnen maken. Een federatie als rechtspersoon kan zelfstandig werkgever van personeel zijn. Ook kan de federatie, indien afgesproken, namens de deelnemers in contact treden met de buitenwereld, bijvoorbeeld als belangenbehartiger bij de gemeente bij bijvoorbeeld huisvestingszaken.

De federatie kan in principe niet in de bevoegdheden treden van de afzonderlijke partijen als bevoegd gezag. Ten aanzien van het feitelijk bestuur moet bedacht worden dat een federatie geen mensen maar schoolbesturen verenigt. Dat betekent dat de deelnemers moeten afspreken welke functionarissen hen binnen de federatie vertegenwoordigen. Het doel van de federatie moet ruim zijn om niet te conflicteren met het doel van de ledenorganisaties. Het is dan ook een vorm waarbij het doel is om op bepaalde terreinen gezamenlijk op te trekken, maar de ledenorganisaties als basis zelfstandig te kunnen blijven opereren.

Holding

Soms hechten schoolbesturen minder aan bestuurlijke autonomie, maar wel aan bestuurlijke eigenheid. De reden voor een dergelijke eigenheid kunnen bijvoorbeeld liggen in de identiteit of denominatie van de scholen, aparte eigendoms- of andere vermogensposities of iets dergelijks. Een samenwerking is dan mogelijk in de vorm van een holding, naar analogie van het bedrijfsleven. Het essentiële verschil met een federatie is dat bij een holding de bestuurlijke zeggenschap op het centrale niveau ligt in de overkoepelende stichting, terwijl dat bij de federatie bij de deelnemers

⁵ Deze paragraaf is in beknopte en bewerkte vorm overgenomen uit de brochure van de PO-Raad: "Eenpitters. Praktijkervaringen en oplossingen voor knelpunten" (2010) en aangevuld met punten uit het rapport "Bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs" van Ecorys (2016).

blijft. De autonomie van de deelnemers is daarmee zeer beperkt. Er is bij de holding geen apart bevoegd gezag van de dochters. Dat berust immers bij de holding zelf.

Op basis van bovenstaande is het volgens VOS/ABB daarom niet mogelijk om een holdingstructuur in het openbaar onderwijs vorm te geven. VOS/ABB is van mening dat de WPO belemmert dat een andere rechtspersoon dan een samenwerkingsstichting (artikel 17 WPO) of de stichting openbaar onderwijs (artikel 48 WPO) het bevoegd gezag over de openbare scholen geheel of gedeeltelijk 'bestuurt'. De (grond)wettelijke rol van de gemeenteraad ter zake het openbaar onderwijs is namelijk niet met de holding, maar met die werkmaatschappij.

Bestuurlijke fusie

Deze variant betreft het feitelijk samenbrengen van alle taken en bevoegdheden van de twee rechtspersonen in een 'nieuwe' rechtspersoon: het fusiebestuur. Dit betekent niets meer of minder dan de scholen van de afzonderlijke besturen onder te brengen in één stichting. In het geval van L&E en VCPO zou het gaan om een samenwerkingsstichting: een schoolbestuur dat zowel openbare als bijzondere scholen in stand houdt en het bevoegd gezag vormt van alle onder die stichting ressorterende scholen. De individuele verschillen per school kunnen op eenzelfde manier blijven bestaan als ware er twee besturen. De identiteit van de bijzondere scholen en het openbare karakter van de openbare scholen kunnen in stand blijven. Doordat de fusietoets per 1 januari 2020 zal vervallen voor het basisonderwijs is er geen beletsel vanuit Den Haag.

Overeenkomsten en verschillen tussen de samenwerkingsvormen

De belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen de verschillende samenwerkingsvormen zijn samengevat in onderstaand schema:

Schema 3: Overeenkomsten en verschillen samenwerkingsvormen

	Structuur	Belang	Opmerkingen
Overeenkomst Art. 157	2 rechtspersonen	-behoud scholen - personele solidariteit	Aangrenzende gemeenten

Overeenkomst algemeen	2 rechtspersonen	-bestuurskantoor - inkoop -scholing etc.	Vrij van vorm en tast eigen zeggenschap niet aan
Personele unie	2 rechtspersonen	-streeft naar eenheid beleid -beperkte kostenreductie	Dubbele verantwoordingsstructuur
Federatie	2+1 Extra rechtspersonen	-verenigt besturen en geen mensen	Personeel in federatie heeft niet per se onderwijs rechtspositie
 Holding	2+1 rechtspersonen	-bestuurlijke zeggenschap op centraal niveau	Voor openbaar onderwijs eigenlijk geen optie
Fusie	1 rechtspersoon	-eenheid van beleid -één werkgever	Stichting samenwerkingsbestuur

Interessant is om de door L&E en VCPO geformuleerde wenselijke criteria voor samenwerking (de uitgangspunten) te *matchen* op de bovenstaand weergegeven samenwerkingsvormen (schema 3). Dit leidt tot het overzicht in schema 4. Hierbij wordt opgemerkt dat er bij een dergelijke vereenvoudiging tot een score in plussen en minnen enige nuance verloren kan gaan. Dit schema dient dan ook niet om een 'absolute' winnaar aan te wijzen en er moet ook niet te rigide gekeken worden naar de totaalscore alleen. Het schema is vooral bedoeld om te laten zien welke scenario's overall genomen kansrijk lijken en het om die reden verdienen om nader onderzocht te worden.

Schema 4: Geschiktheid samenwerkingsvormen voor behalen uitgangspunten

	Toekomstbesten- dige scholen	Keuzevrijheid & identiteit	Kwaliteit	Goed werkgeverschap	Solide ondersteuning	Bestuurlijk krachtenveld	Aanlokkelijk perspectief	Totaalscore ⁶
Niet samenwerken	-	+/-	+/-	+/-	-	-	-	-4
Overeenkomst Art. 157	+/-	+	-	+	+	-	-	0
Overeenkomst algemeen	+/-	+	+/-	+/-	+	-	-	0
Personele unie	+	++	+	+	++	+	+	9
Federatie	+	++	+/-	+	++	+	+/-	7
Holding	+/-	+	+/-	+	++	+	-	4
Fusie	+	++	+	++	++	++	++	12

Schema 4 laat zien dat de variant *Niet samenwerken* het minst wenselijke scenario is. Op geen van de door de besturen geformuleerde uitgangspunten is een meerwaarde te verwachten.

Samenwerken middels een overeenkomst, ongeveer vergelijkbaar met de huidige situatie, levert enkele voordelen op. Je bent gesprekspartner van elkaar en kunt zaken regelen die in het belang zijn van beide organisaties. Wanneer de belangen tegenstrijdig worden, bestaat de kans dat er een patstelling optreedt, omdat ieder schoolbestuur blijft redeneren vanuit de belangen van de eigen organisatie.

In verschillende varianten, zoals de personele unie en de federatie, kun je de ondersteuning goed regelen en deze effectief en effectief beschikbaar houden voor scholen en bestuur. De personele unie springt er op meer terreinen in positieve zin uit. Op ieder uitgangspunt is een meerwaarde te behalen. De organisaties zijn door dezelfde bestuurlijke aansturing dusdanig aan elkaar voldoende

⁶ Opgemerkt wordt dat bij deze vereenvoudiging tot een score in plussen en minnen enige nuance verloren kan gaan. Het schema dient dan ook niet om een 'absolute' winnaar aan te wijzen, maar om aan te geven welke scenario's kansrijk zijn en het verdienen om nader onderzocht te worden.

aan elkaar gelinkt dat een aanzienlijke meerwaarde kan worden gegenereerd. Nadeel aan de personele unie is de administratieve rompslomp. We zien dan ook vaker dat de personele unie op termijn leidt tot een bestuurlijke fusie.

De federatie heeft als voordeel dat de samenwerking geformaliseerd is middels een derde rechtspersoon. Tegelijkertijd maakt dat het besturen ook gecompliceerder: wat wordt belegd binnen de federatie en wat blijft eigen? Het interne bestuurlijk krachtenveld wordt er niet eenvoudiger op.

Bestuurlijk fuseren heeft ten opzichte van de andere varianten als voordeel dat in deze variant de toekomstbestendigheid van de scholen het beste wordt gewaarborgd. Doordat er een solide organisatie zou ontstaan van ruim 3000 leerlingen blijft de fusiestichting een gesprekspartner van formaat.

Conclusie

Op basis van de door de besturen geformuleerde uitgangspunten komen verschillende varianten boven drijven. De personele unie, de federatie én de bestuurlijke fusie bieden alle drie grote voordelen ten opzichte van de huidige samenwerkingsstructuur. Deze varianten scoren alle drie goed op de door L&E en VCPO geformuleerde uitgangspunten: Toekomstbestendige scholen met goede kwaliteit en onderscheidende identiteit, financieel gezonde organisatie met solide en betaalbare ondersteuning, goed werkgeverschap en een partner van formaat

Deze varianten verdienen het daarom om nader onderzocht te worden, waarbij opgemerkt wordt dat een bestuurlijke fusie de meeste voordelen kan bieden. Fusie van de twee besturen kan bovendien leiden tot een effectievere manier van besluitvorming rondom het aanbod van onderwijs in Noord Groningen. Er is dan immers één besluitvormingstraject op bestuurlijk niveau: één GMR en één interne toezichthouder. Dit maakt de governance overzichtelijk en het bevordert vlotte besluitvorming. Het element van concurrentie vervalt ook volledig waardoor de maatschappelijke opdracht van onderwijs kan prevaleren en waargemaakt kan worden.

Wanneer L&E en VCPO samen school zouden gaan maken in Noord Groningen, is dat een logische vervolgstap en een aantrekkelijk toekomstperspectief van de samenwerking tussen beide bestuurlijke partners. De vraag is echter of de tijd rijp is – en de organisaties er klaar voor zijn - om tot een bestuurlijke fusie over te gaan. Geadviseerd wordt daarom om op basis van deze notitie met alle belanghebbenden het gesprek aan te gaan over de toekomst van het primair onderwijs in Noord Groningen en gezamenlijk te verkennen of een verdere intensivering en formalisatie van de huidige samenwerking (tot personele unie, federatie of bestuurlijke fusie) op voldoende draagvlak (gedeelde urgentie en ambitie) kan rekenen binnen beide organisaties en daarbuiten. Waarbij het niet gaat om

de belangen van VCPO of L&E zelf, maar om álle leerlingen in Noord Groningen, nu en in de toekomst, dichtbij huis van kwalitatief goed onderwijs te kunnen blijven voorzien.

Arjen Toet, *senior adviseur VOS/ABB*

Bijlage 1

Basisonderwijs Noord-Groningen

Mogelijkheden formalisering samenwerking Stichting Lauwers en Eems, scholen voor PO en VO en de vereniging VCPO Noord-Groningen

Deze notitie is opgesteld naar aanleiding van de bestuurlijke verkenning naar samenwerking tussen VCPO Noord-Groningen om hen en hun interne toezichthouder een overzicht te verschaffen van de mogelijkheden waarmee er een formalisatie kan plaatsvinden van de samenwerking tussen de schoolbesturen. Deze notitie kan daarmee overlegd worden aan de interne toezichthouders.

1. Samenwerkingsovereenkomst ex artikel 157 lid 3 WPO

Schoolbesturen kunnen besluiten om gezamenlijk het systeem van de gemiddelde schoolgrootte toe te passen (artikel 157, derde lid WPO). Dit is met name interessant voor eenpitters en schoolbesturen met een relatief laag aantal scholen. Daartoe sluiten zij een samenwerkingsovereenkomst. De wet stelt aan die overeenkomst de volgende eisen:

- Alle scholen van elk schoolbestuur dat deelneemt in de overeenkomst, moeten zich bevinden in een gebied van aan elkaar grenzende gemeenten.
- Schoolbesturen moeten de overeenkomst aangaan voor een periode van ten minste tien jaar.
- In de overeenkomst is in elk geval opgenomen de verplichting voor elk bevoegd gezag om geen personeel te benoemen met voorbijgaan van personeel van een der scholen waarvan het bevoegd gezag aan de overeenkomst deelneemt en dat
 1. werkzaam is met gebruikmaking van bekostiging, die is toegekend op grond van bijzondere omstandigheden (art. 123 WPO), wegens samenvoeging van scholen, dan wel
 2. voor zover zich geen geval voordoet als bedoeld onder 1. in het genot is van wachtgeld of van een andere ontslaguitkering en direct aan die ontslaguitkering voorafgaand langer dan een jaar onafgebroken in dienst is geweest van het bevoegd gezag.

Deze formalisatie is vooral geënt op instandhouding van scholen en tevens de toepassing van solidariteit ten aanzien van elkaars personeel bij boventaligheid c.q. vacatureruimte. Deze vorm van samenwerking wordt doorgaans slechts gekozen om de instandhouding van scholen te verzekeren, zonder daadwerkelijk te willen samenwerken.

2. Samenwerkingsovereenkomst

Los van de samenwerkingsovereenkomst hierboven kan er natuurlijk een meer algemene samenwerkingsovereenkomst worden gesloten waarin er afspraken gemaakt worden over gezamenlijke activiteiten. Hierbij kan gedacht worden aan afspraken rondom:

- Bestuursbureau
- Administratiekantoor
- Gezamenlijke inkoop
- Scholingsactiviteiten - Invulling passend onderwijs - Etc.

Een ‘gewone’ samenwerkingsovereenkomst is vormvrij en tast in principe de statutaire zeggenschap van het eigen bevoegd gezag van de stichtingen/ verenigingen ten aanzien van de onder hen ressorterende scholen niet aan.

Deze vorm van samenwerking is enigszins de huidige situatie door onder meer de bestaande samenwerking in: “*vangoednaargoud*”. Op elementen kan een dergelijke samenwerking worden uitgebreid.

3. Personele unie

Van een personele unie is sprake als het bestuur (en vaak ook de interne toezichthouders) van een rechtspersoon bestaat uit dezelfde personen als het bestuur (en toezicht) van een andere rechtspersoon. Juridisch is dan nog steeds sprake van twee afzonderlijke rechtspersonen, twee begrotingen en twee externe verantwoordingsstructuren.

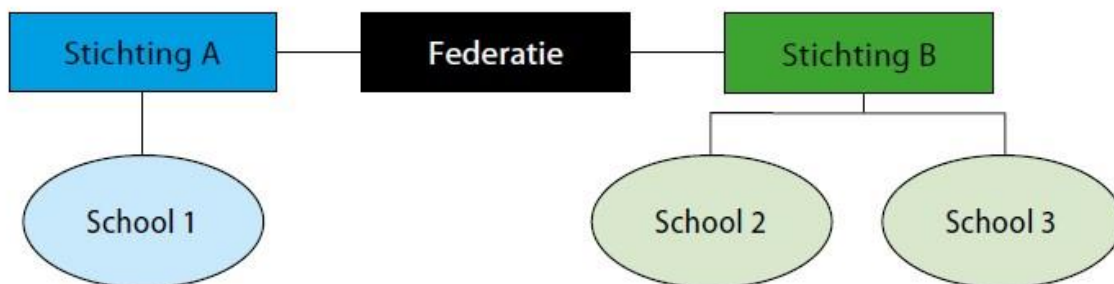
Uit vrij recent onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW is duidelijk geworden dat in het basis- en voortgezet onderwijs samen ruim 248 verbindingen van personele unies zijn, waarvan er 9 volledige personele unies zijn.⁶ Zo’n personele unie kan ook in samenwerking zijn met een aanpalende sector zoals het voortgezet onderwijs of de kinderopvang zijn. Bij een volledige personele unie is sprake van rechtspersonen waarvan het voltallige bestuur en toezicht uit dezelfde personen bestaat.

Hoewel de rechtspersonen dus verschillende entiteiten zijn, wordt door de personele unie bevorderd dat de betreffende organen in beide rechtspersonen (waarschijnlijk) vergelijkbaar beleid zullen voeren (dezelfde personen besluiten daar immers over). Op die manier kan ook bestuurlijke samenwerking worden gerealiseerd. Als nadeel kan de (onvermijdbare) dubbele verantwoordingsstructuur en besluitvorming voor de twee rechtspersonen ervaren worden.

⁶ Zie het rapport “Bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs” van Ecorys (2016).

4. Federatie⁷

Samenwerking via netwerken kan ook vorm krijgen door participatie in een federatie. Samenwerking via een federatie verschilt van samenwerking via een overeenkomst doordat in geval van de federatie een nieuwe rechtspersoon (een stichting of vereniging) is of wordt opgericht. Die nieuwe stichting of vereniging wordt gedragen door de deelnemers.



Het voordeel daarvan is, dat die nieuwe rechtspersoon zelfstandig drager van financiële en/of personele verplichtingen kan zijn. Dat biedt de mogelijkheid voor de inrichting van staffuncties waarvan de deelnemende schoolbesturen gebruik kunnen maken. Ook kan de federatie, indien afgesproken, namens de deelnemers in contact treden met de buitenwereld, bijvoorbeeld als belangenbehartiger.

Omdat de federatie een rechtspersoon is, moet die statuten hebben en door tussenkomst van een notaris worden opgericht. In de statuten van de federatie zal ten minste moeten worden geregeld wat het doel van de federatie is (in hoofdlijnen), wie deelnemers aan de federatie kunnen zijn, hoe de zeggenschap binnen de federatie verdeeld is en wie de federatie feitelijk bestuurt.

Voor wat betreft de zeggenschap van de federatie kan een keuze worden gemaakt:

- voor een consensusmodel (elke deelnemer moet het met elk besluit eens zijn),
- voor een meerderheidsmodel (meerderheid beslist), - of voor varianten daar tussenin.

Een keuze zal enerzijds beïnvloed worden door de wens naar bestuurlijke efficiency (voorkeur voor meerderheidsbesluiten) en anderzijds de wens tot behoud van autonomie (niet overstemd worden).

⁷ Deze paragraaf is in beknopte en bewerkte vorm overgenomen uit de brochure van de PO-Raad: "Eenpitters. Praktijkervaringen en oplossingen voor knelpunten" (2010) en aangevuld met punten uit het rapport "Bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs" van Ecorys (2016).

Ten aanzien van het feitelijk bestuur moet bedacht worden dat een federatie geen mensen maar schoolbesturen (stichtingen, verenigingen, openbare rechtspersonen) verenigt. Dat betekent dat de deelnemers moeten afspreken welke functionarissen hen binnen de federatie vertegenwoordigen. De afzonderlijke schoolbesturen verbinden zich aan de federatie via een lidmaatschap (indien de federatie de verenigingsvorm heeft) of via een aansluitingsovereenkomst (indien de federatie de stichtingsvorm heeft). De lidmaatschapsrelatie of aansluitingsovereenkomst regelt de rechten en plichten die de federatie en de deelnemers onderling aangaan. Dat kunnen financiële verplichtingen zijn (bijvoorbeeld tot een jaarlijkse contributie), aanspraken op diensten, de verplichting tot nakoming van door de federatie aangegane verplichtingen met derden en dergelijke.

Een federatie als rechtspersoon kan zelfstandig werkgever van personeel zijn. Personeelsleden in dienst bij een federatie hebben echter niet zonder meer een onderwijsrechtspositie. De federatie is immers als regel geen bevoegd gezag van scholen. Om in dit mogelijke nadeel te voorzien, is in de onderwijswetten (onder andere Wet Primair Onderwijs en Wet op de Expertisecentra) het begrip 'centrale dienst' geïntroduceerd. Indien een federatie is ingericht volgens de voorschriften van de betreffende wettelijke bepalingen, dan kunnen de daar in dienst zijnde personeelsleden gebruik maken van de onderwijsrechtspositieregelingen.

De rol van bevoegd gezag over de openbare scholen kunnen slechts liggen bij een samenwerkingsstichting of een stichting openbaar onderwijs. Het doel van de federatie moet ruim zijn om niet te conflicteren met het doel van de ledenorganisaties. Het is dan ook een vorm waarbij het doel is om op bepaalde terreinen gezamenlijk op te trekken, maar de ledenorganisaties als basis zelfstandig te kunnen blijven opereren.

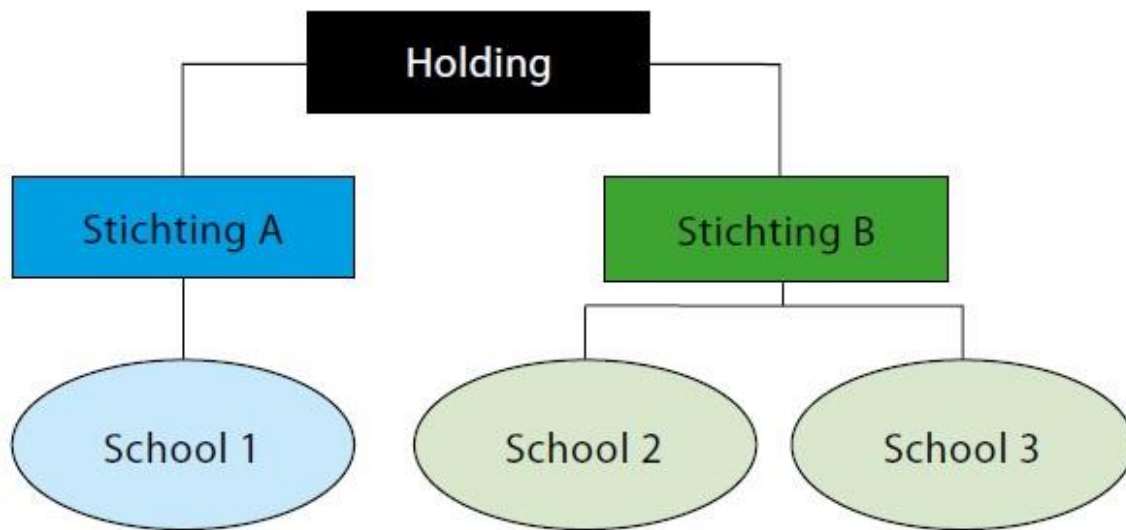
5. Holding⁸

Bij samenwerking via een overeenkomst of federatie behouden de schoolbesturen hun zelfstandigheid en brengen zij een aantal taken onder in de gezamenlijkheid van een netwerk. De bestuurlijke autonomie van de deelnemers blijft daarbij het uitgangspunt. Het is echter mogelijk dat de schoolbesturen minder hechten aan die bestuurlijke autonomie, maar wel aan bestuurlijke eigenheid.

De reden voor een dergelijke eigenheid kunnen bijvoorbeeld liggen in de identiteit of denominatie van de scholen, aparte eigendoms- of andere vermogensposities of iets dergelijks.

Een dergelijk samenwerkingsverband wordt, naar analogie van het bedrijfsleven, aangeduid als een holding. Hoewel het organigram sterk lijkt op dat van een federatie, is het essentiële verschil dat bij een holding de bestuurlijke zeggenschap op het centrale niveau ligt, terwijl dat bij de federatie bij de deelnemers blijft.

⁸ Deze paragraaf is in beknopte en bewerkte vorm overgenomen uit de brochure van de PO-Raad: "Eenpitters. Praktijkervaringen en oplossingen voor knelpunten" (2010) en aangevuld met punten uit het rapport "Bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs" van Ecorys (2016).



Vaak zijn de rechtspersonen in de holding als rechtspersoon deelnemer in de holding en herbergen ze geen persoonlijke invulling van het bestuur van de deelnemende rechtspersoon. Het bestuur en toezicht in persoon zit bij de holding.

De stichting openbaar onderwijs als onderdeel van een holding

De stichting openbaar onderwijs heeft een aparte positie in ons bestel omdat de stichting nog steeds van overheidswege onderwijs geeft. Het openbaar onderwijs is weliswaar verzelfstandigd en ondergebracht bij een privaatrechtelijke stichting, doch deze stichting is een bestuursorgaan in de zin van Algemene wet bestuursrecht en de werknemers vallen onder het Ambtenarenrecht. Voorts kent de verzelfstandigde stichting openbaar onderwijs naast een intern toezichthouder ook een extern toezichthouder: de gemeenteraad van de gemeente(n) waar de openbare scholen gevestigd zijn. De gemeenteraad heeft vanuit de Grondwet de taak om toe te zien op voldoende kwalitatief goed openbaar onderwijs in de gemeente.⁹

De wetgever heeft twee decennia geleden mogelijk gemaakt dat openbare en bijzondere scholen via een bestuurlijke fusie onder één schoolbestuur vallen. Daarmee wordt de grondslag van de scholen niet aangetast en is ook het extern toezichthouderschap van de gemeente gewaarborgd via de statuten.¹⁰ Kan een holding nu ook zorgen voor een gedegen inkleding van dat extern toezichthouderschap om het karakter van openbaar onderwijs te behouden?

Volgens VOS/ABB

Uitgaande van de federatieve vorm van de samenwerkingsvorm holding wordt de bestuurlijke zeggenschap naar het boven bestuurlijke niveau overgeheveld. Bij een holding wordt de federatieve rechtspersoon niet meer dienend (zoals bij een federatie) maar sturend. De deelnemende schoolbesturen gaan dan meer functioneren als 'werkmaatschappijen'. Hoewel het organigram sterk lijkt op dat van een federatie, is het essentiële verschil dat bij een holding de bestuurlijke zeggenschap op het centrale niveau ligt, terwijl dat bij de federatie bij de deelnemers blijft. Je kan je

⁹ Artikel 23 lid 4 Grondwet

¹⁰ Artikel 17 WPO geeft een aantal eisen ter zake het gemeentelijke toezicht waaraan de statuten moeten voldoen bij een samenwerkingsbestuur.

dan afvragen of behoud van eigenheid van de organisaties meer gediend is bij een federatie als samenwerkingsvorm dan bij een holding.

Ook bij de holding wordt een aparte bovenbestuurlijke rechtspersoon (stichting of vereniging) ingericht. Van daaruit wordt met name de besturing (en mogelijk de stafondersteuning) van de bevoegde gezagen van de scholen gevoerd. In de statuten van die bevoegde gezagen wordt meestal bepaald dat het bestuur wordt gevoerd door het bestuursorgaan van de holding. Dit is in deze casus ook precies aan de orde.

Vanwege de optische vergelijking met de federatie, lijkt het denkbaar dat ook binnen een holding de 'dochters' de deelname daaraan op enig moment opzeggen en als autonoom bevoegd gezag doorgaan. Aangezien de bestuurlijke zeggenschap over een dergelijke verzelfstandiging echter bij de 'moeder' berust, is die autonomie slechts schijn. Opsplitsing van de holding is wel mogelijk, maar alleen indien het bestuur van de holding dat wenst. De vraag is echter: wat dan? Er is geen apart bevoegd gezag van de dochters. Dat berust immers bij de moeder. Hier komt het verschil tussen de werking van de holding in de marktsector of in de onderwijssector aan bod. De zorgplicht voor goed onderwijs heeft de wetgever bij het bevoegd gezag belegd en heeft geen kerstboomconstructie met rechtspersonen voor ogen gehad.

In vorenstaande twee alinea's zit volgens VOS/ABB ook de onmogelijkheid besloten voor de besturing van openbare scholen door een holding. VOS/ABB is van mening dat de WPO belemmert dat een andere rechtspersoon dan een samenwerkingsstichting (artikel 17 WPO) of de stichting openbaar onderwijs (artikel 48 WPO) het bevoegd gezag over de openbare scholen geheel of gedeeltelijk 'bestuurt'. De (grond)wettelijke rol van de gemeenteraad ter zake het openbaar onderwijs is namelijk niet met de holding, maar met die werkmaatschappij. Wanneer de holding feitelijk het bevoegd gezag is, maar statutair de werkmaatschappij, dan kom je in de knel met het extern toezicht van de gemeente.

De holding als bestuursvorm in het funderend onderwijs is meerdere malen besproken in het onderwijsrechtelijke vakblad 'School en Wet'. In april 2015 is er nog een publicatie verschenen waarin ook het openbaar onderwijs expliciet is besproken. Hierin is gesteld dat "directe gebondenheid van de gemeenteraad aan holdings besluiten niet mogelijk is". De relatie holding/gemeente(n) zou dan ook uitsluitend 'contractueel' moeten worden geregeld.

De pragmatische oplossing die in de eindrapportage naar voren wordt gedragen is niet in lijn met de wijze hoe thans het wettelijk kader van het bevoegd gezag over het openbaar onderwijs en de relatie tot de gemeente geregeld is. Zolang het duale bestel niet gewijzigd wordt, is deze pragmatische oplossing niet in lijn met de geldende wet- en regelgeving en daarmee een risico op houdbaarheid. Een dergelijke contractuele uitwerkingsvorm tart daarmee ook het grondwettelijke beginsel en waarborg van de alomtegenwoordigheid van het openbaar onderwijs.

Volgens 'Den Haag'

Onder meer de eerdergenoemde fusietoets heeft in het funderend onderwijs geleid tot verschillende vormen van samenwerking. Dit heeft ertoe geleid dat voormalig staatssecretaris Dekker van OCW onderzoek heeft laten doen naar bestuurlijke samenwerkingsconstructies in het funderend onderwijs. Dit onderzoek heeft hij d.d. 11 november 2016 aan de Tweede Kamer toegestuurd met

een begeleidende Kamerbrief¹¹. In deze Kamerbrief stelt de staatssecretaris op pagina 4 ook e.e.a. ter zake het openbaar onderwijs: “Een samenwerkingsvorm waarbij de deelnemende onderwijsbesturen per definitie zijn gebonden aan besluiten van een koepelstichting verhoudt zich in het geval van openbaar onderwijs ook niet met de wettelijke verantwoordelijkheid van de gemeente.”

Ook ten aanzien van de medezeggenschap worden rake woorden gesproken die interessant zijn voor de onderhavige casus:

“Interne checks and balances

Ook wanneer een onderwijsinstelling deel uitmaakt van een bestuurlijke samenwerkingsvorm, blijven alle bepalingen uit de WPO, WVO en WEC over de inrichting van de eigen organisatie onverminderd van kracht. Zo moet een scheiding zijn tussen het bestuur en het intern toezicht en moet het intern toezicht voor bepaalde besluiten van het bestuur goedkeuring geven. Het is niet toegestaan om het intern toezicht te vervangen voor een orgaan op het niveau van de bestuurlijke samenwerkingsvorm. Ook de verplichting om een medezeggenschapsorgaan te hebben en de advies- en instemmingsrechten van dat orgaan blijven volledig van kracht. Het (met instemming van de betrokken medezeggenschapsraden) instellen van een medezeggenschapsraad op boven bestuurlijk niveau kan enkel tijdelijk en doet niets af aan de verplichte (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad op instellingsniveau. Samenwerkingsvormen moeten deze wettelijke eisen ten volle eerbiedigen en borgen.”

6. Samenvoeging tot één bestuur

Deze optie betreft het feitelijk samenbrengen van alle taken en bevoegdheden van de twee rechtspersonen in een ‘nieuwe’ rechtspersoon: het fusiebestuur. Dit betekent niets meer of minder dan de scholen van de afzonderlijke besturen onder te brengen in één stichting. Het betreft dan een samenwerkingsstichting: een schoolbestuur dat zowel openbare als bijzondere scholen in stand houdt. Alsdan zal de stichting optreden als bevoegd gezag van alle scholen die ressorteren onder de stichting. De fusie zorgt daarmee voor een effectievere en efficiëntere manier van besluitvorming rondom het aanbod van onderwijs in Noord-Groningen. Er is immers één besluitvormingstraject op bestuurlijk niveau: één GMR en één interne toezichthouder. Het element van concurrentie vervalt dan volledig waardoor de maatschappelijke opdracht van onderwijs kan prevaleren.

De individuele verschillen per school kunnen zonder meer op eenzelfde manier blijven bestaan als ware er twee besturen. De identiteit van de bijzondere scholen en het openbare karakter van de openbare scholen zullen in stand blijven en gelijkelijk kunnen worden geborgd als dat het geval was voor de samenvoeging tot één bestuur. Een uitgangspunt bij beleid kan daarbij bijvoorbeeld juist het aanbod van denominatieve diversiteit zijn. Dit als uitgangspunt om in de toekomst te voorkomen dat een jacht naar pure efficiëntie de denominatieve diverse identiteit in aanbod verloren gaat.

¹¹ Kamerstukken II, 2016-2017, 31293, nr. 345.

Ten aanzien van de verschillende stakeholders zal een beslissing als deze vragen om een zorgvuldig proces. Alle gemeenschappelijke medezeggenschapsraden en interne toezichthouders dienen te worden meegenomen in dit traject. Ten aanzien van VCPO komt daarbij dat hun algemene ledenvergadering er een stem over heeft als hoogste orgaan in de vereniging. Ter zake Stichting L&E geldt dat de gemeenteraden van de gemeenten waar openbare scholen in gelegen zijn, zich hierover dienen uit te spreken.

Doordat de fusietoets per 1 januari 2020 zal vervallen voor het basisonderwijs is er geen beletsel vanuit Den Haag.
